



**AKDEMIK**  
*Tu lo piensas, nosotros lo hacemos*

# GOBIERNO, SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN

Herramientas para  
la Gestión Moderna

### Datos Publicación Internacional

**Título:** Gobierno, Sociedad y Administración  
**Editor:** Ing. Fabian Peñaherrera Larenas  
**Autores:** Carlos Puga Barzola, Georgina Encalada Tenorio  
**Diseño de tapa:** Akdemik  
**Corrección de Estilo:** Akdemik  
**Formato:** PDF  
**Páginas:** 267 pág.  
**Tamaño:** Carta  
**Requisitos de sistema:** Adobe Acrobat Reader  
**Modo de acceso:** World Wide Web  
**Radicación:** 176636  
**ISBN:** 978-9942-51-509-4

Agosto 2025 – Akdemik

Copyright © Akdemik

Copyright del texto © 2025 de Autores

Atención por WhatsApp al +593997868082



1ª. Edición. Año 2025. Editorial Akdemik

"El contenido de este libro, así como la exactitud y confiabilidad de los datos, son responsabilidad exclusiva de los autores. Se permite la descarga y el compartir la obra siempre que se dé el crédito correspondiente a los autores, pero no se permite modificar el contenido ni utilizarlo con fines comerciales."



**Prohibida su reproducción por cualquier medio**

**Distribución gratuita**

## Contenido

|  |     |
|--|-----|
| <b>Capítulo I</b> .....  | 2   |
| <b>Introducción a la Administración Pública</b> .....                      | 2   |
| Tania Zobeida Bastidas Arbeláez.....                                       | 2   |
| <b>Capítulo II</b> .....   | 8   |
| <b>Historia y evolución de la administración pública</b> .....             | 8   |
| Cristina Mariana Medina Mejía.....   | 8   |
| <b>Capítulo III</b> .....  | 18  |
| <b>Evolución histórica de la administración pública en Ecuador</b> .....   | 18  |
| Mario Alberto Touma Faitong.....   | 18  |
| <b>Capítulo IV</b> .....   | 31  |
| <b>Modelos y paradigmas de la gestión pública</b> .....                    | 31  |
| Jaime Santiago Burbano Cabrera.....  | 31  |
| <b>Capítulo V</b> .....  | 53  |
| <b>El rol del Estado en la sociedad contemporánea</b> .....                | 53  |
| Manuel Francisco Flores Valero.....  | 53  |
| <b>Capítulo VI</b> .....   | 73  |
| <b>Diseño y ejecución de las políticas públicas</b> .....                  | 73  |
| Carlos Cristopher Puga Barzola.....  | 73  |
| <b>Capítulo VII</b> .....  | 106 |
| <b>Planeación estratégica en el sector público</b> .....                   | 106 |
| Jorge Joffre Miranda Mejía.....  | 106 |
| <b>Capítulo VIII</b> .....   | 124 |
| <b>Gestión del talento humano en la administración pública</b> .....       | 124 |
| Gina Maribel Carrasco Echeverría.....                                      | 124 |
| <b>Capítulo IX</b> .....   | 152 |
| <b>Tecnología y digitalización en los servicios públicos</b> .....         | 152 |
| Gabriela Alexandra Castro López.....                                       | 152 |
| <b>Capítulo X</b> .....  | 180 |
| <b>Gobernanza y participación ciudadana: un enfoque colaborativo</b> ..... | 180 |

|   |            |
|---|------------|
| Gerson Damacio Ledesma Alvarez .....                                      | 180        |
| <b>Capítulo XI .....</b>  | <b>204</b> |
| <b>Ética y responsabilidad en la administración pública .....</b>         | <b>204</b> |
| Alberto Eduardo Colcha Seilema.....                                       | 204        |
| <b>Capítulo XII.....</b>  | <b>230</b> |
| <b>Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.....</b> | <b>230</b> |
| Georgina Janeth Encalada Tenorio .....                                    | 230        |

## Capítulo I

### Introducción a la Administración Pública

Tania Zobeida Bastidas Arbeláez

[tbastidasa@utb.edu.ec](mailto:tbastidasa@utb.edu.ec)

Universidad Técnica de Babahoyo

<https://orcid.org/0000-0002-5731-1489>

La administración pública es el conjunto de procesos e instituciones con los que el Estado organiza y presta los servicios a la sociedad. Se define como el estudio de los aspectos administrativos del Estado y como instrumento del gobierno al servicio de la comunidad. Desde su origen, ligado a la satisfacción de necesidades sociales (salud, educación, obras públicas, etc.), la administración pública ha evolucionado conforme a las transformaciones del Estado y la sociedad. Inicialmente predominó un modelo burocrático jerárquico (inspirado en Weber) con énfasis en normas impersonales, mérito y estabilidad laboral. Con el tiempo, la teoría administrativa incorporó nuevos enfoques: pasó de concebir la burocracia como forma racional de organizar el Estado hacia modelos orientados a la eficiencia gerencial y, más recientemente, a la gobernanza y la participación multisectorial. Este recorrido histórico muestra cómo la administración pública se redimensiona de acuerdo con las necesidades de gobernar, alternando periodos de predominio de la rigidez burocrática, de la gestión orientada al mercado, o de la gobernanza participativa, según las crisis y desafíos de cada época.

#### Teorías y enfoques contemporáneos de la administración pública

En la teoría administrativa moderna se distinguen varios modelos clave:

- **Enfoque burocrático (Weberiano):** Es el paradigma clásico que concibe la administración como una organización jerárquica racionalizada. Se caracteriza por reglas legales, procedimientos estandarizados, división funcional del trabajo, autoridad jerárquica, impersonalidad de las relaciones y meritocracia. Este modelo surgió con los sistemas de servicio civil (siglo XIX) para profesionalizar el empleo público, marginando el clientelismo y asegurando estabilidad y obediencia al Estado. La bibliografía destaca que bajo este esquema la función pública se convirtió en “instrumento obediente e

imparcial de la soberanía estatal” con mínima discrecionalidad política. Sin embargo, la burocracia weberiana a veces conduce a rigidez excesiva e ineficiencia ante problemas complejos.

- **Enfoque gerencial o Nueva Gestión Pública (NGP):** Es un conjunto de principios inspirados en el sector privado que busca hacer la gestión pública más eficiente, ágil y orientada a resultados. Desde la década de 1980–90 se popularizó la NGP, impulsando la reducción de costos, la descentralización en agencias semiautónomas, la competencia interna, y la evaluación por indicadores de desempeño. Según la UNIR (2023), la NGP promueve “estructurar el funcionamiento de una administración de forma eficiente y eficaz, creando valor y dando respuesta a las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible”. Entre sus claves se cuenta la búsqueda de eficiencia/eficacia, la aplicación de técnicas empresariales en lo público, el énfasis en resultados medibles, la visión del ciudadano como cliente, y mecanismos de transparencia. Este modelo fomenta asimismo la competencia en la provisión de servicios y la rendición de cuentas de los administradores, aunque también ha sido criticado por trasladar excesivamente lógicas de mercado al Estado.
- **Enfoque de gobernanza:** La gobernanza pública enfatiza la *interacción* y la *colaboración* entre múltiples actores (Estado, sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales) en la toma de decisiones públicas. Según la CEPAL, la gobernanza es “la realización de relaciones entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público”. Este enfoque implica un Estado facilitador que articula redes y consensos en lugar de actuar sólo de forma jerárquica. En la práctica, la gobernanza requiere gobiernos eficaces, abiertos y capaces de dialogar con otros niveles de gobierno y con la ciudadanía. Los modelos actuales de gobernanza pública incluyen además nociones como gobierno abierto, cooperativo y en red. La Comisión Europea subraya que una “gobernanza estatal fuerte y eficaz” es clave para reformas efectivas, mejor coordinación de políticas y adaptación de la administración a cambios tecnológicos y sociales. En la teoría contemporánea de la administración pública, la gobernanza representa la superación de la rigidez burocrática y la simple eficiencia gerencial, al fomentar la participación ciudadana, la transparencia y la articulación de los diferentes niveles de gobierno hacia objetivos comunes.

- **Otros enfoques emergentes:** Junto a los anteriores, han surgido corrientes como el *nuevo servicio público* (centrado en valores cívicos y no sólo en el cliente-consumidor), la *gobernanza digital* (que aprovecha TIC, analítica de datos e inteligencia artificial), y el *gestión por valor público* (que propone medir la creación de valor social en políticas). Estos enfoques resaltan la innovación, la inclusión y la corresponsabilidad social en la gestión pública. En Ecuador, por ejemplo, se habla de “administración pública inteligente” incorporando Big Data y e-gobierno para aumentar la transparencia y la eficiencia de los trámites, apuntando hacia un Estado más moderno y conectado.

### Aplicaciones en el contexto ecuatoriano

En Ecuador, cada enfoque ha dejado su huella en las reformas administrativas:

- **Burocrático:** Desde la época republicana y especialmente tras la Revolución Liberal (década de 1920), el Estado ecuatoriano consolidó un servicio civil inspirado en el modelo weberiano, con normas de ingreso por mérito y estabilidad en el cargo. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Servicio Civil de 1938 y sus sucesoras institucionalizaron carrera administrativa con pruebas y méritos. La neutralidad política y la permanencia laboral siguen siendo principios formales, aunque en la práctica la burocracia tradicional ha enfrentado problemas de burocratismo y clientelismo. Según Restrepo (2009), el modelo burocrático ecuatoriano buscó “reducir el clientelismo, la corrupción y la politización” mediante normas generalizadas e imparciales en el funcionariado.
- **Gerencial (NGP):** En las últimas décadas Ecuador ha intentado introducir prácticas de nueva gestión pública. Un paso clave fue la promulgación en 2003 de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), que buscó modernizar el estatuto del empleado público según principios de eficiencia, meritocracia y desarrollo de recursos humanos. Bajo este enfoque se crearon organismos especializados y agencias autónomas para acelerar trámites (por ejemplo, la Agencia Nacional de Regulación y Control del Agua u otras agencias sectoriales) y se impulsa la contratación pública basada en transparencia. El modelo gerencial también ha inspirado la adopción de sistemas de gestión por resultados en ministerios y la valorización de indicadores de desempeño. Estudios nacionales coinciden en que Ecuador tras 2003 transitó hacia esquemas “más flexibles” influenciados

por la NGP. Un caso concreto es la reforma de la contratación pública: con una nueva ley unificada y sistemas electrónicos, se aspira a sistematizar procesos y reducir la discrecionalidad. No obstante, persisten retos para armonizar tantas normas y asegurar la participación ciudadana efectiva en dichos procesos.

- **Gobernanza:** El enfoque de gobernanza ha cobrado relevancia en Ecuador especialmente desde la Constitución de 2008. En los últimos años el gobierno ecuatoriano ha enfatizado la política de diálogo multisectorial y fortalecimiento institucional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según un informe oficial, el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” (2017–2021) integra la voz de distintos actores sociales, promoviendo una “gobernanza eficaz” alineada con la Agenda 2030. Así, el Estado ha intentado articular la coordinación interinstitucional y con organizaciones civiles, tanto en la formulación como en la ejecución de políticas públicas. Se han creado mecanismos de consulta y control social (por ejemplo, veedurías ciudadanas, consejos consultivos, participación en presupuestos). Además, se han optimizado estructuras gubernamentales para adecuarlas a prioridades nacionales, buscando “instituciones eficientes” y “capacidad estatal” reforzada. En la práctica, esto se ve reflejado en iniciativas de gobierno abierto y portales de datos públicos, la descentralización gradual de competencias, y un énfasis en la transparencia (por ejemplo, Ley de Transparencia de 2004). Sin embargo, la gobernanza colaborativa es todavía incipiente: estudios muestran que la “dimensión política” —diálogo real entre gobernantes y gobernados— apenas se ha desarrollado.

En síntesis, Ecuador ha ido incorporando elementos de cada enfoque teórico: mantiene estructuras burocráticas clásicas (organigramas verticales y funcionarios de carrera), ha ensayado reformas gerenciales (contratación electrónica, sistemas de evaluación, autonomía operativa de agencias) y promueve ahora la gobernanza (diálogo intersectorial, ODS, participación ciudadana). Cada modelo ha modificado parte del diseño institucional y las prácticas administrativas del país, aunque todavía con brechas entre los marcos normativos inspirados en la teoría y la realidad operativa.

### **Retos actuales en la administración pública ecuatoriana**

En el contexto presente Ecuador enfrenta múltiples desafíos en su gestión pública, vistos a la luz de los modelos teóricos:

- **Integrar la agilidad con la legalidad:** Los funcionarios deben equilibrar los estrictos procedimientos burocráticos con la demanda de respuestas rápidas. La burocracia tradicional puede entorpecer la innovación y la resolución de problemas complejos, por lo que se requiere una burocracia “inteligente” que aplique la tecnología para simplificar trámites sin violar principios legales. La adopción de gobierno electrónico y analítica de datos (Big Data, IA) promete hacer más eficaz la administración, pero supone capacitación y recursos que el Estado aún está desarrollando.
- **Garantizar transparencia y responsabilidad:** Pese a buenas leyes (transparencia, contrataciones, acceso a la información), su ejecución es imperfecta. La falta de mecanismos efectivos para rendir cuentas ha sido señalada como un reto principal. Por ejemplo, en la contratación pública se observa que falta sistematizar criterios interpretativos y asegurar la práctica real de la participación ciudadana y el acceso a datos relevantes. Existe un consenso de que combatir la corrupción exige mayor coherencia institucional y cultura de integridad, algo aún en desarrollo.
- **Fortalecer la participación ciudadana:** Teorías de gobernanza subrayan la importancia del diálogo con la sociedad, pero en Ecuador la interacción social con la administración sigue limitada. Investigaciones recientes concluyen que la dimensión política (gobernados-gobernantes) apenas se está abordando en el diseño institucional. En la práctica falta incentivar que el ciudadano conozca e intervenga en asuntos públicos más allá de lo normativo. El reto es transformar la “concepción top-down” de la gestión pública hacia un modelo más inclusivo que motive la corresponsabilidad social.
- **Mejorar la capacidad institucional:** La experiencia de reformas sucesivas muestra que el personal público no siempre cuenta con la formación ni la motivación para los nuevos paradigmas. Se requiere profesionalizar aún más el servicio civil, incluyendo a los entes de control. Por ejemplo, el control interno de la contratación demanda expertos capacitados en sistemas digitales; sin una contraloría y fiscalización idóneas, las mejoras procedimentales no corrigen por sí solas las fallas. En general, las autoridades deben reforzar la planificación estratégica y la coordinación intergubernamental para aplicar eficazmente las políticas públicas y los principios de los enfoques teóricos.
- **Adaptación a desafíos globales:** A nivel teórico se habla de la integración de agendas como los ODS y la Agenda 2030. Ecuador debe además enfrentar retos mundiales (cambio

climático, post-pandemia, migración, etc.) cuyas soluciones requieren estados capaces de gestionar políticas intersectoriales. Esto implica pasar de una visión lineal de “despacho de trámites” a una administración pública estratégica, orientada al desarrollo sostenible. En este sentido, el reto teórico es continuar la transición hacia una gobernanza compleja, donde la administración sea eficaz, transparente e inclusiva, y logre articular actores públicos y privados para atender problemas cada vez más integrados.

## Referencias

- Jara-Íñiguez, I., & Cedeño-Alcívar, J. (2019). *Transparencia y nueva gestión pública en Ecuador*. En Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I (pp. 205-224). Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Restrepo Medina, M. A. (2009). *Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. Diálogos de Saberes: Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, (30), 167–185.
- Universidad Internacional de La Rioja – UNIR. (2023, 22 de marzo). *¿Qué es la Nueva Gestión Pública y qué objetivos persigue?* UNIR Revista. <https://www.unir.net/revista/derecho/nueva-gestion-publica/>

## **Capítulo II**

### **Historia y evolución de la administración pública**

Cristina Mariana Medina Mejía  
[cmedina@utb.edu.ec](mailto:cmedina@utb.edu.ec)  
Universidad Técnica de Babahoyo  
<https://orcid.org/0009-0000-2128-1794>

La administración pública, entendida como el conjunto de instituciones y procesos mediante los cuales el Estado implementa sus políticas y gestiona los asuntos públicos, ha experimentado transformaciones profundas a lo largo de la historia. Desde las formas rudimentarias de gobierno en épocas premodernas hasta los complejos aparatos administrativos contemporáneos, su evolución refleja cambios en las ideas sobre el Estado, la sociedad y la gestión pública. Este capítulo ofrece una revisión histórica y teórica de dicha evolución, con énfasis especial en América Latina y Ecuador, para comprender cómo se ha desarrollado la administración pública y cuáles factores críticos han influido en su transformación. Se examinarán las principales etapas globales (desde la administración patrimonialista hasta la gobernanza moderna), la trayectoria particular en América Latina, la evolución histórica en Ecuador con sus hitos legislativos y reformas, y finalmente un análisis crítico de factores como el colonialismo, las reformas estructurales, la modernización y las influencias internacionales en estos procesos. La perspectiva está orientada a estudiantes de posgrado, ofreciendo tanto un marco teórico como un recorrido histórico de la administración pública en contextos globales y locales, con un estilo académico y formal.

#### **Etapas históricas de la administración pública a nivel global**

A nivel global, los paradigmas de la administración pública han pasado por distintas etapas históricas. Diversos autores identifican al menos cuatro fases o modelos dominantes en los últimos siglos: (1) la administración patrimonialista tradicional; (2) la burocracia racional-legal weberiana clásica; (3) la Nueva Gestión Pública (New Public Management) propia de finales del siglo XX; y (4) la fase de la gobernanza y modelos posburocráticos en el siglo XXI. Cada etapa refleja las condiciones políticas, económicas y sociales de su época, así como las teorías imperantes sobre cómo debe organizarse el Estado y prestar servicios públicos.

## **Administración patrimonialista**

La administración patrimonialista caracterizó a los regímenes premodernos y absolutistas. En este modelo tradicional, no existía distinción clara entre el patrimonio público y el privado: el Estado era concebido literalmente como propiedad del monarca o gobernante. Los cargos públicos eran considerados prebendas personales, frecuentemente distribuidos por nepotismo o comprados, y la corrupción y discrecionalidad estaban generalizadas. Las decisiones administrativas dependían de la voluntad personal del soberano, de sus familiares o favoritos, sin procedimientos formales impersonalizados. Este patrimonialismo, propio del Antiguo Régimen, resultó incompatible con el capitalismo industrial emergente y con las nuevas democracias liberales que surgieron a partir del siglo XIX. La falta de separación entre lo público y lo privado, y la ausencia de una burocracia profesional, impedían responder a las necesidades de sociedades cada vez más complejas. La transición hacia Estados modernos exigió, por tanto, reemplazar el patrimonialismo por formas racionales de administración que limitaran la arbitrariedad personal.

## **Burocracia weberiana**

La respuesta histórica al patrimonialismo fue la construcción de una burocracia racional-legal, modelo ideal formulado teóricamente por Max Weber a inicios del siglo XX. La burocracia weberiana se basa en principios como la división del trabajo, la jerarquía de autoridad, la normatividad formal (reglas y procedimientos escritos), la selección de funcionarios por mérito técnico, la profesionalización y la separación estricta entre la propiedad del Estado y los bienes del gobernante. En la práctica, muchos Estados occidentales durante el siglo XIX y principios del XX implementaron reformas para profesionalizar el servicio civil y establecer sistemas de mérito en la administración pública. Este modelo burocrático permitió al Estado liberal cumplir funciones crecientes de manera predecible y racional, complementando el desarrollo del capitalismo moderno. De hecho, Weber señalaba que la burocracia era un elemento clave para la expansión del orden capitalista moderno, al proporcionar una administración calculable y estable.

La burocracia clásica weberiana, centrada en la obediencia a reglas y la ejecución rutinaria, fue eficaz mientras el Estado mantuvo un rol limitado (el “Estado gendarme” liberal dedicado esencialmente a seguridad, justicia y poco más). Sin embargo, con la expansión de las funciones estatales en el siglo XX (Estado benefactor o Estado social), este esquema empezó a mostrar deficiencias. La creciente intervención estatal en áreas sociales (educación, salud, seguridad social,

cultura) y económicas (regulación de mercados, empresas públicas) tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial hizo que las burocracias se volvieran masivas y, en ocasiones, lentas e ineficientes. Autores señalan que el modelo burocrático tradicional, diseñado para un Estado más pequeño, no se adaptaba bien a las demandas de sociedades complejas del siglo XX, generando trámites engorrosos y poca flexibilidad para la innovación. Estas limitaciones abrieron paso a críticas y prepararon el terreno para nuevos paradigmas de gestión en décadas posteriores.

### **Nueva Gestión Pública (NGP)**

A partir de la década de 1970, surge un cambio paradigmático conocido como Nueva Gestión Pública (NGP, o New Public Management en inglés). Este movimiento reformista tuvo sus raíces en una coyuntura económica adversa: la crisis fiscal que afectó a muchas economías occidentales en los años 70 (estanflación, choque petrolero, etc.) creó condiciones propicias para cuestionar al Estado benefactor e imponer un nuevo discurso hegemónico sobre la gestión pública. En la década de 1980 se desataron verdaderas "revoluciones administrativas" en países anglosajones como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos, orientadas a achicar el Estado, reducir costos y elevar la eficiencia. Los principios centrales de la NGP incluyen la introducción de prácticas del sector privado en el sector público, la orientación a resultados, la desregulación y flexibilización organizativa, la tercerización de servicios, la competencia cuasi-mercado y la focalización en las necesidades del "cliente" ciudadano.

El trasfondo ideológico de la NGP fue el neoliberalismo económico, que veía al Estado más como problema que como solución. Así, se propició un predominio casi total del mercado como mecanismo asignador de recursos, bajo la premisa de que el Estado debía retirarse de actividades productivas y reducir su tamaño. Políticamente, este paradigma se reflejó en reformas emblemáticas: por ejemplo, en Estados Unidos la agenda de Reinventing Government lanzada en 1993 bajo la presidencia de Bill Clinton (inspirada en las propuestas de Osborne y Gaebler) buscó "reinventar" el gobierno para hacerlo emprendedor, eficiente y orientado al desempeño. Osborne y Gaebler argumentaban que las burocracias centralizadas, jerárquicas y apegadas a reglas de la era industrial se habían vuelto lentas, derrochadoras e ineficaces en el mundo dinámico de los años 1990. En su lugar, proponían organizaciones públicas más pequeñas, descentralizadas, con flexibilidad gerencial, motivadas por incentivos y enfocadas en el ciudadano.

La Nueva Gestión Pública, en síntesis, trasladó al sector público técnicas propias de la gestión empresarial privada y postulados de la teoría económica neoclásica. Entre sus componentes típicos están la privatización de empresas estatales, la contratación externa de servicios (outsourcing), la evaluación de desempeño con indicadores cuantitativos, la creación de agencias semi-autónomas, la reducción de trámites burocráticos y la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos. Si bien la NGP logró en algunos contextos mejorar la eficiencia y reducir costos, también fue objeto de críticas por debilitar capacidades estatales, descuidar valores públicos (equidad, transparencia) y tratar al ciudadano meramente como cliente. A finales de los años 1990 se hizo evidente que no todos los problemas públicos podían resolverse con lógica de mercado, y emergió paulatinamente un nuevo enfoque complementario centrado en la gobernanza.

### **Gobernanza pública**

Desde finales del siglo XX y especialmente en el siglo XXI, el concepto de gobernanza ha ganado terreno como paradigma para entender la administración pública en entornos complejos. La gobernanza alude a formas de interacción más horizontales y colaborativas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado en la toma de decisiones y la implementación de políticas. A diferencia de la visión jerárquica de la burocracia tradicional o la orientación gerencial interna de la NGP, la gobernanza pone énfasis en redes, participación y coordinación multinivel. En la llamada “nueva gobernanza”, gobernar se concibe como el proceso de dirección de la sociedad definido y ejecutado conjuntamente por múltiples actores interdependientes (gobierno, empresas, ciudadanos, ONG), más que por una sola autoridad vertical.

Este enfoque reconoce que para resolver problemas públicos complejos (seguridad, desarrollo sostenible, pobreza, etc.) el Estado debe trabajar de la mano con otros agentes, aprovechando conocimiento distribuido y logrando consensos. La gobernanza implica mecanismos de rendición de cuentas más abiertos, transparencia, así como uso intensivo de nuevas tecnologías de información para integrar a la ciudadanía en la formulación y seguimiento de las políticas. También se asocia con procesos de descentralización del poder (fortaleciendo gobiernos locales) y de coproducción de servicios públicos con la comunidad. En suma, se pasó de estructuras rígidas y centralizadas a esquemas organizativos más flexibles y planos, donde las relaciones entre autoridades gubernamentales, sectores privados y sociedad civil son de colaboración y no solo de control jerárquico.

En la práctica, la adopción del paradigma de gobernanza se manifiesta en iniciativas como presupuestos participativos, consejos consultivos ciudadanos, alianzas público-privadas, gobierno abierto y una creciente atención a la calidad del gobierno (good governance) promovida por organismos internacionales. Cabe destacar que la gobernanza no reemplaza totalmente a la burocracia ni a la gestión pública previa, sino que las complementa integrando valores de participación, eficacia, accountability y uso de tecnología (gobierno digital). En muchos países se habla incluso de un modelo híbrido o pos-NGP, que combina la necesaria institucionalidad burocrática (revaluada tras las fallas del mercado) con prácticas gerenciales modernas y con mecanismos participativos propios de la gobernanza. Este equilibrio busca un Estado más inteligente, capaz de coordinar actores diversos para lograr políticas públicas efectivas y legítimas.

### **La administración pública en América Latina: trayectoria histórica**

La trayectoria de la administración pública en América Latina presenta particularidades ligadas a su historia política, social y económica. Si bien los países latinoamericanos han seguido, con cierto rezago, las tendencias globales descritas (burocratización, desarrollismo, Nueva Gestión Pública, gobernanza), el proceso ha estado fuertemente condicionado por factores como el legado colonial, la conformación tardía de los Estados nacionales, períodos de inestabilidad política, intervenciones militares y la influencia de ideas foráneas. En general, puede decirse que la administración pública latinoamericana pasó de un modelo patrimonialista poscolonial, a esfuerzos intermitentes de modernización burocrática en el siglo XX (especialmente durante el periodo desarrollista de posguerra), seguidos por las reformas neoliberales de fines del siglo XX, para finalmente en el siglo XXI transitar hacia enfoques mixtos que combinan modernización estatal con preocupaciones de gobernanza democrática.

Legado colonial y patrimonialismo posindependencia: La herencia institucional de la colonización ibérica marcó profundamente la administración pública latinoamericana. Durante la colonia, la burocracia imperial española y portuguesa era altamente centralizada y normativista en el papel, pero en la práctica prevalecían las redes de patronazgo, la compra de cargos (venalidad) y el nepotismo. Tras las independencias en el siglo XIX (inicios y mediados de 1800), los nuevos Estados latinoamericanos carecieron de personal administrativo profesional y replicaron muchos vicios patrimonialistas: los cargos públicos eran botín de guerra o recompensa para las élites políticas, sin distinguir claramente entre fortuna personal y erario público. Las primeras décadas

republicanas vieron Estados muy débiles y limitados en funciones, enfocados casi exclusivamente en el orden interno, la defensa y la recaudación de impuestos. Por ejemplo, en países andinos como Ecuador, durante gran parte del siglo XIX el aparato estatal apenas cubría la seguridad, la diplomacia, la hacienda y poco más. La educación, la salud y otras labores sociales quedaban mayormente en manos de la Iglesia o de particulares.

Con el tiempo, a finales del siglo XIX, vientos de cambio liberalizadores sacudieron a la región. Muchas naciones vivieron revoluciones liberales que buscaron construir Estados modernos y laicos en reemplazo del orden oligárquico-conservador. Un caso emblemático es la Revolución Liberal ecuatoriana de 1895, liderada por Eloy Alfaro, la cual impulsó la separación Iglesia-Estado, la creación de escuelas laicas y la estatización de funciones antes eclesiásticas (educación, registros civiles, beneficencia) Este proceso, replicado en países como México (Reforma liberal) o Colombia (Regeneración), amplió gradualmente el ámbito de la administración pública a nuevas áreas. No obstante, las mejoras fueron modestas: aunque se formaron ministerios y direcciones especializadas, la corrupción y la falta de capacidad técnica siguieron aquejando al sector público. En muchas ocasiones, la expansión burocrática respondía más a repartir puestos a clientelas políticas que a profesionalizar el servicio público, fenómeno que el historiador Juan Larrea Holguín denominó en Ecuador la proliferación de “Juntas, Comités, Consejos...” con escaso control y muchos abusos. Este patrón de formalismo legal pero debilidad institucional real ha sido señalado como característica de la administración latinoamericana.

El Estado desarrollista y burocrático (mediados del siglo XX): Tras la Segunda Guerra Mundial, América Latina adoptó en muchos casos el modelo de Estado desarrollista e interventor. Bajo la influencia de teorías económicas cepalinas (Prebisch y otros) y con el auge de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), los gobiernos asumieron un papel protagónico en la promoción del desarrollo económico y social. Entre 1950 y 1970 se crearon numerosas empresas públicas, bancos de fomento, ministerios de obras públicas y planificación, buscando modernizar países tradicionalmente agrarios. Este periodo vio surgir burocracias más especializadas y técnicas en ciertos ámbitos, alentadas por la ayuda internacional y la idea de que un Estado fuerte era necesario para la modernización nacional. Por ejemplo, casi todos los países establecieron organismos de planificación nacional: comisiones o ministerios encargados de elaborar planes de

desarrollo y coordinar inversiones públicas. Se formó una generación de tecnócratas económicos y funcionarios de carrera, a menudo entrenados con apoyo de Naciones Unidas o la OEA.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la profesionalización plena de la administración pública enfrentó obstáculos. La politización siguió impregnando el servicio civil – los cambios de gobierno implicaban a menudo reemplazos masivos de personal por motivos partidistas, perpetuando el clientelismo. Asimismo, la burocracia creció en tamaño pero no siempre en eficacia, ganándose críticas por ser lenta y poco orientada al ciudadano. Hacia los años 70, varios países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay) cayeron bajo regímenes militares autoritarios. Algunas de estas dictaduras implementaron inicialmente modelos tecnocráticos de administración (con militares o expertos a cargo de carteras técnicas), mientras otras – especialmente las de corte neoliberal en los 70– empezaron a reducir el aparato estatal. En general, los resultados fueron dispares: por un lado, se logró cierto fortalecimiento institucional (por ejemplo, se crearon contralorías, bancos centrales autónomos, sistemas de servicio civil en el papel), pero por otro se mantuvieron prácticas patrimoniales y corrupción en altos niveles. El prestigioso politólogo Oscar Oszlak describió al Estado latinoamericano de este periodo como un “Estado burocrático-autoritario” en el Cono Sur, donde cohabitaban modernización administrativa con exclusión política y represión.

Reformas neoliberales y Nueva Gestión Pública (años 1980-1990): La década de 1980 marcó un punto de inflexión con la llamada “crisis de la deuda” y el fin del ciclo de crecimiento posguerra. En casi toda América Latina se desató una severa crisis económica que llevó a la adopción de programas de ajuste estructural auspiciados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estos programas estaban inspirados en el Consenso de Washington y propugnaban reducir drásticamente el tamaño y rol del Estado en la economía. Así, entre finales de los 80 e inicios de los 90, la mayoría de países latinoamericanos (ya retornados a la democracia) emprendieron reformas de primera generación: privatizaciones de empresas estatales, desregulación de sectores económicos, apertura comercial, descentralización de ciertas competencias a gobiernos locales, recorte del gasto público y reestructuración de ministerios. El objetivo explícito era incrementar la eficiencia económica y sanear las finanzas públicas, pero estas medidas también respondieron a la condicionalidad impuesta por organismos internacionales para acceder a préstamos y alivio financiero. En la administración pública, estas reformas significaron

despidos masivos de empleados, cierre o fusión de entidades y la introducción de prácticas de gestión privadas.

Hacia mediados de los 90, las mismas instituciones internacionales reconocieron que tras el ajuste fiscal era imprescindible “reconstruir el Estado” para garantizar gobernabilidad. Surgieron entonces las llamadas reformas de segunda generación, dirigidas a modernizar la estructura institucional y la capacidad de gestión del sector público. En sintonía con la Nueva Gestión Pública global, se promovió la adopción en América Latina de mecanismos como presupuestos por resultados, evaluación de desempeño, contrataciones por contrato y servicios orientados al cliente-ciudadano. Gobiernos de la región lanzaron iniciativas inspiradas en el gerencialismo: creación de agencias semi-autónomas, ventanillas únicas, tercerización de servicios no esenciales, etc. Sin embargo, la aplicación de la NGP en América Latina enfrentó serias dificultades. Estudios señalan que muchos países lograron éxitos puntuales en reformas aisladas o “enclaves” (por ejemplo, modernización de la administración tributaria o de aduanas), pero fracasaron en transformaciones integrales de la administración pública. Entre los obstáculos estructurales se encontraban la debilidad del servicio civil de carrera, las arraigadas prácticas de corrupción y clientelismo, y la resistencia burocrática al cambio. Además, la premura por trasplantar modelos foráneos resultó en reformas “cosméticas” en algunos casos, sin verdadero impacto en la cultura organizacional.

Un factor clave fue la influencia de asesores internacionales y consultores externos. En los 90, bancos multilaterales y agencias de cooperación actuaron como difusores del NPM en la región. Muchos proyectos de reforma fueron financiados mediante préstamos condicionados a la adopción de “mejores prácticas” gerenciales. Esto generó cierta uniformidad discursiva: todos los países hablaban de downsizing, calidad total, gobierno electrónico, etc., aun si la realidad local difería. Hacia finales de los 90 e inicios de los 2000, quedó claro que no existía una receta única: algunas reformas tuvieron éxito relativo (por ejemplo, Chile logró modernizar su gestión financiera y de recursos humanos), mientras otras derivaron en crisis sociales o políticas (privatizaciones impopulares que provocaron protestas, como ocurrió en Bolivia con el agua el 2000, o un desencanto generalizado con la corrupción persistente).

Tendencias recientes (siglo XXI): A partir de la década de 2000, América Latina experimentó cambios políticos con la llamada “marea rosa” o giro hacia gobiernos progresistas en varios países (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, etc.), los cuales cuestionaron abiertamente el

paradigma neoliberal anterior. Sin embargo, en materia de administración pública, estos gobiernos no simplemente retornaron al estatismo tradicional, sino que buscaron combinar el fortalecimiento del Estado con innovaciones en participación ciudadana y eficiencia. El concepto de “Buen Gobierno” (good governance) fue acogido, enfatizando transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Asimismo, se impulsaron mecanismos de participación social en la gestión (consejos ciudadanos, presupuestos participativos en municipios, veedurías cívicas). Algunos países reformaron sus constituciones para redefinir el rol del Estado: Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009, por ejemplo, declararon al Estado “plurinacional” y orientado al Buen Vivir, ampliando derechos y obligaciones estatales en ámbitos sociales y ambientales.

En paralelo, la agenda de gobierno electrónico y administración digital cobró importancia en la región durante el siglo XXI, con inversiones en modernizar los sistemas de información gubernamentales, portales de servicios en línea y uso de tecnologías para simplificar trámites. La gobernanza en red, con colaboración público-privada y regional (por ejemplo, iniciativas de integración administrativa en Mercosur o la Alianza del Pacífico), también ha ido ganando espacio. No obstante, desafíos persistentes siguen marcando la administración pública latinoamericana: la alta politización (cambios de gobierno continúan implicando rotación de personal directivo), la debilidad de la carrera administrativa en muchos lugares, y problemas estructurales como la corrupción, la ineficiencia y la escasez de recursos en sectores críticos. En resumen, la trayectoria latinoamericana es una de cambios discontinuos, donde a cada fase de reforma le han seguido nuevas tensiones que reflejan la búsqueda continua de un Estado eficaz, democrático y al servicio del desarrollo.

## Bibliografía

- Colón de Carvajal, B. (2011). Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza. Noticias Jurídicas (artículo en línea).
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.
- Garavaglia, J. C. (2012). Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina. Almanack, (3), 5-26.

- Larrea Holguín, J. (1982). El espíritu jurídico de la República (de 1895 a nuestros días). En Historia del Ecuador, Vol. 7. Salvat, Quito.
- López, F. (2019, 4 de septiembre). La formación del servidor público. El Telégrafo.
- Moriconi, M. (2010). La administración pública como foco de malestar: revisión crítica del discurso histórico desde parámetros teórico-políticos. Historia y Política, (23), 191-217.
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos, (34), 115-141.

## Capítulo III

### Evolución histórica de la administración pública en Ecuador

Mario Alberto Touma Faitong

[mtoumaf@utb.edu.ec](mailto:mtoumaf@utb.edu.ec)

Universidad Técnica de Babahoyo

<https://orcid.org/0000-0002-4855-119X>

El caso de Ecuador ofrece un ejemplo concreto de las etapas y factores antes descritos, con sus propias particularidades. A lo largo de casi dos siglos de vida republicana (desde 1830), la administración pública ecuatoriana ha pasado de la informalidad patrimonialista decimonónica, a la construcción lenta de instituciones en el siglo XX, luego a las reformas drásticas de los años 1990, y finalmente a la reconfiguración institucional tras la Constitución de 2008. A continuación se examinan los hitos principales en esta evolución, incluyendo cambios legislativos, reformas administrativas y la adopción de modelos teóricos en cada periodo.

#### **Siglo XIX: fundación de la República y Estado patrimonial**

Ecuador inició su vida independiente en 1830 (tras separarse de la Gran Colombia) heredando una estructura administrativa precaria, moldeada por la antigua burocracia colonial de la Real Audiencia de Quito. Durante el siglo XIX, el Estado ecuatoriano fue mínimo en sus funciones y altamente personalista en su administración. Los primeros gobiernos se centraron casi exclusivamente en mantener el orden público, la defensa fronteriza y la recaudación fiscal, sin desarrollar un servicio civil profesional. Los ministerios creados en la joven república (como Gobierno, Hacienda, Guerra y Relaciones Exteriores) eran organismos muy pequeños, generalmente ocupados por allegados al gobernante de turno. Era común que los presidentes recompensaran con cargos a militares leales o miembros de la élite terrateniente, manteniendo un sistema de clientelismo. La Iglesia católica, aliada al poder conservador, conservó el control sobre la educación, la beneficencia y los registros civiles, lo que significaba que amplios aspectos de la administración social no estaban en manos estatales.

Un punto de inflexión llegó con la Revolución Liberal de 1895 encabezada por Eloy Alfaro. Este movimiento derrocó al régimen conservador y emprendió una modernización institucional inspirada en el liberalismo laico. En la administración pública, el gobierno liberal nacionalizó o

asumió funciones antes delegadas al clero: en 1897 Alfaro decretó que la educación pública, los servicios asistenciales (hospitales, orfanatos) e incluso los cementerios pasaran a la órbita estatal. Se crearon nuevas reparticiones para estas áreas, sentando bases de un Estado educador y secular. Sin embargo, estas medidas no implicaron de inmediato una alta eficiencia. Historiadores señalan que aunque el Estado confiscó los bienes de la Iglesia para crear un patrimonio público de asistencia social (1908), ello no mejoró sustancialmente los servicios, y gran parte de los recursos se perdieron en mantener una creciente burocracia antes que en llegar a la ciudadanía. En la práctica, el Estado liberal amplió el aparato administrativo (estableciendo por ejemplo directorios de beneficencia, juntas de educación laica, etc.), pero sin erradicar problemas de corrupción ni la improvisación en la gestión. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, Ecuador seguía teniendo un servicio civil muy politizado y con baja capacidad técnica.

### **Primeros esfuerzos de institucionalización (1900-1960)**

El siglo XX temprano trajo consigo la necesidad de institucionalizar y modernizar el Estado ecuatoriano, en parte por las presiones de una economía en transición y nuevas demandas sociales. Un acontecimiento clave fue la Revolución Juliana de 1925, un golpe militar reformista que buscó depurar el viejo orden plutocrático y modernizar las finanzas públicas. Durante el gobierno resultante, liderado inicialmente por civiles progresistas como Isidro Ayora, se implantaron reformas administrativas profundas con asesoría internacional. En 1927 se invitó al economista estadounidense Edwin Kemmerer, cuya misión propuso la creación de instituciones claves para la gestión estatal moderna. Fruto de ello, en 1927-1928 se fundaron el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la República. Estas entidades introdujeron por primera vez controles financieros y fiscales profesionales: la Contraloría para auditar el uso de fondos públicos, el Banco Central para manejar la política monetaria y la Superintendencia para regular el sistema bancario. También se fortaleció la Dirección General de Aduanas y se centralizó la recaudación de rentas, reduciendo el abuso de los concesionarios privados. Estas medidas representan el inicio de un aparato administrativo técnico-racional en Ecuador, alineado con prácticas internacionales de la época.

Paralelamente, la expansión de las funciones estatales continuó. En 1935 se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, indicando una preocupación incipiente por temas laborales y de seguridad social. Se implementaron las primeras leyes de seguridad social (por ejemplo, la Caja

de Pensiones en 1928 y luego el Instituto Nacional de Previsión en 1935, antecedente del IESS). Todo esto implicó el crecimiento del personal burocrático en nuevas áreas. Sin embargo, esta ampliación no estuvo exenta de problemas: cronistas de la época, como el sociólogo Agustín Cueva, critican que la Revolución Juliana llevó también a una “empleomanía”, es decir, proliferación de empleados públicos muchas veces por favoritismo, con aumentos salariales para la alta burocracia que generaron gastos considerables. La profesionalización real avanzó lentamente.

Un hito importante en la construcción de un servicio civil meritocrático fue la creación de normas específicas para la carrera administrativa. Ya en octubre de 1959, durante el gobierno de Camilo Ponce, se promulgó una primera Ley de Carrera Administrativa con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la administración pública, garantizando estabilidad a los empleados idóneos, capacitación técnica y selección por méritos. Este marco legal sentaba las bases de un cuerpo burocrático permanente, aunque su implementación enfrentó obstáculos prácticos. Poco después, el 6 de marzo de 1964, se promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LSCCA), reforzando el intento de profesionalización del servidor público ecuatoriano. Esta ley (aprobada durante la Junta Militar de Gobierno de 1963-66) fue un paso significativo: estableció formalmente concursos de mérito y oposición para ingresos, evaluaciones y estabilidad para quienes integraban la carrera. Asimismo, en esos años se crearon instituciones de formación administrativa: por ejemplo, en 1958 la Universidad Central del Ecuador fundó la Escuela de Administración Pública dentro de la Facultad de Economía, y en 1966 el gobierno instauró el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) para capacitar a funcionarios. Todo este entramado indicaba una toma de conciencia sobre la necesidad de contar con cuadros técnicos en la burocracia.

Cabe mencionar que la modernización administrativa en Ecuador entre 1940 y 1960 también estuvo ligada a las políticas desarrollistas. En 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, una entidad encargada de elaborar planes quinquenales de desarrollo e invertir en proyectos estratégicos, siguiendo la tendencia regional de planificación centralizada. Esta Junta (antecesora del futuro Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE) necesitó nutrirse de profesionales en economía, ingeniería, etc., promoviendo cierto tecnocratismo en el Estado. Para finales de los 60, Ecuador ya contaba con ministerios y organismos técnicos (Obras Públicas, Salud, Educación, Finanzas, Agricultura, etc.) más estructurados. Sin embargo, la efectividad de

la administración aún era limitada por el entorno político: frecuentes cambios de gobierno (incluyendo dictaduras en 1963-66 y 1972-79) interrumpían la continuidad institucional, y el patronazgo político no desapareció del todo, a pesar de las leyes de servicio civil.

### **Crisis, ajuste estructural y reforma del Estado (1980-2000)**

La década de 1980 trajo serios desafíos a la administración pública ecuatoriana. La economía nacional sufrió choques externos (caída de precios del petróleo, deuda externa) y crisis financieras, lo que derivó en políticas de austeridad y reforma estructural bajo la supervisión del FMI. En 1983 se implementó el primer gran paquete de ajuste con drásticas reducciones del gasto público; ello significó congelamiento de contrataciones, restricción salarial para burócratas y recorte de programas. Posteriormente, durante el gobierno del presidente León Febres-Cordero (1984-1988), de orientación neoliberal, se inició un proceso de reducción del aparato estatal y liberalización económica. Aunque Febres-Cordero no logró privatizar empresas estatales por la oposición política, sí se sembró la idea de que el Estado ecuatoriano era sobredimensionado e ineficiente, justificando reformas gerenciales.

El verdadero impulso a la reforma administrativa vino a inicios de los 90. El presidente Sixto Durán-Ballén (1992-1996) lanzó un programa ambicioso de Modernización del Estado, respaldado por organismos internacionales. Se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada en diciembre de 1993, la cual sentó el marco para privatizar empresas públicas, concesionar servicios y reformar la administración. Esta ley creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) para conducir las reformas. Bajo su amparo, se privatizaron algunas empresas menores y se concesionaron sectores como telecomunicaciones y energía en parte. También se fomentó la desregulación administrativa y la simplificación de trámites para facilitar la inversión privada. Internamente, el gobierno buscó “desburocratizar” el Estado: se eliminaron o fusionaron ministerios y se redujo personal (con incentivos de retiro voluntario, especialmente en empresas públicas). Un análisis crítico describe que el modelo neoliberal implementado fue radical, promoviendo una agresiva desburocratización y disminución del gasto público, con la idea de minimizar la intervención estatal en la economía. Esto tuvo como consecuencia la disminución del tamaño del Estado en ciertas áreas, pero también el debilitamiento de capacidades para proveer servicios sociales, generando fuertes tensiones sociales.

A la par, en la administración pública se introdujeron elementos de la Nueva Gestión Pública: contratación de gerentes en empresas estatales con criterios empresariales, intentos de establecer evaluación por resultados, y apertura de algunas oficinas de atención ciudadana con enfoque de calidad. También en 1993 se creó la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), con rango ministerial, encargada de reformar el servicio civil y mejorar procesos. Durante el gobierno siguiente de Jamil Mahuad (1998-2000) se aprobó una nueva Constitución (1998) que, en el plano administrativo, consagró principios de descentralización y eficiencia. La Constitución de 1998 ordenó la creación de un organismo técnico de planificación adscrito a la Presidencia (lo que dio lugar más tarde a la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, en los 2000). Asimismo, la Constitución reconoció derechos del usuario de servicios públicos y la obligación del Estado de rendir cuentas, alineándose con la noción de Buen Gobierno emergente.

Sin embargo, las reformas de los 90 en Ecuador tuvieron resultados mixtos. Por un lado, se logró instituir una cultura incipiente de evaluación y control en ciertas áreas (por ejemplo, la modernización del Sistema de Administración Financiera del Estado, SAFI, y del sistema de contratación pública a fines de los 90). Por otro lado, muchos esfuerzos quedaron inconclusos debido a la inestabilidad política: entre 1996 y 2006 Ecuador tuvo siete presidentes, varios derrocados por convulsiones sociales, lo cual dificultó la continuidad de cualquier política administrativa. Además, la ola de reformas generó descontento popular al percibirse deterioro en la provisión de servicios y corrupción en algunas privatizaciones fallidas. La crisis bancaria de 1999, que llevó a la dolarización en 2000, evidenció también debilidades en la regulación estatal. Hacia fines del siglo XX, la administración pública ecuatoriana había adoptado formalmente muchas figuras de la NGP (agencias, desconcentración, planes estratégicos), pero en la práctica seguía enfrentando déficits de capacidad y confianza ciudadana. No obstante, la semilla de la modernización había sido plantada: por ejemplo, la cultura de la capacitación y profesionalización tuvo un repunte bajo el presidente Rodrigo Borja (1988-1992) –quien fortaleció la SENDA y otras instituciones de servicio civil– y luego en 1993-96 con SENDA y CONAM. A finales de los 90, existía diagnóstico claro de la necesidad de un mejor servicio civil y de una gestión orientada tanto a eficiencia como a equidad.

## **Reconfiguración en el siglo XXI: la Constitución de 2008 y la “Revolución Ciudadana”**

En el siglo XXI, particularmente a partir de 2007 con el gobierno de Rafael Correa (autodenominado de la Revolución Ciudadana), Ecuador emprendió una nueva reconfiguración del Estado y su administración pública. La convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2007 derivó en la Constitución de Montecristi de 2008, la cual redefinió la arquitectura institucional y los principios rectores de la función pública. La nueva Constitución proclamó a Ecuador como un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, intercultural, plurinacional y laico", enfatizando la descentralización y la participación ciudadana. Se estableció una división funcional del poder en cinco Funciones estatales (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, y de Transparencia y Control Social), creando estructuras inéditas como el Consejo de Participación Ciudadana y la Defensoría del Pueblo con rango constitucional.

En materia de administración pública, la Constitución del 2008 introdujo varios elementos clave: reconoció la carrera administrativa y la meritocracia como pilares, estableciendo que el ingreso al servicio público debe darse por concursos y méritos (Art. 228). Mandó crear un Código de Planificación y Finanzas Públicas para institucionalizar la planificación (esto se concretó en 2010) y consolidó la SENPLADES como órgano rector de planificación y evaluación de políticas. Asimismo, la Constitución potenció la participación ciudadana en el control de la gestión pública, reflejando el enfoque de gobernanza y accountability. En los años subsiguientes, bajo la presidencia de Correa, se aprobaron leyes orgánicas importantes: la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en 2010 reemplazó a la antigua LSCCA, unificando la normativa de empleo público. La LOSEP profesionalizó la gestión del talento humano público, estableció escalas salariales homologadas y fortaleció la capacitación a través del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), que pasó a ser la universidad de posgrado para la formación de servidores civiles.

Otra reforma sustantiva fue la expedición del Código Orgánico Administrativo (COA) en 2017, que sistematiza los procedimientos administrativos y los principios de actuación de la administración (simplificación, eficacia, debida motivación de actos, etc.), algo inédito en la legislación ecuatoriana. Además, se modernizaron sistemas como el de compras públicas (portal Compras Públicas), buscando transparencia y agilidad, y se impulsó el gobierno electrónico con la digitalización de trámites vía portales como Gobierno en Línea.

La “Revolución Ciudadana” se caracterizó por un fortalecimiento del aparato estatal en áreas estratégicas: se crearon nuevas empresas públicas (por ejemplo, en sectores estratégicos de agua, electricidad, minería), se repotenciaron ministerios (llegando a más de 30 ministerios en su pico, con coordinadores sectoriales), y se aumentó la inversión social con burocracias dedicadas a programas de salud, educación, vivienda, etc. Este crecimiento burocrático fue justificado en aras de recuperar la rectoría del Estado y proveer derechos sociales (salud, educación gratuita, etc.). Sin embargo, también generó críticas acerca de un eventual hipertrofia administrativa y la sostenibilidad fiscal de tanto funcionario. A partir de 2017, con gobiernos más austeros (Lenín Moreno y luego Guillermo Lasso), ha habido esfuerzos de racionalizar el tamaño estatal, fusionando ministerios y reduciendo gastos.

En cuanto a modelos teóricos, el siglo XXI en Ecuador refleja una combinación de enfoques. Por un lado, se han integrado prácticas de la gestión por resultados (cada ministerio manejó Planes Operativos Anuales con indicadores, informes de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, etc.), y por otro se ha promovido la participación ciudadana y la transparencia (por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2004 sigue vigente, y se crearon observatorios ciudadanos). La influencia de organismos internacionales en definir políticas administrativas continúa, aunque matizada: durante la década de 2010, organismos como el BID financiaron programas de fortalecimiento institucional y gobierno electrónico, mientras que cooperaciones bilaterales (como la GIZ alemana) apoyaron procesos de descentralización y mejoramiento municipal.

### **Factores críticos en la evolución de la administración pública**

La historia de la administración pública –tanto a nivel global, regional como en Ecuador– no puede entenderse plenamente sin analizar los factores clave que han influido en su evolución. A continuación, se presenta un análisis crítico de cuatro factores determinantes: el legado del colonialismo, las reformas estructurales de corte neoliberal, los procesos de modernización interna y la influencia internacional. Cada uno de ellos ha moldeado, de distinta manera, la forma en que se organiza y opera el aparato administrativo estatal.

## **Legado colonial y tradición patrimonialista**

El colonialismo dejó una impronta profunda en las estructuras administrativas de los países que posteriormente serían independientes. En el caso de América Latina, la dominación española y portuguesa impuso una administración centralista, fuertemente jerárquica y legalista en teoría, pero con prácticas patrimoniales en la realidad. La figura del cacique o caudillo local, fomentada en la colonia mediante la cooptación de élites locales, continuó tras la independencia en forma de caudillismo republicano. Esto significó que las nuevas repúblicas iniciaran su vida con burocracias débiles, personalizadas y frecuentemente corruptas. La noción de que el cargo público era un honor personal y una fuente de renta (más que una función impersonal al servicio del ciudadano) se enraizó en la cultura política. Este legado patrimonialista retardó la adopción de principios meritocráticos y de profesionalización en la región. Incluso cuando se importaron leyes inspiradas en modelos europeos (por ejemplo, códigos administrativos franceses), muchas veces quedaron en el papel debido a la resistencia de prácticas tradicionales. En Ecuador, como se vio, durante décadas el Estado se manejó como extensión del poder de turno, lo cual erosionó la confianza en las instituciones y normalizó la confusión entre intereses públicos y privados. Superar este legado ha requerido múltiples generaciones de reformas y un cambio cultural hacia la valoración del servicio civil independiente, cambio que aún hoy continúa.

## **Reformas estructurales y neoliberalismo**

Las reformas estructurales implementadas a finales del siglo XX (décadas de 1980-90) constituyen otro factor de enorme impacto. Bajo la presión de crisis económicas internas y de la doctrina neoliberal global, muchos países redujeron drásticamente el rol del Estado y reconfiguraron su administración. En términos positivos, esto obligó a revisar esquemas obsoletos y a buscar mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. Por ejemplo, las privatizaciones expusieron a varias empresas anteriormente estatales a la disciplina del mercado, eliminando focos de ineficiencia y clientelismo (aunque también implicaron despidos masivos). La reducción de plantillas en ministerios y la eliminación de entidades redundantes recortaron gastos, respondiendo a urgencias fiscales. Además, la filosofía de la Nueva Gestión Pública, que acompañó a las reformas, introdujo cierta orientación a resultados y satisfacción del usuario que antes estaba ausente.

No obstante, el enfoque neoliberal tuvo también consecuencias negativas o no deseadas en la administración pública. El “achicamiento” del Estado en muchos casos debilitó capacidades

esenciales: tras los recortes, algunos gobiernos quedaron con insuficientes inspectores de salud, técnicos agrícolas o reguladores financieros, lo que agravó problemas de gobernanza. La premura por deshacerse de responsabilidades estatales hizo que se descuidaran áreas sociales críticas (educación, salud) o se transfirieran al sector privado sin suficientes salvaguardias, afectando a poblaciones vulnerables. En Ecuador, las políticas de austeridad en los 80 y 90 llevaron a una caída en la inversión en capacitación y profesionalización de funcionarios. De hecho, la década de 1980 es considerada una “década perdida” también en términos de desarrollo institucional, pues la prioridad de reducir el Estado opacó cualquier mejora cualitativa en la burocracia. Asimismo, muchas reformas se implementaron de manera autoritaria o poco participativa, vía decretos (“decretazos”) o presiones externas, generando resistencia del funcionariado e incluso de la ciudadanía (como protestas contra privatizaciones de servicios básicos). Al final de ese ciclo, se evidenció la necesidad de equilibrar la balanza: surgió el consenso de que “no se trata de tener menos Estado, sino un mejor Estado”, como recogieron documentos del Banco Mundial a fines de los 90. En suma, las reformas estructurales reconfiguraron el paisaje administrativo, recortando excesos pero también mostrando los límites del mercado para sustituir funciones estatales esenciales.

### **Modernización del Estado y dinámicas políticas internas**

Otro factor crucial ha sido la modernización impulsada desde dentro, es decir, las reformas y cambios administrativos motivados por dinámicas políticas y sociales internas de cada país. A diferencia de las medidas “importadas” bajo condicionalidad externa, la modernización interna incluye procesos como: la consolidación del Estado nación, las reformas liberalizadoras de finales del siglo XIX, la implantación de la planificación estatal en el siglo XX, las expansiones de burocracia bajo liderazgos desarrollistas, y también las reestructuraciones administrativas tras transiciones democráticas. Estos esfuerzos de modernización suelen estar ligados a proyectos políticos nacionales. Por ejemplo, en Ecuador la Revolución Juliana (1925-1931) buscó modernizar la administración financiera y terminó fundando instituciones perdurables (Banco Central, Contraloría) por iniciativa propia, antes de la era del FMI. De igual manera, el retorno a la democracia en 1979 trajo consigo una voluntad de racionalizar y democratizar la administración pública: se emitieron nuevos estatutos administrativos, se crearon organismos de control (Tribunal

de Cuentas, luego Contraloría fortalecida) y se trató de desvincular la burocracia de los militares salientes.

Las dinámicas políticas también incluyen la presión social para mejorar la gestión pública. Protestas ciudadanas contra la corrupción o la mala calidad de servicios han sido catalizadoras de reformas en muchas ocasiones. Un ejemplo es la ola anti-corrupción en América Latina a fines de los 90, que llevó en Ecuador a la creación de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (instituida en la Constitución de 1998) y a iniciativas de transparencia administrativa. Asimismo, la modernización se relaciona con la introducción de nuevas tecnologías y prácticas gerenciales. La digitalización de trámites, la profesionalización de recursos humanos (p. ej., introducción de sistemas integrados de gestión de personal, concursos en línea) y la adopción de normas de calidad (ISO en instituciones públicas) son parte de esta tendencia global de modernización. Estos cambios suelen ser impulsados por liderazgos administrativos tecnocráticos o por generaciones de servidores públicos formados en el exterior que traen nuevas ideas.

Sin embargo, la efectividad de las modernizaciones internas a menudo topa con obstáculos estructurales como la inercia burocrática, la oposición de grupos de interés (sindicatos del sector público, por ejemplo) o la misma inestabilidad política. En países con frecuentes crisis de gobierno, cada nuevo régimen tiende a descartar las iniciativas del anterior, provocando vaivenes. Un caso ilustrativo: en Ecuador, la SENDA creada en 1993 para reforma administrativa fue suprimida a finales de los 90, y luego la función de mejorar la administración pública pasó al Ministerio de Trabajo, después al Ministerio Coordinador de la Política, etc., cambiando varias veces de manos según la agenda política del momento. Pese a ello, a largo plazo las modernizaciones han ido dejando huella: hoy existe más conciencia en la opinión pública sobre la importancia de un Estado eficiente y menos tolerancia al clientelismo descarado que en siglos pasados, lo cual es resultado de ese lento pero continuo proceso de cambio interno.

### **Influencia internacional y transferencia de modelos**

Por último, un factor omnipresente en la evolución administrativa es la influencia internacional. Desde el intercambio de ideas en la academia hasta las imposiciones directas de organismos financieros, los modelos y tendencias globales han sido adaptados (o adoptados) por los países a lo largo del tiempo. En el siglo XIX, las élites latinoamericanas miraban a Europa en busca de inspiración: la burocracia francesa napoleónica y el civil service británico fueron referentes

teóricos para leyes tempranas. Más adelante, en el período de posguerra, la ayuda técnica de Naciones Unidas, OEA y países amigos (misiones estadounidenses como la de Kemmerer en Ecuador en 1927, o cuerpos de paz en los 60 entrenando administradores municipales) transmitió conocimientos y prácticas. En las últimas décadas, esta influencia se ha institucionalizado a través de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el FMI, la OCDE, etc., que no solo financian sino que recomiendan y a veces condicionan la implementación de ciertas reformas administrativas. Por ejemplo, el Banco Mundial a partir de su informe de 1997 promovió el concepto de “Buen Gobierno” (Good Governance) en los países en desarrollo, instando a fortalecer el estado de derecho, la eficiencia gubernamental y el control de la corrupción. Estas recomendaciones permearon las agendas nacionales y se reflejan en planes y legislaciones (la creación de oficinas anticorrupción, portales de transparencia, etc. suelen derivar de esas influencias externas).

Un aspecto de la influencia internacional es la transferencia de modelos de gestión. La moda del New Public Management en los 90 fue en gran medida importada: expertos extranjeros asesoraron en la creación de agencias, en la reingeniería de procesos y en la implantación de sistemas de información gerencial. Del mismo modo, actualmente el paradigma de la gobernanza digital y el gobierno abierto llega vía foros globales (como la Alianza para el Gobierno Abierto) y consultorías internacionales, y luego es implementado localmente con financiamiento compartido. Esta transferencia de modelos tiene ventajas, pues permite a países como Ecuador aprovechar experiencias ajenas y acortar curvas de aprendizaje (adoptando soluciones probadas, softwares ya desarrollados, etc.). Pero también conlleva riesgos de “trasplantes institucionales” inapropiados: cuando un modelo se copia sin ajustarlo al contexto local, puede fracasar. Un claro ejemplo fue la pretensión de aplicar esquemas extremos de pago por desempeño individual en países con débil institucionalidad, algo que en la práctica no funcionó porque no existían mecanismos confiables de evaluación ni culturas de cumplimiento.

En Ecuador, la influencia internacional ha sido notoria en varios momentos: la dolarización del año 2000 redujo la autonomía de política económica, pero a cambio impuso disciplina fiscal que impactó la administración pública (se adoptaron normas de prudencia en el gasto). La firma de acuerdos comerciales y de financiamiento conlleva compromisos de mejorar trámites (ventanillas únicas de comercio exterior, por ejemplo, impulsadas por organismos multilaterales). Incluso en

la Constitución de 2008 se observan conceptos derivados de debates globales, como los derechos de la naturaleza o la plurinacionalidad, aunque estos no provienen de organismos financieros sino de corrientes intelectuales transnacionales. En definitiva, la administración pública ecuatoriana y latinoamericana vive en diálogo constante con el mundo: adopta estándares internacionales (ej. normativas ISO de calidad, recomendaciones de CAF para gestión pública, Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU que requieren capacidades administrativas para su logro) y, a la vez, trata de adaptar esas pautas a sus realidades socio-culturales.

Un hilo conductor es que la administración pública, más allá de las teorías de moda, debe adecuarse a su contexto histórico-cultural para ser eficaz y legítima. Los factores críticos analizados muestran la importancia de combinar enfoques: reconocer y depurar las prácticas heredadas (legado colonial), aprovechar las lecciones globales sin perder la identidad local (influencias internacionales), racionalizar y tecnificar la gestión sin olvidarse de la justicia social (reformas estructurales vs. equidad), e impulsar modernizaciones sostenibles arraigadas en consensos internos. Para los estudiantes de posgrado en administración pública, esta revisión histórica-teórica ofrece dos lecciones fundamentales. Primero, que ningún modelo es absoluto: cada paradigma (burocrático, gerencial, participativo) aporta valores que deben integrarse de forma equilibrada en la gestión pública. Y segundo, que el fortalecimiento institucional es un proceso gradual y multifacético, en el cual las leyes y estructuras importan, pero igual de crucial es la cultura administrativa –los valores éticos, la capacidad humana y el compromiso con el servicio a la ciudadanía–, aspectos que solo se consolidan con el tiempo y la perseverancia reformadora.

## **Bibliografía**

- Colón de Carvajal, B. (2011). Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza. Noticias Jurídicas (artículo en línea).
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.
- Garavaglia, J. C. (2012). Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina. Almanack, (3), 5-26.
- Larrea Holguín, J. (1982). El espíritu jurídico de la República (de 1895 a nuestros días). En Historia del Ecuador, Vol. 7. Salvat, Quito.
- López, F. (2019, 4 de septiembre). La formación del servidor público. El Telégrafo.

- Moriconi, M. (2010). La administración pública como foco de malestar: revisión crítica del discurso histórico desde parámetros teórico-políticos. *Historia y Política*, (23), 191-217.
- Ramírez Bouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.

## Capítulo IV

### Modelos y paradigmas de la gestión pública

Jaime Santiago Burbano Cabrera  
[jburbano@utb.edu.ec](mailto:jburbano@utb.edu.ec)  
Universidad Técnica de Babahoyo  
<https://orcid.org/0000-0003-3832-7415>

#### Introducción

En la administración pública, los términos *modelo* y *paradigma* hacen referencia a enfoques o marcos conceptuales que orientan la forma de gestionar el aparato estatal. Un modelo de gestión pública se entiende como un conjunto coherente de principios organizativos, prácticas administrativas y estructuras institucionales diseñadas para ordenar y dirigir la acción del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos. Por su parte, un paradigma alude a la visión más amplia y los supuestos predominantes en una época acerca de cómo debe funcionar la administración pública, incluyendo valores, objetivos y métodos compartidos por la comunidad política y administrativa. En otras palabras, el paradigma es el marco de ideas dominante (el “modelo mental” subyacente) que guía la formulación de modelos específicos de gestión pública.

A lo largo del último siglo, la gestión pública ha experimentado varios cambios de paradigmas. Desde la consolidación del modelo burocrático weberiano en las décadas centrales del siglo XX, se pasó hacia un paradigma posburocrático a finales del siglo XX, vinculado a la llamada Nueva Gestión Pública. Más recientemente, se perfilan enfoques “post-NGP” orientados a la gestión por resultados y a la gobernanza colaborativa. Cada paradigma emergente ha respondido a las limitaciones del anterior y a nuevos desafíos sociales: mayor demanda de eficiencia, de participación ciudadana, de transparencia y de rendición de cuentas. A continuación se revisan los principales modelos globales de gestión pública, para luego analizarlos críticamente en función de aquellos criterios y examinar su aplicación en el contexto ecuatoriano.

Principales modelos de gestión pública a nivel global

Modelo burocrático weberiano

El modelo burocrático, formulado clásicamente por Max Weber, fue la base de la administración pública moderna durante gran parte del siglo XX. Sus características centrales incluyen una estructura jerárquica de autoridad, reglas y procedimientos formales estrictos, división del trabajo con competencias definidas, y gestión de personal basada en el mérito y la profesionalización. El ideal weberiano proponía que los funcionarios públicos (los burócratas) actuaran con imparcialidad, siguiendo normas escritas de manera racional, para lograr la máxima eficiencia técnica en el desempeño de sus funciones. La burocracia estaba organizada en forma piramidal, cada nivel con responsabilidades delimitadas, y se garantizaba la estabilidad laboral y ascensos según la antigüedad y méritos demostrados. Este modelo aportó institucionalidad al Estado, poniendo orden y predictibilidad en la gestión pública a través de reglamentos uniformes y controles jerárquicos.

No obstante, el paradigma burocrático también conlleva limitaciones conocidas. El apego excesivo a las normas y procedimientos puede derivar en rigidez, trámites lentos y poca capacidad de adaptación a cambios. La prioridad a la obediencia jerárquica tiende a desincentivar la innovación y la orientación a resultados. Asimismo, tradicionalmente la burocracia clásica fomentó una separación marcada entre la administración y la ciudadanía: el ciudadano es visto más como un administrado que como un participante activo. En muchos países, incluido Ecuador, la burocracia pública derivó históricamente en prácticas de clientelismo y falta de flexibilidad, con escasa orientación al servicio del usuario. Estas debilidades motivaron, en la última parte del siglo XX, la búsqueda de modelos alternativos de gestión.

### **Nueva Gestión Pública (NGP)**

En las décadas de 1980 y 1990 surge a nivel global la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) –en inglés *New Public Management*– que constituyó un cambio de paradigma posburocrático. La NGP propone incorporar en el sector público principios y técnicas propias del management privado y de la economía de mercado, bajo la premisa de que ello aumentaría la eficiencia y eficacia gubernamental. Este enfoque nació en contextos anglosajones (Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos) y luego se extendió internacionalmente como receta de reforma del Estado. Sus rasgos distintivos incluyen:

- **Orientación a resultados y desempeño:** Se pone el foco en los productos y resultados de la gestión más que en los procesos. Importan los objetivos cumplidos y la calidad de los servicios, por encima del mero apego a normas internas. Se introducen indicadores de desempeño y sistemas de evaluación para medir el éxito de programas públicos.
- **Eficiencia y control de costos:** La NGP enfatiza la disciplina fiscal, la reducción del gasto público y el uso eficiente de los recursos. Esto implicó políticas de ajuste del tamaño del Estado, mediante reingeniería de procesos, eliminación de redundancias y, en ocasiones, privatizaciones de empresas estatales o externalización de servicios públicos hacia el sector privado. La idea subyacente es que la competencia y las prácticas del mercado pueden corregir la inercia y el despilfarro burocrático.
- **Descentralización y flexibilización:** A diferencia de la rigidez centralista burocrática, la NGP favorece delegar decisiones a niveles inferiores y otorgar mayor autonomía de gestión a agencias ejecutoras. Se promueve una administración más flexible y ágil, con estructuras organizativas más planas y menos jerarquizadas. Asimismo, se alienta la desregulación de trámites y normas internas para agilizar procesos (frente a la profusa regulación del modelo tradicional).
- **Enfoque en el ciudadano-cliente:** La relación Estado-ciudadano se replantea bajo criterios de servicio al cliente. El ciudadano es visto como usuario o consumidor de servicios públicos, cuyos niveles de satisfacción deben ser atendidos. Por tanto, la administración pública debe ser responsiva a las necesidades de sus clientes, brindando servicios de calidad y oportunos. Conceptos como calidad total, atención al usuario y cartas de servicios entran en la gestión pública.
- **Responsabilidad por desempeño:** Se introducen contratos de gestión, pagos por desempeño, incentivos y evaluaciones al personal basados en el cumplimiento de metas. Los gerentes públicos reciben mayor flexibilidad, pero a cambio rinden cuentas sobre indicadores concretos (lo que se conoce como *accountability* gerencial).

La Nueva Gestión Pública representó, en suma, un paradigma que buscó “romper” con la cultura burocrática tradicional, incorporando la lógica del mercado y la empresa en el gobierno. Cabe destacar que sus críticas apuntan a que, si bien mejora la eficiencia, puede descuidar valores públicos importantes (equidad, transparencia) y fragmentar la administración. Aun así, la NGP

influyó marcadamente en las reformas estatales de los años 90 en muchos países, como veremos en el caso ecuatoriano.

### **Enfoque de gobernanza**

Hacia finales del siglo XX y especialmente en el siglo XXI, emerge el paradigma de la gobernanza como una respuesta a las limitaciones tanto del modelo burocrático como de la NGP. La *gobernanza* en la gestión pública implica un cambio de enfoque: de un gobierno jerárquico unilateral, se pasa a una dirección colaborativa y participativa de los asuntos públicos, donde interviene una pluralidad de actores. Este modelo concibe la administración pública no como tarea exclusiva del Estado, sino como el resultado de la interacción entre el sector público, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil e incluso los ciudadanos de forma individual.

Las características clave de la gobernanza como modelo de gestión son:

- **Redes y cooperación:** El Estado actúa en *red* con otros actores para coproducir bienes públicos. Se forman alianzas público-privadas, mesas de diálogo multiactor y mecanismos de coordinación interinstitucional para hacer frente a problemas complejos. La estructura tiende a ser horizontal, diluyendo en parte las jerarquías en favor de la negociación y coordinación.
- **Participación ciudadana:** La **participación** de la ciudadanía en la toma de decisiones se vuelve central. La gobernanza promueve la inclusión de la sociedad civil en la formulación de políticas, el control social y la ejecución de ciertos servicios. Se crean consejos consultivos, presupuestos participativos, veedurías ciudadanas y otros canales para que la voz ciudadana influya en la gestión pública, fortaleciendo la legitimidad democrática.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** A diferencia de la opacidad burocrática, la gobernanza acentúa la transparencia en los actos de gobierno, de modo de facilitar el escrutinio público y la legitimación democrática de las decisiones. Igualmente, exige rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los gobernantes no sólo vertical (hacia las autoridades superiores) sino también horizontal (entre instituciones) y social (hacia los ciudadanos). Esto incluye publicar información, permitir el acceso a datos gubernamentales y evaluar las políticas de cara al público.

- **Orientación a la eficacia y coherencia:** La gobernanza busca lograr acuerdos en objetivos comunes y una acción pública coherente entre actores. Se valora la eficacia (logro de objetivos) por encima de la simple eficiencia técnica, entendiendo que los problemas públicos requieren sumar capacidades de distintos sectores. La coordinación interinstitucional y la coherencia de políticas son principios rectores.

En síntesis, la gobernanza amplía el paradigma de gestión pública hacia un modelo más democrático y abierto, donde el Estado deja de ser un actor único para convertirse en un articulador de esfuerzos colectivos. Este enfoque ha cobrado fuerza con la expansión de las tecnologías de la información (gobierno electrónico) y con las demandas ciudadanas de mayor involucramiento en los asuntos públicos en las últimas décadas.

### **Gestión por resultados**

Otro enfoque importante, que a veces se solapa con la NGP pero merece mención propia, es la gestión por resultados (*GpR*). Este modelo pone el acento en planificar, ejecutar y evaluar la acción gubernamental enfocándola en los resultados o impactos obtenidos en la sociedad, más que en los procedimientos realizados o los recursos empleados. La gestión por resultados se sustenta en la definición de metas claras, desarrollo de indicadores de desempeño y sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir el progreso y cumplimiento de objetivos de política pública. Su lema implícito es “lo que no se mide, no se gestiona”.

Impulsada desde organismos internacionales y adoptada en muchas administraciones a partir de los 2000, la GpR se vincula con técnicas como la planificación estratégica, el presupuesto por resultados, la evaluación de impacto y los informes de rendición de cuentas basados en indicadores. A diferencia de la NGP –que priorizaba eficiencia y competencia– la gestión por resultados enfatiza el logro efectivo de fines públicos (reducción de pobreza, mejora de servicios, etc.) y la mejora continua mediante retroalimentación. Por ejemplo, en América Latina se habla de un modelo “metaburocrático” actual sustentado en procesos de mejora continua, con comparaciones de desempeño mediante *rankings* e indicadores estratégicos.

Las administraciones públicas orientadas a resultados suelen implementar herramientas informáticas integrales que articulan la planificación, la presupuestación y la evaluación en un solo

sistema. Esto permite asignar recursos según objetivos, hacer seguimiento periódico de indicadores y responsabilizar a los gestores por desviaciones. Un caso paradigmático es el de los “Gobiernos por Resultados”, proyectos donde cada entidad pública define su plan operativo con indicadores y metas anuales que son monitoreados centralmente.

La gestión por resultados ha aportado mayor claridad sobre el desempeño gubernamental y ha reforzado la rendición de cuentas basada en evidencia. No obstante, también enfrenta desafíos: requiere capacidad técnica para el diseño de indicadores apropiados, disponibilidad de datos confiables y, sobre todo, una cultura organizacional que use la información para aprender y corregir, y no solo para sancionar. De lo contrario, existe el riesgo de distorsiones (por ejemplo, manipular cifras o privilegiar lo cuantificable por sobre lo cualitativo).

### **Nuevos enfoques emergentes**

En años recientes, han surgido enfoques complementarios que podrían considerarse nuevos paradigmas emergentes en la gestión pública, en respuesta a cambios tecnológicos y sociales. Entre ellos destacan:

- **Gobierno abierto:** Plantea un Estado transparente, participativo y colaborativo, aprovechando las nuevas tecnologías para publicar datos (*open data*) y co-crear soluciones con la ciudadanía. Un gobierno abierto busca un nuevo relacionamiento entre gobernantes y ciudadanía, basado en la información accesible, la colaboración y la responsabilidad mutua. Este paradigma trasciende la democracia representativa tradicional promoviendo una interacción más directa y continua de la sociedad con la gestión pública.
- **Gobierno digital:** También llamado transformación digital del Estado, implica reimaginar los servicios y procesos públicos mediante el uso intensivo de tecnologías de la información (internet, big data, inteligencia artificial). Su promesa es aumentar radicalmente la eficiencia (por ejemplo, con trámites en línea rápidos) y la transparencia (datos abiertos, plataformas de seguimiento), además de hacer al gobierno más responsivo a las necesidades en tiempo real.
- **Enfoque de valor público:** Propuesto por autores como Mark Moore, este paradigma sugiere que más allá de la eficiencia o la mera ejecución de mandatos políticos, los

directivos públicos deben orientar su gestión a generar *valor público*. Es decir, resultados apreciados por la ciudadanía, logrados mediante legitimidad y apoyo político. En este enfoque, la participación ciudadana y la deliberación sobre qué es “valor” son cruciales.

- **Gobernanza participativa y colaborativa:** Extiende la idea de gobernanza incorporando metodologías de co-creación de políticas públicas con actores sociales, presupuestos participativos, jurados ciudadanos deliberativos, etc., para elevar la calidad democrática de la gestión. Se relaciona con conceptos como la *coproducción de servicios públicos*, donde usuarios y comunidades participan activamente en el diseño o provisión de ciertos servicios (por ejemplo, seguridad comunitaria, cuidado del medio ambiente).

Estos enfoques emergentes no reemplazan totalmente a los modelos previos sino que suelen coexistir e integrarse en la práctica. Por ejemplo, un gobierno puede mantener estructuras burocráticas para ciertas funciones, aplicar gestión por resultados en sus programas prioritarios, y a la vez impulsar iniciativas de gobierno abierto para transparentar su gestión. En la actualidad, el paradigma dominante de la gestión pública es híbrido, combinando elementos gerenciales, participativos y digitales según las demandas del contexto. En América Latina, se observa que “hoy día, el modelo de gestión pública se sustenta en procesos de mejora continua”, con amplia utilización de métricas comparativas de desempeño. En definitiva, la evolución paradigmática continúa, orientada a equilibrar eficiencia con democratización y adaptarse a entornos cambiantes.

### **Análisis crítico de los modelos: eficiencia, participación, transparencia y rendición de cuentas**

Cada uno de los modelos mencionados aporta una visión diferente de cómo lograr una buena gestión pública, privilegiando ciertos valores sobre otros. A continuación se realiza un análisis comparativo de estos paradigmas frente a cuatro criterios fundamentales: eficiencia administrativa, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

- **Eficiencia administrativa:** El modelo burocrático buscaba eficiencia a través de la estandarización y el control estricto, es decir, una eficiencia de procesos (hacer las cosas conforme a reglas preestablecidas). En la práctica, esto condujo a cierta racionalidad en tareas rutinarias, pero con frecuencia generó ineficiencias mayores por la rigidez y la lenta

respuesta al cambio. De hecho, la proliferación de regulaciones internas en las burocracias intentó prevenir desviaciones en el comportamiento institucional, pero terminó por entrampar trámites y restar agilidad. La Nueva Gestión Pública, en cambio, situó la eficiencia en el centro de las reformas: introdujo disciplina fiscal, evaluaciones de desempeño y competencia quasi-mercantil en la provisión de servicios, logrando ahorros y mejoras en algunos servicios. Medidas típicas de la NGP como la reducción del tamaño estatal, privatización y subcontratación se orientaron a eliminar estructuras consideradas ineficientes y aprovechar economías de mercado. Esto, sin embargo, a veces sacrificó la equidad o la calidad integral por enfocarse excesivamente en el costo-beneficio. El enfoque de gobernanza y los modelos recientes tratan la eficiencia de manera más holística: se busca eficiencia no solo en términos de costos, sino eficacia en resultados y coordinación entre actores. La colaboración interinstitucional, aunque puede parecer más lenta que una decisión vertical, pretende evitar duplicidades y aprovechar sinergias, logrando una eficiencia sistémica. La gestión por resultados contribuye aquí al concentrarse en *qué* se logra con las intervenciones públicas y a qué costo, introduciendo herramientas para optimizar la asignación de recursos hacia programas que demuestren mayor impacto. En resumen, la NGP potenció la eficiencia técnica y financiera, mientras la gobernanza y la GpR buscan una eficiencia orientada a resultados y al valor público (hacer “lo que importa” de la mejor manera posible).

- **Participación ciudadana:** Este es quizás el ámbito donde las diferencias paradigmáticas son más notables. El modelo burocrático tradicional prácticamente excluía la participación ciudadana directa: las decisiones eran tomadas por la jerarquía político-administrativa, y al ciudadano común solo le cabía obedecer las leyes y regulaciones. La interacción se limitaba a trámites formales y, eventualmente, al cabildeo político de élites, pero no existían mecanismos para la intervención ciudadana en la gestión. La NGP tampoco enfatizó la participación en sentido democrático; más bien reconceptualizó al ciudadano como cliente a satisfacer, no como coproductor de políticas. Aunque la NGP introdujo encuestas de satisfacción y ventanillas de quejas, esto apuntaba a mejorar la calidad del servicio, no a compartir las decisiones con la ciudadanía. En contrapartida, el paradigma de la gobernanza coloca a la participación en el centro: reconoce que las políticas públicas ganan efectividad y legitimidad si se construyen con la intervención de múltiples actores,

incluyendo ciudadanos y organizaciones sociales. La gobernanza promueve la colaboración público-social en diagnósticos, planeación y seguimiento de las políticas

Esto se traduce en consejos ciudadanos, comités de usuarios, audiencias públicas, entre otros mecanismos. La gestión por resultados, por su parte, no necesariamente implica participación (es más tecnocrática en su instrumentación), pero puede complementarse con esquemas participativos –por ejemplo, incorporando las prioridades expresadas por la comunidad en los planes estratégicos y usando la retroalimentación ciudadana para evaluar el desempeño. Los enfoques emergentes, como gobierno abierto, llevan aún más lejos la participación al buscar una co-creación de la gestión pública junto a la ciudadanía, derribando la separación clásica entre “los que gobiernan” y “los gobernados”. En suma, mientras los modelos burocrático y gerencial vieron a la ciudadanía de forma pasiva (súbdito o cliente), los paradigmas de gobernanza y gobierno abierto la ven como agente activo y coprotagonista de la gestión pública.

- **Transparencia:** En el modelo burocrático tradicional, la transparencia no era una prioridad central; si bien las normas eran públicas y se llevaba registro escrito de los actos (lo que proveía cierta transparencia formal), en la práctica la burocracia podía operar de manera opaca para el ciudadano común, escudada tras procedimientos complejos. La información solía fluir verticalmente dentro del gobierno pero con poca rendición de cuentas pública. La NGP introdujo mejoras en este aspecto al instituir sistemas de medición y reporte de desempeño, boletines de gestión, indicadores comparables, etc., algunos de los cuales se hicieron públicos, incrementando la transparencia sobre resultados. Sin embargo, también fomentó la descentralización a agencias semiautónomas y la contratación privada, lo que a veces dificultó el seguimiento público (por ejemplo, contratos con empresas podían quedar menos sujetos a escrutinio ciudadano). La gobernanza, en cambio, postula la transparencia como principio fundamental: la interacción colaborativa requiere confianza, y ésta se construye con información abierta y compartida. Gobiernos bajo este paradigma tienden a aprobar leyes de acceso a la información, publicar datos de contrataciones, presupuestos y ejecución en portales accesibles, y facilitar la comprensión de la gestión a la ciudadanía. Así se democratiza la información, habilitando el control social. La gestión por resultados también incentiva la transparencia en tanto los resultados e indicadores deben ser

comunicados para que haya rendición de cuentas; por ejemplo, se elaboran informes de desempeño gubernamental anuales. No obstante, si la cultura política es contraria, estos informes pueden quedarse en formalidades poco difundidas. En los modelos emergentes como gobierno abierto, la transparencia se convierte en un valor esencial e indisoluble de la gestión: se promueve la *open data*, la publicación proactiva de toda información de interés público (no solo a pedido), el uso de plataformas digitales donde los ciudadanos pueden monitorear obras, presupuestos y planes en tiempo real. Este nivel de transparencia radical busca no solo combatir la corrupción, sino empoderar a la ciudadanía con conocimiento para participar y colaborar de manera informada.

- **Rendición de cuentas (accountability):** La rendición de cuentas se refiere a la obligación de los responsables públicos de explicar y justificar sus decisiones y resultados, y asumir las consecuencias. En el modelo burocrático weberiano, la rendición de cuentas era principalmente interna y jerárquica: cada funcionario rendía cuentas a su superior inmediato según las reglas administrativas, y en última instancia los ministros ante el presidente o parlamento. Era un accountability vertical y formal, con poco espacio para el escrutinio ciudadano directo. Además, la estabilidad funcional a veces derivó en una sensación de poca responsabilidad individual frente al desempeño (cumplir con el procedimiento era suficiente). La Nueva Gestión Pública reformuló la rendición de cuentas hacia un modelo de accountability por resultados: el énfasis en contratos de gestión y evaluación implicó que los gestores debían responder por indicadores concretos (por ejemplo, reducción del tiempo de trámite, número de casos atendidos, etc.). Esto fortaleció la disciplina en algunos casos –por ejemplo, gerentes de agencias despedidos por no cumplir metas–, pero también generó incentivos para enfocarse en lo medido a expensas de lo no medido.

La gobernanza amplía la rendición de cuentas incorporando dimensiones horizontales y sociales: no solo los subordinados rinden cuentas al jefe, sino que las instituciones se controlan mutuamente (ej. contralorías, poderes autónomos) y, sobre todo, rinden cuentas a la ciudadanía en espacios participativos. La rendición de cuentas social implica informes públicos, audiencias de rendición de cuentas donde los funcionarios explican su gestión ante la población, y la posibilidad de sanción política o reputacional vía la opinión pública.

La gestión por resultados ha facilitado la rendición de cuentas al proveer datos objetivos sobre la gestión que pueden ser presentados en dichas audiencias o informes. Sin embargo, la verdadera accountability requiere no solo datos sino también mecanismos efectivos de sanción o corrección cuando hay incumplimientos. En este sentido, los nuevos paradigmas insisten en la creación de instituciones fiscalizadoras independientes, la participación activa de la prensa y la sociedad civil en monitorear al gobierno, y la existencia de consecuencias (políticas, administrativas o penales) para la mala gestión o la corrupción. En resumen, se ha pasado de una rendición de cuentas limitada, burocrática, a una visión más integral donde el funcionario público está observado por múltiples ojos (superiores, órganos de control, ciudadanos) y debe justificar tanto sus procesos como sus resultados.

En conjunto, el análisis crítico muestra que no existe un modelo perfecto: cada paradigma aporta fortalezas en ciertos criterios pero presenta debilidades en otros. Mientras la burocracia clásica garantizó legalidad, orden y procedimientos uniformes (valiosos para la formalidad y estabilidad institucional), quedó en deuda en participación y flexibilidad. La Nueva Gestión Pública trajo eficiencia y orientación al desempeño, pero a veces a costa de la transparencia (por la fragmentación en agencias) y con limitada apertura a la deliberación ciudadana. La gobernanza y los enfoques participativos han enriquecido la democratización de la gestión y la transparencia, pero enfrentan el reto de mantener altos niveles de eficacia y coordinación en entornos complejos. La gestión por resultados aporta una cultura de evaluación y mejora continua, aunque debe cuidarse de no simplificar en exceso la realidad social a números. Estos criterios, por supuesto, también deben analizarse en contextos específicos. A continuación, examinaremos cómo Ecuador ha adoptado o adaptado estos modelos, y qué resultados y lecciones se observan en la experiencia ecuatoriana.

### **Aplicación de los modelos en el contexto ecuatoriano**

La evolución de la gestión pública en Ecuador a lo largo de las últimas décadas refleja, en buena medida, los cambios de paradigmas descritos, aunque con adaptaciones propias y resultados mixtos. A continuación se revisa cómo cada modelo o enfoque ha sido adoptado o se ha manifestado en el caso ecuatoriano, con ejemplos concretos.

**Predominio del modelo burocrático tradicional:** Durante gran parte del siglo XX, la administración pública ecuatoriana se estructuró bajo lineamientos burocráticos clásicos. Tras la consolidación del Estado-nación, especialmente desde mediados del siglo XX, se crearon organismos públicos jerarquizados, ministerios y una normativa administrativa inspirada en principios weberianos de impersonalidad y formalidad. Por ejemplo, se establecieron estatutos del servicio civil que teóricamente promovían el ingreso por méritos y la carrera administrativa. Sin embargo, en la práctica, hasta entrados los años 2000, la burocracia en Ecuador estuvo marcada por clientelismo político y frecuentes cambios de personal con cada gobierno, lo cual socavó el espíritu meritocrático. Aún así, la idea de un Estado racional-legal caló en ciertas áreas: se profesionalizó el cuerpo diplomático, se implementaron manuales de procedimientos en ministerios, etc. El modelo burocrático dio al Estado ecuatoriano una base institucional, pero también cargó con los vicios típicos de la región: trámites engorrosos, duplicación de funciones y poca orientación al ciudadano.

**Reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública (años 1990):** En línea con las tendencias internacionales de la época y bajo la influencia del llamado Consenso de Washington, Ecuador emprendió en los años 90 intentos de modernización estatal con enfoque gerencial. Un hito fue la Ley de Modernización del Estado de 1993, que sentó principios de eficiencia, agilidad, transparencia y coparticipación con el sector privado en la gestión pública. Dicha ley creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) para impulsar reformas administrativas. Entre las medidas promovidas estuvieron la privatización o concesión de empresas estatales y servicios (por ejemplo, se concesionaron servicios telefónicos y se intentó sin éxito privatizar la seguridad social), la descentralización de competencias hacia municipios y provincias, y la simplificación de trámites. Sin embargo, muchas de estas reformas quedaron incompletas o enfrentaron resistencia. Un ejemplo emblemático es el intento de reforma al sistema de pensiones de 1994, que buscaba introducir administradoras privadas de fondos de jubilación siguiendo el modelo chileno; esta propuesta fue rechazada contundentemente en un plebiscito en 1995 debido al temor social a la privatización de la seguridad social. Asimismo, los esfuerzos por reducir el tamaño del Estado fueron parciales: si bien se cerraron o fusionaron algunos entes, el empleo público volvió a crecer con el tiempo, en parte por presiones políticas.

Pese a los obstáculos, los años 90 dejaron capacidades instaladas acordes a la NGP. Por ejemplo, se empezó a utilizar la planificación estratégica en instituciones, se crearon unidades de control de gestión en algunos ministerios y se introdujeron conceptos de evaluación de desempeño. También se fortaleció la descentralización: varios servicios (educación primaria, salud básica) pasaron a ser gestionados por los municipios en la década de 1990 y principios de 2000. El CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) consideraba ya en 1998 que la descentralización era “tarea esencial” de la modernización gerencial del Estado latinoamericano, para ganar eficiencia y acercar el control ciudadano sobre las políticas. Ecuador avanzó en esa línea transfiriendo competencias de obras públicas menores, vialidad rural y otras a los gobiernos seccionales. No obstante, la falta de recursos y de capacitación local limitó el impacto inicial de la descentralización.

#### **La “Revolución Ciudadana”: fortalecimiento estatal y gestión por resultados (2007-2017):**

Un punto de inflexión en el paradigma de gestión pública ecuatoriana ocurrió con el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) y la aprobación de la **Constitución de 2008**. Este periodo, autodenominado la *Revolución Ciudadana*, propuso un nuevo proyecto político que, en términos de gestión, combinó elementos de paradigmas distintos. Por un lado, rechazó abiertamente la agenda neoliberal previa, reivindicando un Estado fuerte como promotor del desarrollo y garante de derechos (lo que implicó alejarse de la NGP ortodoxa que buscaba un Estado mínimo). Por otro lado, para lograr eficiencia y eficacia en sus ambiciosas políticas sociales, el gobierno de Correa implementó muchas herramientas modernas de planificación, tecnología y evaluación, es decir, aplicó principios de gestión por resultados y excelencia administrativa típicos de la NGP pero dentro de un Estado ampliado. La Constitución de 2008 consagró el concepto del *Buen Vivir* (sumak kawsay) como fin último, dando una orientación normativa distinta, pero al mismo tiempo en su artículo 227 estableció principios de eficacia, calidad, participación, responsabilidad, transparencia en la gestión pública, muy alineados con los valores de la gobernanza y la gerencia moderna.

Entre las principales reformas administrativas de esa década puede mencionarse la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) de 2010, que reorganizó el régimen del servicio civil para instaurar la meritocracia y la homologación salarial en todo el sector. Con esta ley se eliminaron una multiplicidad de regímenes laborales especiales, se centralizó la rectoría en el

Ministerio de Relaciones Laborales y se pusieron límites a beneficios e indemnizaciones excesivas, profesionalizando y ordenando el recurso humano estatal. Paralelamente, se realizaron evaluaciones masivas de funcionarios, reestructuraciones institucionales y programas de capacitación, buscando inculcar una “cultura de la excelencia” en el sector público. Aunque estas medidas generaron tensiones con antiguos privilegios burocráticos e incluso protestas (hubo resistencia de gremios de empleados públicos), en general lograron eliminar duplicidades y mejorar la capacidad técnica del Estado.

Una iniciativa destacada fue la implementación del sistema de **Gobierno por Resultados (GPR)**. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 055 de noviembre de 2012, el presidente Correa **ordenó la adopción del “Proyecto Gobierno por Resultados” en todas las entidades públicas de la Función Ejecutiva**, a todos los niveles de gobierno. Este proyecto estableció una plataforma informática integral en la que cada institución debía ingresar su planificación estratégica, sus proyectos y actividades, con indicadores y metas claras, sujetos a seguimiento y evaluación periódica. El GPR permitió tener, por primera vez, un seguimiento centralizado de la gestión por indicadores en 157 instituciones hacia 2013 . Además, se complementó con un **Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación** de políticas públicas coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades). En la práctica, esto se tradujo en que los ministros y directores debían rendir cuentas regularmente del avance de sus metas ante la Presidencia, impulsando un desempeño más enfocado a resultados.

Junto a ello, se institucionalizó el **presupuesto por resultados** en el Ministerio de Finanzas, enlazando la asignación de recursos a la consecución de objetivos planificados. Se desarrolló un **Sistema Nacional de Inversión Pública** (bajo Planifica Ecuador, sucesor de Senplades) para evaluar y priorizar proyectos de manera técnica, garantizando que las inversiones públicas estuvieran alineadas con los planes nacionales. También se modernizaron instrumentos claves como la **contratación pública**: la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) permitió centralizar y transparentar los procesos de compras del Estado, con portales electrónicos, subastas inversas, etc., para mejorar la eficiencia y evitar corrupción. En el área tributaria, el Servicio de Rentas Internas (SRI) también se reformó, implementando sistemas tecnológicos avanzados para la recaudación y control fiscal, aumentando significativamente la eficiencia recaudatoria.

Los resultados de este modelo híbrido de fortalecimiento estatal con técnicas gerenciales se reflejaron en varios indicadores. Por un lado, la inversión social y de infraestructura aumentó, y con ello mejoró el acceso y calidad de ciertos servicios. Encuestas regionales de satisfacción ciudadana mostraron hacia 2014 que Ecuador se ubicaba en **primer lugar en satisfacción con carreteras** y en segundo lugar en satisfacción con educación y salud en América Latina, un cambio notable atribuido a las políticas públicas intensivas de esos años. Asimismo, se registraron importantes **mejoras sociales**: entre 2007 y 2015, la pobreza por ingresos se redujo 12 puntos porcentuales y la desigualdad (coeficiente de Gini) pasó de 0,55 a 0,45, indicando efectividad en los programas sociales y. Estos logros sugieren que la orientación a resultados y la mayor capacidad estatal permitieron **mayor eficacia** en el cumplimiento de objetivos de desarrollo.

Por otro lado, en términos de **control de la corrupción**, la percepción ciudadana de corrupción disminuyó ligeramente después de 2006 (de un pico de 86/100 en percepción de corrupción en 2006 a 68/100 en 2012, según LAPOP). Esto muestra una tendencia positiva, aunque Ecuador seguía ubicándose a mitad de tabla en la región y con altos niveles de victimización por corrupción (alrededor del 40% de personas reportaban haber enfrentado solicitudes de soborno). Las reformas administrativas quizás contribuyeron a mejorar algunos procesos (ej. compras públicas más transparentes con SERCOP), pero no erradicaron problemas de opacidad o corrupción a nivel más alto.

Un aspecto donde las reformas de la Revolución Ciudadana fueron más cuestionadas es en la **participación ciudadana y equilibrio de poderes**. Si bien en el discurso se exaltaba el “poder ciudadano” y se crearon instancias como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para institucionalizar la participación, en la práctica la **toma de decisiones siguió altamente centralizada en el Ejecutivo**. La planificación nacional, por ejemplo, aunque consultaba a actores locales, era fundamentalmente diseñada y dirigida desde la Senplades central. Muchas reformas –incluyendo las administrativas– se hicieron *top-down*, con poca deliberación amplia. Analistas señalan que el modelo administrativo se **centralizó en torno a la Presidencia** y un círculo reducido de colaboradores, restando espacios a la crítica o aportes externos. La participación ciudadana directa en la gestión pública fue limitada: más allá de eventos puntuales (como asambleas comunitarias del presupuesto participativo en algunos municipios), no hubo co-gobierno ni consulta vinculante en políticas nacionales. De hecho, se suprimieron instancias

corporativas de participación que existían en sectores como salud o educación, bajo la idea de eliminar influencias de grupos de interés, pero con ello también desaparecieron foros donde ciertos actores sociales deliberaban sobre políticas públicas. En definitiva, **el componente democrático de las reformas fue débil**: se apostó más por la eficacia técnica y el control central (una suerte de “tecnopopulismo” como lo califican algunos autores) que por empoderar a la ciudadanía en la gestión.

**Avances hacia la gobernanza y gobierno abierto (2018 en adelante):** Tras 2017, con el fin del gobierno de Correa, Ecuador experimentó un giro en retórica hacia la **apertura gubernamental** y la participación, aunque con dificultades en la implementación. El presidente Lenín Moreno (2017-2021) impulsó la adhesión de Ecuador a la **Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)**, una iniciativa multilateral de transparencia y participación. En julio de 2018 Ecuador formalmente se integró a la OGP, comprometiéndose a un Plan de Acción de Gobierno Abierto. Esta adhesión implicaba promover principios de **transparencia, colaboración ciudadana, participación social y lucha contra la corrupción a través de nuevas tecnologías**. Consecuentemente, se conformó un *Grupo Núcleo* con representantes gubernamentales, academia y sociedad civil para co-crear dicho plan. Bajo este marco, el gobierno adoptó medidas como la creación de portales de **datos abiertos**, la publicación de información antes reservada (por ejemplo, contratos petroleros), y el impulso a mecanismos de cocreación de políticas en áreas como justicia y accesibilidad. Si bien estos esfuerzos han sido recientes y enfrentaron obstáculos (coyunturas políticas y luego la pandemia de COVID-19), marcan un avance hacia un paradigma de **gobernanza participativa** más cercano al modelo internacional de gobierno abierto.

A nivel de **gobiernos locales** en Ecuador, también se observan experiencias alineadas con la gobernanza: varios municipios (Cuenca, Quito, por ejemplo) implementaron **presupuestos participativos**, en los cuales la ciudadanía decide el destino de una porción del gasto local; se crearon veedurías ciudadanas para vigilar obras y gestiones municipales; y desde la academia y ONGs se promovieron observatorios ciudadanos que monitorean indicadores locales de desarrollo. Estas prácticas, aunque no generalizadas, representan adaptaciones ecuatorianas del enfoque de involucrar a la sociedad civil en la gestión.

En resumen, la aplicación de los modelos globales en Ecuador ha sido **heterogénea**: el país tuvo un arranque tardío y parcial en las reformas neoliberales de la NGP en los 90, luego un giro hacia la reconstrucción estatal con mezcla de gerencialismo y planificación central en los 2000, y más recientemente pasos hacia la apertura y colaboración. Cada fase dejó aprendizajes y retos pendientes.

Comparación entre modelos: ventajas, limitaciones y resultados en Ecuador

La experiencia ecuatoriana permite comparar en concreto las ventajas y limitaciones de los distintos modelos de gestión pública, así como sus resultados observados:

- **Modelo burocrático weberiano:** Su ventaja principal fue sentar las bases de un **Estado institucional** con reglas claras y cierta estabilidad administrativa. En Ecuador, la burocracia tradicional aseguró continuidad básica de servicios aún en medio de vaivenes políticos del siglo XX. Sin embargo, sus limitaciones fueron notorias: procedimientos rígidos que entorpecían la respuesta a necesidades ciudadanas urgentes, y propensión al **formalismo** antes que a la efectividad. Además, en la práctica ecuatoriana el ideal meritocrático weberiano se vio socavado por prácticas de **patronazgo político** –gobiernos entrantes sustituían personal técnico por allegados partidarios–, lo cual mermó el profesionalismo. El resultado fue una burocracia frecuentemente percibida como **ineficiente y distante** de la ciudadanía. Para 2006, encuestas mostraban bajísima confianza de la ciudadanía en instituciones como el Congreso y los partidos, así como alta percepción de corrupción burocrática, indicando la erosión del ideal burocrático en su aplicación real.
- **Nueva Gestión Pública:** Las reformas inspiradas en la NGP trajeron **eficiencia incrementada** en ciertas áreas de la administración ecuatoriana. Por ejemplo, la modernización del SRI y la aplicación de herramientas gerenciales elevaron la recaudación tributaria sin aumentar impuestos, lo que significa mayor eficiencia fiscal. La introducción de mecanismos de control de gestión permitió detectar duplicidades y recortar gastos innecesarios. Asimismo, la apertura al sector privado vía concesiones mejoró algunos servicios: es destacable el caso de la telefonía móvil e internet, cuya cobertura y calidad crecieron tras liberalizarse el mercado en los 90. Sin embargo, las limitaciones de la NGP en Ecuador derivaron en parte de un contexto político-social adverso. Hubo **resistencia**

**social** a privatizaciones de sectores sensibles (agua, seguridad social), lo que frenó la implementación completa del “Estado mínimo” pretendido. La inestabilidad política de 1996-2006 (con varios presidentes derrocados) también impidió la continuidad de reformas administrativas profundas. Donde la NGP se aplicó, a veces surgieron efectos no deseados: la descentralización sin suficiente financiamiento dejó gobiernos locales debilitados; la contratación externa en algunos casos derivó en **falta de transparencia** o captura por intereses privados; la obsesión por la austeridad provocó **desinversión** en capacidades estatales (por ejemplo, en los 90 se congelaron salarios públicos y se perdió talento humano). En síntesis, la NGP mejoró la **racionalidad económica** de la gestión en ciertos aspectos, pero en Ecuador sus resultados fueron dispares y su implementación incompleta. Para 2007, el Estado ecuatoriano seguía adoleciendo de **fragmentación institucional, débil servicio civil y desconfianza ciudadana**, problemas que la ola gerencialista de los 90 no logró resolver plenamente.

- **Gobernanza (participación y redes):** En Ecuador, la adopción del modelo de gobernanza ha sido incipiente pero muestra algunas fortalezas donde se ha aplicado. La inclusión de actores locales en decisiones (por ejemplo, consejos de planificación provinciales con representantes de sociedad civil creados tras la Constitución 2008) ha generado mayor **pertinencia de las políticas** a realidades territoriales. Las experiencias de **presupuesto participativo municipal** han resultado en obras priorizadas con la comunidad, aumentando la satisfacción ciudadana y la apropiación de los proyectos. Además, la colaboración con ONGs y sector privado en ciertas áreas (p.ej., alianzas público-comunitarias para gestión de agua en zonas rurales) mejoró la sostenibilidad de los servicios. Un logro a nivel nacional fue el diálogo tripartito que permitió la reforma del Código Laboral en 2015 con consenso de trabajadores, empleadores y gobierno, demostrando que la participación puede legitimar decisiones difíciles. No obstante, las limitaciones son claras: la cultura política ecuatoriana, tradicionalmente **centralista y presidencialista**, ha dificultado el verdadero empoderamiento de actores no estatales. Muchos mecanismos participativos se volvieron **formales o politizados** –por ejemplo, el Consejo de Participación Ciudadana fue criticado por responder a cuotas políticas– restando credibilidad al paradigma participativo. Asimismo, la sociedad civil en Ecuador a veces carece de las **capacidades técnicas** o recursos para involucrarse sostenidamente en

todos los espacios de gobernanza, lo que deriva en baja incidencia real. En cuanto a resultados, si bien es difícil cuantificar “mejor gobernanza”, se puede decir que allí donde hubo apertura (como en gobierno abierto a partir de 2018), se han visto mejoras en **transparencia**: Ecuador pasó del puesto 146 al 92 en el índice global de datos abiertos entre 2017 y 2020, indicando progreso en divulgación de información pública. Sin embargo, en **participación efectiva** los resultados son aún modestos –poca influencia ciudadana en grandes decisiones nacionales– por lo que la gobernanza sigue siendo más aspiración que realidad plena.

- **Gestión por resultados**: La adopción de la GpR en el sector público ecuatoriano produjo avances importantes en la **capacidad de planificación y evaluación** del Estado. Con el Gobierno por Resultados, por primera vez todas las instituciones del Ejecutivo operaban bajo un marco común de metas e indicadores, fomentando una cultura de seguimiento. Esto ayudó a **alinear la acción pública**: ministerios y agencias que antes trabajaban de forma aislada debieron sincronizar sus planes con los objetivos nacionales de desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) y reportar su contribución. En términos concretos, la **ejecución presupuestaria** mejoró, alcanzando niveles altos (cerca al 95% anual en promedio en 2011-2014), señal de que las entidades planificaban y usaban sus recursos más eficientemente en función de metas. También, el enfoque a resultados permitió identificar programas poco efectivos y rediseñarlos o cancelarlos. Un ejemplo fue la reestructuración del programa de subsidios a combustibles, donde gracias a evaluaciones se detectó que beneficiaba más a grupos de mayor ingreso; a partir de 2018 se inició una focalización del subsidio, liberando recursos para inversión social. La GpR, además, incrementó la **rendición de cuentas interna**: los funcionarios sabían que su desempeño sería medido, lo que indujo mayor responsabilidad en muchos casos. Pese a estos logros, la implementación de GpR en Ecuador encontró obstáculos. Uno fue la **fragmentación y sostenibilidad**: tras 2017 el sistema GpR perdió impulso, algunas instituciones discontinuaron el reporte riguroso de indicadores, mostrando lo frágil que era la cultura de resultados ante cambios políticos. De hecho, estudios señalan que los esfuerzos para desarrollar un sector público más eficiente bajo GpR fueron **escasos y fragmentados**, con sistemas de evaluación de alto nivel que no llegaron a permear a todos los servidores públicos. Otro problema fue la calidad de los indicadores: en ciertos casos las metas definidas eran más **de cumplimiento**

**burocrático** (p.ej., número de reuniones realizadas) que de impacto verdadero, lo que limitó el efecto transformador. Finalmente, la GpR ecuatoriana fue muy **centralizada** en la Presidencia; si bien generó presión por resultados, también redujo la autonomía de las entidades para adaptarse a sus públicos específicos, y no involucró suficientemente a beneficiarios en la evaluación (accountability social). En resumen, la gestión por resultados mejoró la **eficacia gubernamental** en objetivos concretos (como evidenció la reducción de pobreza y ampliación de servicios básicos en la década pasada), pero su consolidación como práctica permanente aún enfrenta el desafío de integrarse en la **cultura institucional** y combinarse con mayor apertura externa.

- **Enfoques emergentes (gobierno abierto y digital):** Estos están todavía en fase inicial en Ecuador. La ventaja potencial del gobierno abierto –mayor transparencia y colaboración– comenzó a materializarse con la publicación de datos y la co-creación del Plan OGP 2019-2022 con sociedad civil. Esto ha mejorado la **imagen internacional** del país en materia de apertura y ha generado algunas herramientas útiles (por ejemplo, portales de contratación abiertos). Las limitaciones, sin embargo, incluyen la **falta de conocimiento ciudadano** sobre estas iniciativas (un gran segmento de la población no está al tanto de que puede acceder a datos o participar en co-creación de políticas) y la precariedad institucional: el impulso a gobierno abierto dependió mucho de voluntades políticas específicas y ha sido discontinuo. En cuanto a gobierno digital, Ecuador ha avanzado en ofrecer servicios electrónicos (hoy es posible obtener partidas de nacimiento, pagar impuestos o realizar trámites empresariales en línea), lo que aumenta la comodidad y reduce oportunidades de corrupción en ventanillas. Esto se refleja en mejoras del país en índices de e-gobierno de Naciones Unidas (ascenso de varias posiciones durante 2014-2020). Pero el rezago tecnológico y la brecha digital (muchos ciudadanos sin acceso seguro a internet) limitan su impacto universal. Además, la ciberseguridad de los sistemas estatales se ha vuelto una preocupación tras intentos de ataques informáticos, requiriendo más inversión. En síntesis, las nuevas tendencias muestran **beneficios incipientes** –más transparencia, participación y eficiencia digital– pero aún no han alcanzado todo su potencial en Ecuador, siendo áreas de oportunidad hacia el futuro.

**Balance general:** La comparación sugiere que Ecuador no ha seguido un solo modelo puro, sino que ha transitado por **etapas híbridas**, aprovechando fortalezas y sufriendo debilidades de cada paradigma. El modelo burocrático proporcionó la estructura estatal básica pero devino ineficiente; la NGP introdujo instrumentos de eficiencia pero chocó con la realidad socio-política local; el paradigma de resultados y excelencia técnica mejoró la gestión y logró avances sociales significativos, aunque a costa de concentrar poder y con limitada participación; finalmente, las tendencias de gobernanza y gobierno abierto comienzan a abrir caminos para involucrar más a la ciudadanía, aunque requieren consolidación.

Una lección clara de la experiencia ecuatoriana es que las **reformas administrativas deben contextualizarse**: importar modelos foráneos sin adaptarlos puede fallar (como ocurrió con ciertas privatizaciones intentadas en los 90), mientras que combinar enfoques y ajustarlos a la realidad nacional ha sido más fructífero. Por ejemplo, el éxito relativo de las políticas 2007-2015 se atribuye a que se fortaleció el Estado (volviendo a algunos principios burocráticos de rectoría y planificación) pero a la vez se usaron *herramientas gerenciales modernas* para ejecutar rápido y bien. Al mismo tiempo, la falta de contrapesos democráticos en ese período mostró que eficiencia sin participación puede derivar en **déficit de legitimidad** a largo plazo. Actualmente, el desafío para Ecuador es lograr un **equilibrio** entre modelos: un Estado suficientemente institucionalizado (burocracia profesional), con gestión eficiente y orientada a resultados (prácticas NGP/GpR), pero también **abierto, transparente y participativo** (gobernanza democrática). Solo integrando estos elementos se podrá alcanzar una gestión pública sostenible que genere valor público y cuente con la confianza de la ciudadanía.

## Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gobierno Abierto Ecuador. (2018, 18 de julio). **Ecuador se integró a la Alianza para el Gobierno Abierto** gobiernoabierto.ec. Recuperado de <https://www.gobiernoabierto.ec>.

Jácome Carvajal, E. F. (2023). **Los avances y desafíos de la gestión por resultados en el Ecuador y América Latina**investigacion.utc.edu.ecinvestigacion.utc.edu.ec. Revista Prospectivas (UTC), 3(1), 45-54.

Peña López, A. (2015). **¿Hacia un Estado meritocrático? Las tensiones del cambio en el Ecuador de la Revolución Ciudadana**anuso.orgnuso.org. *Nueva Sociedad*, (258), 4-18.

Valdez Zepeda, A. (2019). **Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina**biblat.unam.mxbiblat.unam.mx. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 325-339.

Instituto Nacional de Administración Pública – INAP (2005). *La gobernanza en la administración pública*. Madrid: INAPresearchgate.netresearchgate.net.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (1998). *Documento de Santafé de Bogotá: La descentralización en la modernización del Estado*researchgate.netresearchgate.net.

Oszlak, O. (1994). *La reconversión del Estado Latinoamericano: crisis y reforma*. Caracas: CLADresearchgate.net.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Rezzoagli, J. (2015). **La reingeniería administrativa en la nueva gestión pública**researchgate.netresearchgate.net. *Revista Administración y Desarrollo*, 45(2), 99-117.

## Capítulo V

### El rol del Estado en la sociedad contemporánea

Manuel Francisco Flores Valero  
[mfloresv@utb.edu.ec](mailto:mfloresv@utb.edu.ec)  
Universidad Técnica de Babahoyo  
<https://orcid.org/0000-0002-5464-1677>

#### Fundamentos teóricos del papel del Estado en la sociedad

El Estado se define clásicamente como la organización política con soberanía sobre un territorio y población, ejerciendo el monopolio legítimo de la fuerza. En sus concepciones tradicionales, al Estado se le atribuían funciones básicas como la defensa del territorio, la seguridad pública (orden interno mediante policías), la administración de justicia para resolver conflictos, la conducción de la política exterior y el mantenimiento del orden jurídico. Estas funciones clásicas del Estado –a menudo vinculadas al Estado liberal de corte decimonónico– se centraban en garantizar derechos negativos (protección de la vida, la libertad y la propiedad) y en proveer bienes públicos indispensables como la seguridad y la legalidad. Por ejemplo, durante gran parte del siglo XIX e inicios del XX prevaleció la idea de un “Estado mínimo” cuyo rol principal era garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos, sin intervenir activamente en la economía. Esta visión liberal clásica concebía la intervención estatal solo como árbitro que asegura las condiciones para el libre mercado, evitando interferir en las relaciones sociales salvo para proteger las libertades individuales y la propiedad privada.

Sin embargo, las teorías políticas y económicas del siglo XX expandieron notablemente la comprensión de las funciones del Estado. A partir de la Gran Depresión de 1929 y el surgimiento de la economía keynesiana, se reconoció que el Estado podía y debía asumir funciones redistributivas y reguladoras para corregir las fallas del mercado y promover el bienestar general. La experiencia de la crisis de los años treinta enseñó que la completa libertad de mercado sin una contraparte estatal fuerte condujo a inestabilidad económica y desastre social; la salida de esa crisis se produjo precisamente con un incremento del gasto público y la inversión estatal que reactivó la economía, mejoró el empleo y generó una percepción positiva sobre los beneficios de la acción

estatal. Consecuentemente, se consolidó el modelo del Estado de bienestar (o Estado social), el cual acepta que el poder público utilice parte de sus recursos para redistribuir riqueza y atenuar las desigualdades sociales originadas por el mercado. En este Estado social de derecho, junto con la protección de las libertades individuales, se fomentan con igual énfasis la igualdad material y la solidaridad como valores públicos. En términos jurídicos, muchas constituciones contemporáneas (especialmente tras la Segunda Guerra Mundial) consagran el principio de que el Estado, además de garantizar derechos civiles y políticos, asume la responsabilidad de garantizar derechos sociales (educación, salud, trabajo) y promover condiciones de vida digna para toda la población.

Así, en la teoría contemporánea se reconocen funciones clásicas y funciones modernas del Estado. Entre las primeras están: (1) función de seguridad y orden interno, que implica defensa nacional y seguridad ciudadana; (2) función jurídica, de dictar leyes y administrar justicia; y (3) función administrativa o gubernativa, de conducir políticas públicas. A estas se agregan las funciones contemporáneas: (4) función reguladora de la economía y los mercados, para corregir externalidades, monopolios y proteger el interés público (por ejemplo, regulación financiera, ambiental, laboral, de competencia, etc.); (5) función redistributiva y social, mediante políticas fiscales, sistemas de protección social, subsidios y provisión de servicios básicos, para reducir la pobreza y la inequidad; (6) función promotora del desarrollo, donde el Estado actúa como planificador e inversor en sectores estratégicos (infraestructura, industrias básicas, innovación) para impulsar el crecimiento económico sostenible; y (7) función garante de derechos humanos fundamentales, no solo asegurando los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, culturales e incluso los de la naturaleza en visiones más recientes. En resumen, el papel del Estado en la sociedad se ha transformado de un mero “guardián nocturno” liberal –limitado a seguridad y justicia– a un Estado interventor o Estado de bienestar, encargado de proveer bienes públicos, corregir desequilibrios sociales y orientar el desarrollo nacional en beneficio del bien común. Este fundamento teórico reconoce que un Estado eficaz y legítimo es aquel que combina sus funciones clásicas con las contemporáneas, garantizando tanto las libertades individuales como la justicia social y el desarrollo económico.

### **Evolución histórica del rol del Estado: del Estado liberal al Estado contemporáneo**

El rol del Estado no ha sido estático, sino que ha evolucionado a lo largo de diversos contextos históricos y políticos. En términos generales, puede trazarse un recorrido desde el Estado liberal

decimonónico, pasando por el Estado interventor/desarrollista del siglo XX, hasta llegar al Estado neoliberal de finales del siglo XX y las propuestas más recientes de Estados posneoliberales o sociales del siglo XXI. Esta evolución ha tomado características particulares en América Latina y, dentro de ella, en países como Ecuador, marcados por sus propias coyunturas.

Estado liberal y oligárquico (Siglos XIX – principios del XX): Tras las independencias en América Latina en el siglo XIX, prevalecieron Estados débiles en cuanto a alcance social pero dominados por élites oligárquicas. Eran Estados de corte liberal clásico, inspirados en los ideales de mínima intervención. Su función principal era mantener el orden público y jurídico para proteger los derechos de propiedad de las élites terratenientes y comerciales, garantizando condiciones para la incipiente economía de mercado. En la práctica, estos Estados oligárquicos se enfocaban en recaudar impuestos básicos, sostener un ejército y una policía para el control interno, y poco más. La provisión de educación, salud u otros servicios públicos era muy limitada o dejada a iniciativas privadas o de la Iglesia. En Ecuador, el período posterior a la independencia (1830 en adelante) estuvo marcado por luchas caudillistas y la conformación de un Estado nacional precario; durante gran parte del siglo XIX el Estado ecuatoriano fue dominado por facciones conservadoras y liberales que representaban a intereses agro-exportadores, con escasa presencia en el interior del país y servicios públicos rudimentarios.

Surge el Estado interventor y el desarrollismo (Mediados del siglo XX): La Gran Depresión de 1929 y sus devastadores efectos llegaron también a América Latina, erosionando la fe en el libre mercado autoregulado. A partir de los años 1930-1940, muchos países de la región adoptaron modelos desarrollistas, influenciados por teorías cepalinas (de la CEPAL) y el keynesianismo. El Estado interventor asumió un rol protagónico en la economía: implementó la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), fundó empresas estatales, planificó el desarrollo e invirtió en infraestructura. Por ejemplo, en países como México, Argentina o Brasil se crearon empresas públicas petroleras, siderúrgicas, eléctricas, aerolíneas nacionales, etc., para impulsar la industrialización. El Estado amplió sus políticas públicas con objetivos como: a) brindar servicios sociales (salud, educación, vivienda) directamente a la población, cumpliendo las garantías sociales incluidas en nuevas constituciones; b) otorgar subsidios y créditos para fomentar la producción nacional y proteger a sectores estratégicos, incluso controlando precios de servicios básicos; y c) crear conglomerados o industrias estatales que proveyeran insumos y bienes

esenciales a la economía nacional. En México, tras la Revolución, el Estado corporativo expandió sus funciones para incluir reformas agrarias, educación masiva y una amplia intervención económica, ganando legitimidad como árbitro entre el capital y el trabajos. En Ecuador, desde mediados del siglo XX también se observan elementos de este giro interventor: los gobiernos de la llamada “Revolución Juliana” (1925) sientan bases de un Banco Central y leyes laborales; más adelante, el boom petrolero de la década de 1970 (tras el descubrimiento de crudo en la Amazonía) permitió al Estado ecuatoriano emprender mayores inversiones públicas en infraestructura, educación y salud, especialmente durante el gobierno militar nacionalista (1972-1979) que estatizó el petróleo. Se creó la empresa pública Petroecuador, se construyeron carreteras, hidroeléctricas y se amplió la burocracia estatal. Así, Ecuador vivió su versión del Estado desarrollista, con un incremento notable del tamaño y capacidades estatales en los años setenta.

Giro neoliberal y reducción del Estado (Décadas de 1980-1990): La crisis de la deuda de los años 80 marcó el colapso del modelo estatista en muchos países latinoamericanos. Bajo la presión de organismos internacionales y la difusión del Consenso de Washington, las décadas de 1980 y 1990 vieron una fuerte ola de reformas neoliberales en la región. Estas políticas –implementadas en distintos grados por casi todos los gobiernos– buscaron achicar el Estado con el argumento de mejorar la eficiencia económica y superar las crisis fiscales. Se llevaron a cabo privatizaciones masivas de empresas públicas (telecomunicaciones, electricidad, petróleo, etc.), reducciones drásticas del gasto público (especialmente en subsidios y nómina estatal), liberalización comercial y financiera (eliminando aranceles y controles cambiarios) y desregulación de mercados laborales y de capital. La ideología neoliberal promovía un Estado subsidiario, limitado a funciones mínimas como seguridad y justicia, delegando la provisión de bienes y servicios al mercado. Las consecuencias sociales y políticas de este giro fueron profundas: aumento inicial del desempleo y la pobreza, protestas sociales y también cierta modernización forzada de economías. En América Latina en su conjunto, estas reformas debilitaron y desmantelaron parcialmente el rol tradicional del Estado, con efectos “devastadores” en algunos casos.

En Ecuador, la aplicación del neoliberalismo fue particularmente intensa a partir de mediados de los 90, llevando al país a una época de inestabilidad y crisis conocida como la “década perdida” (1996-2006). Durante ese período, Ecuador adoptó medidas de ajuste estructural: privatización de empresas estatales (por ejemplo, intentos de privatizar sectores eléctricos y telecomunicaciones),

recortes del gasto público en áreas sociales, liberalización financiera (que sentó las condiciones para una grave crisis bancaria en 1999) y una apertura comercial indiscriminada. El Estado redujo su presencia en la economía, pero a costa de graves desequilibrios: políticamente, ningún presidente electo entre 1996 y 2006 logró terminar su mandato, debido a sucesivas crisis y levantamientos populares que derrocaron a tres mandatarios. La economía ecuatoriana sufrió una recesión aguda a fines de los 90, con hiperinflación y la quiebra del sistema financiero nacional en 1999; ello desembocó en la dolorización de la economía en el año 2000 (el Estado renunció a la moneda nacional, sucre, para adoptar el dólar estadounidense). En lo social, la combinación de crisis y austeridad provocó un fuerte incremento de la pobreza y la migración: se estima que durante la crisis de 1999-2000, cientos de miles de ecuatorianos emigraron (principalmente a Estados Unidos, España e Italia) ante la falta de empleo y perspectivas en el país. Este deterioro económico-social minó gravemente la legitimidad del modelo neoliberal en Ecuador.

Reacciones posneoliberales y nuevo papel del Estado (Siglo XXI): A inicios del siglo XXI, varios países latinoamericanos emprendieron un viraje político con la llamada “marea rosa” o giro posneoliberal, llevando al poder a gobiernos que propugnaban la recuperación del rol rector del Estado en la economía y la sociedad. Ecuador fue un caso emblemático de esta tendencia: en 2006 resultó electo presidente Rafael Correa, con un discurso abiertamente crítico del neoliberalismo y una agenda de Revolución Ciudadana orientada a reconstruir las capacidades estatales para el desarrollo y la equidad. Desde 2007, el gobierno ecuatoriano impulsó profundas reformas institucionales, comenzando con la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución en 2008. Esta Constitución, aprobada por referéndum popular, redefinió la filosofía del Estado ecuatoriano: se declaró a Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. En otras palabras, la Carta Magna de 2008 plasmó un Estado garante de derechos (no solo individuales sino colectivos, de la naturaleza, etc.), de carácter social (comprometido con el bienestar y la justicia social) y plurinacional (reconociendo la diversidad étnico-cultural interna). También innovó en la organización estatal: amplió las funciones clásicas del Estado a cinco poderes (función Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral, y una Función de Transparencia y Control Social) para fortalecer mecanismos de fiscalización y participación ciudadana en lo público. Con estas reformas, Ecuador recuperó facultades públicas estratégicas, revirtiendo en parte la privatización y tercerización de funciones estatales de la era anterior.

El rol del Estado ecuatoriano desde 2007 evolucionó hacia un modelo desarrollista y garantista. Los nuevos gobiernos elaboraron planes nacionales de desarrollo (Plan Nacional para el Buen Vivir, en varias ediciones) con el objetivo de reorientar el régimen económico hacia la equidad y la sostenibilidad, bajo el paradigma filosófico del Buen Vivir (Sumak Kawsay). Este paradigma, de raíz andina, concibe el desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando la armonía con la naturaleza, la inclusión social y la diversidad cultural. En la práctica, se tradujo en un Estado más activo en la planificación económica, con políticas de inversión pública intensiva en infraestructura (carreteras, hidroeléctricas, escuelas, hospitales), la recuperación para el Estado de sectores estratégicos (renegociación de contratos petroleros, mayores impuestos a las empresas extractivas, creación de empresas públicas en sectores como telecomunicaciones, minería, transporte aéreo, refinación, etc.) y una expansión significativa del gasto social. Entre 2006 y 2014, el gasto público social de Ecuador como porcentaje del PIB se duplicó aproximadamente, financiado en gran parte por la renta petrolera durante el boom de precios de commodities. Esto permitió reducir la pobreza y la desigualdad de forma notable en ese periodo y ampliar coberturas de educación y salud. Los documentos de planificación enfatizaban que “recuperar el Estado para la ciudadanía” era un objetivo central del proyecto político. Es decir, se buscó que el Estado retomara su papel de rector del desarrollo nacional (en lugar de un mero facilitador del mercado), orientando la acumulación económica hacia fines sociales y regulando con mayor firmeza los mercados. En términos institucionales, se fortalecieron capacidades de planificación central (SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación – jugó un rol clave), se descentralizaron ciertas funciones a nivel territorial mediante la creación de zonas de planificación y se establecieron nuevos organismos de control y participación ciudadana (por ejemplo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social).

Cabe señalar que esta evolución no ha estado exenta de tensiones y vaivenes. Hacia finales de la década de 2010, Ecuador –como otros países de la región– enfrentó limitaciones en su modelo estatal desarrollista: la caída de los precios del petróleo en 2014 mermó significativamente los ingresos fiscales, exponiendo la dependencia de la economía ecuatoriana en recursos extractivos y evidenciando fragilidades en la sostenibilidad fiscal del Estado ampliado. Tras 2017, el gobierno sucesor implementó ciertas medidas de ajuste y racionalización del gasto, buscando equilibrar las finanzas públicas y atender las presiones de endeudamiento. No obstante, el consenso político y social en Ecuador mantuvo la idea de que el Estado debe seguir cumpliendo un rol protagónico en

garantizar derechos (por ejemplo, la educación y salud gratuitas establecidas en la Constitución) y en liderar el desarrollo (por ejemplo, a través de proyectos de infraestructura y promoción productiva). En suma, la trayectoria histórica ecuatoriana refleja en microcosmos la dinámica latinoamericana: de un Estado oligárquico débil, pasó a un Estado desarrollista, luego a un Estado neoliberal retraído, y finalmente a un Estado posneoliberal más robusto, con énfasis en la inclusión social y la rectoría pública del desarrollo.

### **El Estado frente a los desafíos actuales: desigualdad, ambiente, digitalización, migración y gobernanza**

En la sociedad contemporánea, el Estado se enfrenta a una serie de desafíos multidimensionales que requieren su actuación como actor clave. Entre los desafíos más apremiantes se encuentran la desigualdad socioeconómica, la crisis climática y ambiental, la transformación digital, los flujos migratorios masivos, y la necesidad de mejorar la gobernanza democrática en contextos complejos. Estos retos trascienden las funciones tradicionales del Estado, exigiendo capacidades nuevas y respuestas innovadoras:

Desigualdad socioeconómica: América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de distribución de ingresos. El 10% más rico de la población latinoamericana gana en promedio 12 veces más que el 10% más pobre (mientras en países desarrollados de la OCDE esa brecha es de ~4 veces). Si bien durante el auge de las commodities (2000-2013) muchos países lograron reducir la pobreza y algo la desigualdad mediante transferencias y empleo, desde 2014 estos avances se han estancado e incluso revertido en algunos casos. La persistencia de brechas profundas de riqueza, ingresos y oportunidades constituye un desafío central para la cohesión social y la estabilidad democrática. El Estado está llamado a implementar políticas redistributivas más eficaces: reforma tributaria progresiva (para que los más pudientes contribuyan más), expansión de redes de seguridad social, programas focalizados en reducir la pobreza extrema, e inversión en educación de calidad e inclusión laboral para romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Además, el Estado debe abordar no solo la desigualdad de ingresos sino también la desigualdad de riqueza y de acceso a servicios básicos, que suelen afectar de manera desproporcionada a poblaciones rurales, indígenas, afrodescendientes y otros grupos históricamente marginados. La evidencia actual sugiere que muchos hogares pobres carecen de patrimonio neto (incluso con deudas mayores a sus activos), por lo que el Estado debe facilitar su

inclusión financiera y productiva. En resumen, frente a la desigualdad el Estado contemporáneo actúa en frentes múltiples: regulación laboral (salarios dignos, protección del trabajador), política fiscal (impuestos y gastos con enfoque redistributivo) y políticas sociales universales (educación, salud, pensiones) que garanticen igualdad de oportunidades. La legitimidad estatal en Latinoamérica depende en buena medida de su capacidad para mitigar estas brechas abismales, pues sociedades altamente desiguales tienden a la conflictividad y al descrédito de las instituciones.

Cambio climático y sostenibilidad ambiental: El cambio climático se ha convertido en una amenaza existencial y un desafío global que exige la acción decidida de los Estados. Países latinoamericanos, incluyendo Ecuador, son vulnerables a sus efectos (eventos climáticos extremos, pérdida de biodiversidad, afectaciones a agricultura, etc.), a la vez que contribuyen a las emisiones vía deforestación o explotación de hidrocarburos. El Estado contemporáneo tiene un doble rol: por un lado, adoptar políticas de mitigación (transición hacia energías renovables, eficiencia energética, freno a la deforestación) para cumplir con compromisos internacionales como el Acuerdo de París; y por otro, impulsar la adaptación (infraestructura resiliente, sistemas de alerta temprana, reubicación de comunidades en riesgo, diversificación económica para reducir dependencia de sectores vulnerables). En Ecuador, la propia Constitución de 2008 innovó al reconocer los derechos de la naturaleza, asignando al Estado la obligación de respetarlos y hacerlos respetar. Esto implica que las políticas públicas deben buscar un equilibrio entre desarrollo y sostenibilidad. En la práctica, el Estado ecuatoriano ha enfrentado tensiones entre su rol de promotor del desarrollo (vía extracción petrolera y minera, fundamentales para los ingresos fiscales) y su rol de guardián ambiental. Casos como la iniciativa Yasuní-ITT (que buscaba dejar crudo en tierra a cambio de compensaciones internacionales) reflejan la búsqueda de nuevos paradigmas estatales ante la crisis climática. Hoy día, los Estados deben fortalecer sus marcos regulatorios ambientales, establecer impuestos o incentivos verdes, y liderar la cooperación internacional para financiar la transición ecológica. La incorporación de perspectivas de desarrollo sostenible en la planificación estatal es crucial: por ejemplo, Ecuador formuló su Plan Nacional de Desarrollo alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, integrando metas de reducción de emisiones, protección de bosques y economía circular. No obstante, la capacidad estatal se pone a prueba en la aplicación efectiva de estas políticas,

requiriendo instituciones ambientales técnicas, transparentes y con autoridad para hacer cumplir leyes incluso frente a poderosos intereses económicos.

Revolución digital y sociedad de la información: La acelerada digitalización de todos los ámbitos (economía, gobierno, educación, comunicaciones) presenta al Estado tanto oportunidades como desafíos. Por un lado, la transformación digital del gobierno permite desarrollar administraciones públicas más ágiles, eficientes y transparentes, acercando el Estado a la ciudadanía. La implementación de soluciones de gobierno digital –como trámites en línea, datos abiertos, big data para políticas públicas, y herramientas de participación digital– puede mejorar sustancialmente la calidad y eficacia de los servicios públicos. Un ejemplo es la digitalización de registros civiles, sistemas de salud o educación virtual, que agilizan procesos y reducen costos administrativos. CEPAL destaca que digitalizar los servicios públicos puede hacer la administración más flexible y eficiente, a la vez que crea canales para aumentar la transparencia y la participación ciudadana, generando mayor confianza pública. En Ecuador, se han dado pasos con la estrategia de Gobierno Electrónico y programas de datos abiertos; sin embargo, persiste una brecha digital importante en regiones rurales y sectores de bajos ingresos. Por ello, el Estado debe también encargarse de promover la inclusión digital, invirtiendo en infraestructura de conectividad (internet de banda ancha en zonas remotas) y en capacitación digital de la población, para evitar que la tecnología ensanche las desigualdades. Además, la digitalización conlleva retos de ciberseguridad y protección de datos personales, que requieren marcos legales actualizados y capacidad estatal para prevenir delitos informáticos. La era de la inteligencia artificial, automatización y big data también plantea preguntas sobre el futuro del trabajo y la necesidad de políticas de reconversión laboral; los Estados deben anticipar estos cambios para proteger a la fuerza laboral mediante educación continua y redes de seguridad social ajustadas a la nueva economía digital.

Migraciones y movilidad humana: En las últimas décadas, fenómenos migratorios de gran escala han desafiado a muchos Estados. América Latina ha vivido tanto la emigración masiva de sus ciudadanos (hacia Norteamérica o Europa) como la inmigración intra-regional derivada de crisis en países vecinos. Ecuador, por ejemplo, pasó de ser tradicionalmente emisor de migrantes (como en la crisis de 1999-2000) a también receptor de flujos migratorios significativos. La migración venezolana en años recientes es ilustrativa: más de 6,5 millones de venezolanos salieron de su país desde 2015, de los cuales alrededor de 400 mil se han asentado en Ecuador (cifras aproximadas al

2020-2022). Este ingreso repentino de población plantea al Estado desafíos humanitarios, económicos y sociales: brindar asistencia inmediata (documentación, atención médica, albergue), integrar a los migrantes en el mercado laboral y el sistema educativo, y manejar posibles tensiones sociales con comunidades locales. Un Estado contemporáneo debe tener políticas migratorias y de refugio sólidas, basadas en los derechos humanos y la cooperación internacional. En el caso ecuatoriano, el Estado ha trabajado con agencias de la ONU (ACNUR, OIM) para atender a la población venezolana, flexibilizando ciertos requisitos de residencia y permitiendo el acceso de niños migrantes a la educación pública y de adultos al sistema de salud de emergencias. No obstante, las capacidades institucionales y recursos se ven estirados, requiriendo apoyo externo. Asimismo, Ecuador enfrenta emigración persistente de sus propios ciudadanos (incluyendo una nueva ola migratoria hacia Estados Unidos en 2021-2022 por motivos económicos e inseguridad). El Estado, frente a ello, debe proteger a sus migrantes en el exterior mediante convenios consulares y facilitar remesas, al tiempo que aprovecha la diáspora (por ejemplo, programas de retorno de talento). Otro aspecto actual es la migración vinculada al cambio climático (desplazamientos por desastres naturales) y la movilidad interna del campo a la ciudad; ambos demandan respuestas de planificación territorial y urbana (vivienda, servicios) por parte del Estado. En suma, la movilidad humana desafía a los Estados a coordinarse internacionalmente y a diseñar políticas inclusivas para gestionar la diversidad resultante.

Gobernanza y calidad democrática: Finalmente, un desafío transversal es mejorar la gobernanza, entendida como la forma en que el Estado se articula con la sociedad para tomar decisiones y ejecutar políticas de manera eficaz, transparente y participativa. En muchos países, la ciudadanía expresa desconfianza hacia las instituciones públicas debido a problemas de corrupción, burocracia ineficiente o falta de resultados tangibles. Esto redundará en crisis de legitimidad estatal. De hecho, en América Latina se ha notado un incremento en la percepción ciudadana de que los gobiernos y la “política institucionalizada” son incapaces de resolver problemas cotidianos, alimentando una sensación de malestar democrático. Ante esto, el Estado contemporáneo debe emprender reformas orientadas a la buena gobernanza: fortalecer mecanismos de transparencia (leyes de acceso a la información pública, gobiernos abiertos con datos accesibles), robustecer los sistemas de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción (auditorías independientes, fiscalías empoderadas, participación ciudadana en contraloría social), y fomentar la participación ciudadana en la gestión pública (presupuestos participativos, consultas populares, diálogo con sociedad civil).

Ecuador ha dado pasos en esta dirección con la creación del Consejo de Participación Ciudadana (según la Constitución 2008) y políticas de gobierno abierto en años recientes, aunque con resultados mixtos. La gobernanza moderna también implica coordinar múltiples niveles de gobierno (descentralización efectiva hacia gobiernos locales) y colaborar con actores no estatales (sector privado, ONGs, comunidades) en esquemas de gobernanza multinivel y público-privada. Un ejemplo son las alianzas público-privadas para provisión de ciertos servicios, o las mesas de concertación con movimientos sociales para resolver conflictos. Asimismo, los Estados enfrentan el desafío de actualizar marcos legales y administrativos para contextos cambiantes –por ejemplo, gestionar crisis como la pandemia de COVID-19 exigió flexibilidad, base científica en la toma de decisiones, comunicación eficaz y coordinación intergubernamental, atributos todos de una buena gobernanza. La eficiencia administrativa es otro componente: los ciudadanos demandan Estados menos burocráticos y más orientados a resultados. La digitalización mencionada ayuda en este aspecto, pero también hacen falta reformas de gestión pública (inspiradas en la “Nueva Gestión Pública” o modelos de excelencia) que introduzcan monitoreo de desempeño, simplificación de trámites y profesionalización meritocrática del servicio civil. Solo aumentando su eficiencia y cercanía a la gente, el Estado puede recuperar confianza y legitimidad. De lo contrario, la brecha entre expectativas ciudadanas y desempeño gubernamental puede desembocar en estallidos sociales o en el auge de liderazgos populistas que capitalizan dicho desencanto. En síntesis, la gobernanza democrática es hoy un desafío que requiere que el Estado reinvente sus modos de actuar, pasando de formas verticales y opacas de gobierno a esquemas más horizontales, colaborativos y transparentes, acordes con sociedades más educadas y exigentes.

El rol del Estado en el caso ecuatoriano: reformas recientes, capacidades y limitaciones

El caso de Ecuador sirve para ilustrar concretamente muchas de las tendencias antes descritas, mostrando los logros y dificultades de un Estado latinoamericano contemporáneo. A partir de 2007, Ecuador emprendió un proyecto de transformación estatal ambicioso bajo los gobiernos de la Revolución Ciudadana (2007-2017). Como se mencionó, se aprobó en 2008 una nueva Constitución que redefinió la naturaleza y fines del Estado ecuatoriano. Esta carta magna representó una ruptura con el paradigma neoliberal previo y plasmó jurídicamente un Estado garante de derechos, promotor del Buen Vivir y pluricultural. Entre sus innovaciones, además de la ampliación a cinco funciones del poder público, destaca un amplio catálogo de derechos

(incluyendo derechos de la naturaleza, derecho al agua, a la alimentación, al ambiente sano, a la comunicación libre, a la identidad cultural, etc.) que el Estado se compromete a respetar y hacer efectivos. Este marco constitucional estableció que “la educación, la salud, la alimentación y la seguridad social son derechos que el Estado debe garantizar” obligatoriamente, lo que llevó a priorizar la inversión pública en esos sectores.

En la práctica, las políticas públicas ecuatorianas desde finales de la década de 2000 reflejaron un Estado más intervencionista y social. Algunos ejemplos notables incluyen:

**Reforma económica y fiscal:** El Estado renegoció contratos petroleros con empresas extranjeras, aumentando su renta petrolera, e impuso nuevos tributos a las utilidades extraordinarias de las corporaciones (p. ej., en minería). Con esos recursos, financió una expansión del gasto social. Hubo también una reforma tributaria orientada a la progresividad: se incrementó la recaudación vía impuestos directos (renta) y se combatió la evasión, permitiendo que el tamaño del presupuesto público creciera. El Estado asumió un papel más planificador con la instauración de Planes Nacionales de Desarrollo plurianuales (denominados Planes del Buen Vivir), que alineaban el presupuesto a objetivos sociales y productivos concretos.

**Políticas sociales universales:** Se declararon gratuitas la educación pública (hasta nivel superior) y la atención de salud en los hospitales públicos, eliminando barreras de pago que existían. Se ampliaron transferencias monetarias condicionadas a sectores vulnerables (el Bono de Desarrollo Humano benefició a más familias). Programas de vivienda social, crédito para pequeños agricultores, y misiones sociales (inspiradas en parte en las experiencias de Venezuela o Brasil) reforzaron la presencia estatal en la mejora de condiciones de vida. Estos esfuerzos lograron, por ejemplo, reducir la tasa de pobreza nacional de alrededor de 37% en 2006 a cerca de 22% en 2014, y la pobreza extrema de 17% a menos de 8% (según cifras oficiales), además de disminuir la desigualdad (el coeficiente de Gini pasó de ~0.54 a ~0.47 en ese periodo).

**Inversión en infraestructura y servicios públicos:** El Estado ecuatoriano ejecutó megaproyectos de infraestructura: construyó carreteras de estándares internacionales conectando zonas antes aisladas, puentes y aeropuertos; invirtió en 8 centrales hidroeléctricas para reducir la dependencia de energía térmica; modernizó puertos y sistemas de riego. Asimismo, se fortalecieron empresas estatales estratégicas (CNEL en electricidad, CNT en telecomunicaciones, Petroamazonas en petróleo, Tame en aviación, entre otras) para asegurar la provisión de servicios básicos y la

soberanía en sectores clave. Muchos de estos proyectos mejoraron la competitividad económica y la presencia del Estado en todo el territorio nacional, aunque algunos sufrieron problemas de sobrecostos o de mantenimiento a largo plazo.

Capacidades institucionales: En términos administrativos, se profesionalizó parcialmente la burocracia con la creación de la Secretaría de la Administración Pública y programas de capacitación de servidores. Se implementó un sistema de méritos para el ingreso al magisterio y se evaluó periódicamente a docentes y médicos. El uso de herramientas tecnológicas también avanzó: Ecuador desarrolló una plataforma de gobierno electrónico (Trámites en línea, Gobierno por Resultados, etc.) y comenzó a integrar bases de datos ciudadanas (por ejemplo, el registro civil unificado con otras agencias). Estas medidas buscaban mejorar la eficiencia y eficacia estatal. Sin embargo, persistieron limitaciones importantes: clientelismo político y repartos de cuotas en ciertos nombramientos, corrupción en contrataciones públicas (hubo sonados casos como los sobornos de Odebrecht que implicaron a funcionarios de alto nivel), y excesiva centralización de decisiones en el poder Ejecutivo que a veces restó autonomía técnica a las agencias estatales.

Descentralización y territorio: La Constitución de 2008 impulsó un modelo de descentralización y desconcentración. Se fortalecieron los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) dotándolos de mayores recursos vía asignaciones presupuestarias y competencias en ámbitos como vialidad rural, riego, gestión ambiental local, etc. Asimismo, se crearon Secretarías o zonas de planificación regional para desconcentrar la ejecución de políticas y acercar la gestión central a las realidades locales. No obstante, esta descentralización fue incompleta: muchos municipios pequeños carecían de capacidad técnica para asumir nuevas funciones, y en la práctica el gobierno central mantuvo un rol preponderante en la inversión local. Las tensiones centro-periferia (por ejemplo, prefectos provinciales reclamando fondos o competencias) evidenciaron que construir un Estado descentralizado efectivo es un proceso gradual y complejo.

En cuanto a limitaciones y retos actuales del Estado ecuatoriano, se pueden señalar varios. Uno es la dependencia económica del sector extractivo: a pesar del discurso de cambio de matriz productiva, Ecuador continúa muy atado al petróleo (y en menor medida a la minería). Esto hace que las finanzas del Estado sean volátiles y vulnerables a choques externos de precios. Cuando el precio del crudo cayó, el Estado enfrentó déficits que derivaron en endeudamiento creciente. La sostenibilidad de las conquistas sociales logradas quedó en entredicho ante la necesidad de ajustes.

Esto revela la importancia de que el Estado lidere una verdadera diversificación productiva (industria, agroindustria, turismo, conocimiento) para obtener ingresos más estables. Otro desafío es el de la corrupción y transparencia: pese a nuevos órganos de control social, la corrupción siguió afectando la gestión pública en la última década, minando la confianza ciudadana. La judicialización de casos de corrupción (que incluso llevó a prisión al ex-Vicepresidente en 2017) mostró que las instituciones de justicia pueden actuar, pero también expuso interferencias políticas en el sistema judicial. Fortalecer un Estado de derecho imparcial y transparente es una tarea pendiente crítica para la legitimidad estatal.

Asimismo, la seguridad ciudadana se ha vuelto un aspecto urgente. En años recientes Ecuador experimenta un alza de criminalidad y violencia ligada al narcotráfico internacional, algo relativamente nuevo en su intensidad. La capacidad del Estado para garantizar la seguridad interna está siendo probada severamente, requiriendo reformas policiales, mejor inteligencia y coordinación regional para frenar el crimen organizado. Sin seguridad, las demás funciones estatales se ven comprometidas y la población pierde confianza en el contrato social básico.

Un límite estructural más es la informalidad económica: una gran parte de la fuerza laboral ecuatoriana (superior al 50%) está en empleos informales, lo que dificulta la recaudación fiscal y deja a muchos trabajadores fuera de la protección social. El Estado enfrenta el reto de diseñar políticas que formalicen la economía (simplificando regulaciones para PYMEs, por ejemplo) sin ahogar la generación de empleo.

En balance, el Estado ecuatoriano pos-2007 ha demostrado capacidades reforzadas para orientar el desarrollo y garantizar derechos (como se evidenció en la disminución de la pobreza, la ampliación de servicios públicos y el reconocimiento de nuevos derechos). Sin embargo, también se han puesto de manifiesto sus límites: vulnerabilidad financiera por poca diversificación, instituciones aún jóvenes que deben madurar en independencia y transparencia, y problemas estructurales (corrupción, inseguridad, informalidad) que no se resuelven de la noche a la mañana. El mantenimiento y profundización de un Estado eficaz y legítimo en Ecuador dependerá de cómo se atiendan estos puntos críticos. Tras la salida del poder de Correa en 2017, Ecuador ha vivido cierta incertidumbre en la dirección del modelo estatal: se adoptaron medidas de austeridad que generaron protestas (notablemente en 2019 ante la eliminación de subsidios a combustibles), mostrando que la sociedad ecuatoriana valora las conquistas sociales logradas y exige al Estado

que equilibre la disciplina económica con la protección de los sectores más vulnerables. Esto refleja, nuevamente, la tensión universal entre eficiencia y equidad que el Estado debe gestionar.

### **Debate contemporáneo: tamaño, eficiencia y legitimidad del Estado en la democracia**

En las sociedades democráticas actuales, existe un debate permanente sobre el papel adecuado del Estado, a menudo sintetizado en discusiones sobre cuán grande o pequeño debe ser, cuán eficiente es en comparación con el mercado, y cómo mantener su legitimidad ante la ciudadanía. Este debate es especialmente vivo en América Latina debido a su historia de pendular entre modelos estatistas y neoliberales, y por las dificultades para consolidar Estados verdaderamente efectivos y libres de corrupción.

Por un lado, hay quienes abogan por un Estado reducido en tamaño, enfatizando la importancia de la eficiencia económica, la libertad individual y la iniciativa privada. Para esta postura –de corte liberal o neoliberal– un Estado muy grande tiende a ser ineficiente, clientelista y a sofocar el dinamismo de los mercados. Sus partidarios señalan problemas como la burocracia inflada, el gasto público descontrolado y la interferencia política en la economía, que pueden frenar el crecimiento. Durante los años 90 se promovió fuertemente esta visión, argumentando que para lograr estabilidad y crecimiento había que disminuir el tamaño del Estado y su intervención, permitiendo que el mercado asigne recursos de manera más eficiente. Se aplicaron así privatizaciones y tercerizaciones en múltiples países. Sin embargo, la experiencia también mostró que un Estado excesivamente mínimo puede dejar desatendidas áreas cruciales: los mercados por sí solos no garantizan igualdad de oportunidades, tienden a los monopolios en ausencia de regulación, y no proveen ciertos bienes públicos (por ejemplo, seguridad ciudadana o protección ambiental) de manera adecuada. Además, la reducción del Estado en contextos de institucionalidad frágil a menudo derivó en vacíos de poder o capturas del Estado por élites privadas, socavando la democracia.

Por otro lado, están quienes defienden un Estado activo y de mayor tamaño, capaz de liderar el desarrollo, asegurar justicia social y corregir las fallas del mercado. Desde esta perspectiva (socialdemócrata, keynesiana, o incluso socialista), el Estado es el instrumento de la sociedad para lograr objetivos colectivos que el mercado no considera, como la redistribución equitativa, la provisión universal de servicios esenciales y la protección de los más débiles. Un Estado fuerte no está reñido con la eficiencia si se administra con racionalidad; por el contrario, puede ser más

eficiente al coordinar esfuerzos a gran escala (por ejemplo, campañas masivas de vacunación o construcción de infraestructura estratégica) que serían inviables sin su conducción. La crisis financiera global de 2008 reforzó ciertos argumentos a favor de la intervención estatal, ya que fueron los Estados los que rescataron sistemas bancarios y estimularon economías para evitar una depresión mayor. Incluso organismos tradicionalmente pro-mercado reconocieron la necesidad de “traer de vuelta al Estado” en ámbitos de regulación financiera y protección social.

El tamaño óptimo del Estado es, según muchos analistas, una cuestión de equilibrio y contexto. Más que una fórmula única (como porcentaje del gasto público sobre el PIB), importa la calidad del gasto y de las instituciones. Un Estado escandinavo puede gastar el 50% del PIB con altos niveles de eficiencia, bienestar y confianza ciudadana; en cambio, un Estado que malgasta el 30% del PIB en corrupción o clientelismo puede ser percibido como demasiado grande y nocivo. De ahí que la discusión incorpore la eficiencia del Estado: cómo garantizar que cada dólar público se use de manera transparente, productiva y evaluable. Surgen propuestas de modernización del Estado para mejorar su eficiencia: presupuestos por resultados, control ciudadano, gobiernos electrónicos, alianzas público-privadas bien diseñadas, etc. Ecuador, por ejemplo, ha tratado de implementar sistemas de gestión por resultados y simplificación de trámites; no obstante, persisten trámites engorrosos y duplicidades administrativas que alimentan la queja sobre un Estado poco ágil. La eficiencia también se ve comprometida por la politización de la función pública: si los empleados se eligen por lealtad política y no por mérito, es probable que la administración sea menos competente. Por ello, parte del debate contemporáneo se centra en cómo despolitizar y profesionalizar la burocracia en las democracias, para que el Estado sirva al interés general con eficacia.

La legitimidad del Estado está intrínsecamente ligada tanto a su desempeño (eficacia/eficiencia) como a su responsividad democrática. En regímenes democráticos, el Estado obtiene su legitimidad del consentimiento de los gobernados, expresado en elecciones y en la adhesión al orden constitucional. Pero esa legitimidad puede erosionarse si el Estado es percibido como incompetente, corrupto o ajeno a las necesidades de la gente. Lamentablemente, encuestas latinoamericanas (Latinobarómetro, por ejemplo) vienen señalando un descenso en la confianza en instituciones como los parlamentos, los sistemas judiciales e incluso los gobiernos en general. Factores como escándalos de corrupción de alto perfil, inseguridad ciudadana descontrolada o

servicios públicos deficientes alimentan la narrativa de que los Estados democráticos están fallando a sus ciudadanos. Esto abre la puerta a discursos populistas (tanto de derecha como de izquierda) que prometen soluciones fáciles, a veces minando la institucionalidad misma.

¿Cómo enfrentar esta crisis de legitimidad? Por un lado, robusteciendo el Estado de derecho: la población debe ver que la ley se aplica por igual a gobernantes y gobernados, que hay consecuencias para la corrupción (fin de la impunidad) y que el Estado protege efectivamente los derechos de todos. Por otro lado, aumentando la participación y deliberación democrática más allá de las elecciones periódicas. La legitimidad mejora si los ciudadanos sienten que tienen voz en las decisiones importantes (por ejemplo, a través de consultas populares, cabildos abiertos, presupuestos participativos) y que el Estado atiende sus reclamos. La incorporación de mecanismos de democracia directa en la Constitución ecuatoriana (iniciativas ciudadanas, referéndums) responde a esta lógica de acercar Estado y sociedad. Asimismo, la gestión transparente –como los portales de datos abiertos o la transmisión pública de licitaciones– puede demostrar a la ciudadanía que no hay nada oculto, fomentando la confianza.

Un componente adicional del debate es el rol del Estado frente al mercado. Tras décadas de insistir en la superioridad del mercado para asignar recursos, hoy se reconoce que en sectores como salud, educación o seguridad social, la lógica de mercado puede generar exclusión. La pandemia de COVID-19 subrayó la importancia del Estado en coordinar respuestas sanitarias y socioeconómicas; incluso países muy liberales expandieron su gasto público y su intervencionismo (confinamientos, subsidios a salarios, compras estatales de vacunas) para enfrentar la emergencia. Esto reavivó la discusión sobre la necesidad de Estados resilientes, capaces de reaccionar ante crisis imprevistas (pandemias, desastres naturales, crisis financieras) de forma rápida y efectiva. Un Estado demasiado recortado difícilmente puede escalar respuestas cuando se requiere.

No obstante, quienes alertan sobre un Estado grande también señalan el peligro de autoritarismo o paternalismo: un Estado omnipresente podría restringir libertades civiles o suplantar a la sociedad civil en iniciativas que esta podría liderar. El punto medio democrático estaría en un Estado suficientemente fuerte para cumplir sus tareas esenciales (seguridad, justicia, regulación, bienestar) pero suficientemente limitado y controlado para no atropellar derechos ni degenerar en dictadura. Los frenos y contrapesos (separación de poderes, prensa libre, contralorías) son esenciales aquí. Ecuador, por ejemplo, ha vivido tensiones entre poderes: durante el correísmo se

acusó al Ejecutivo de concentrar demasiado poder e influir sobre la justicia y medios de comunicación; después se intentó equilibrar, pero en la percepción ciudadana aún queda la preocupación de ¿quién controla al controlador?. Una democracia saludable requiere un Estado fuerte pero también una sociedad fuerte y vigilante.

En síntesis, el debate contemporáneo sobre el Estado oscila entre eficiencia vs. amplitud, mercado vs. intervención, y autoridad vs. libertad. Este debate no tiene soluciones simples, pero la evidencia sugiere que ni el Estado mínimo ni el Estado máximo son panaceas. Las sociedades más exitosas han encontrado configuraciones híbridas, donde el Estado provee ciertos bienes públicos de manera universal (salud, educación, seguridad social), regula inteligentemente los mercados para evitar abusos, y colabora con el sector privado y la sociedad civil para potenciar el desarrollo. A la vez, mantienen controles democráticos sobre el poder estatal para garantizar que este sirva al interés público. La legitimidad del Estado en el siglo XXI dependerá de que se perciba como eficaz, honesto y participativo. Si logra resolver problemas (reactivar economías post-pandemia, adaptarse al cambio climático, reducir la delincuencia, etc.) de forma respetuosa de las libertades, gozará del apoyo ciudadano incluso si es grande en tamaño. Por el contrario, un Estado ineficiente o corrupto, por pequeño que sea, perderá legitimidad. En última instancia, el desafío es construir Estados inteligentes: con la suficiente capacidad y presencia para orientar el desarrollo y asegurar derechos, y con la suficiente humildad y apertura para rendir cuentas, corregir errores e involucrar a la ciudadanía en la construcción del bien común.

## **Conclusión**

El análisis del rol del Estado en la sociedad contemporánea –con especial énfasis teórico y la contextualización en Ecuador– revela la complejidad y centralidad de esta institución para afrontar los retos del siglo XXI. Hemos visto que el Estado ha pasado de funciones clásicas limitadas (defensa, orden, justicia) a asumir un abanico amplio de responsabilidades en garantía de derechos, regulación económica, redistribución social y promoción del desarrollo. La evolución histórica, especialmente en América Latina, muestra momentos pendulares: de Estados mínimos liberales a Estados interventores de bienestar, luego el retroceso neoliberal y finalmente una búsqueda de nuevos equilibrios posneoliberales donde se revaloriza la acción pública. En Ecuador, estos cambios han sido dramáticos: en pocas décadas el Estado pasó de una crisis de legitimidad en los

90, a refundarse en 2008 como Estado constitucional de derechos, expandiendo tanto su tamaño como sus propósitos.

Frente a los desafíos actuales –desigualdad persistente, crisis ambiental, disrupción tecnológica, migraciones y demandas de mejor gobernanza– el Estado sigue siendo un actor insustituible. Ni el mercado ni la sociedad civil por sí solos pueden garantizar derechos universales, coordinar respuestas colectivas a amenazas globales o impartir justicia; esas son tareas en las que el Estado, con su poder coercitivo y organizativo, juega un papel protagónico. Ahora bien, la forma específica que debe tomar ese Estado es objeto de legítimo debate democrático. El desafío es diseñar Estados que sean suficientemente fuertes para actuar, pero suficientemente controlados para no abusar, eficientes en la gestión sin dejar de ser inclusivos en sus objetivos. En democracia, el Estado debe ser la expresión institucional de la voluntad popular orientada al bien común.

El capítulo ha subrayado que no se trata solo de un asunto de tamaño –Estado grande vs. Estado pequeño– sino sobre todo de calidad institucional. Un Estado de derecho moderno debe ser transparente, participativo, eficaz y justo. Para los estudiantes de posgrado en ciencias sociales, esto implica reconocer las teorías y evidencias empíricas sobre las funciones estatales, así como entender las especificidades históricas de cada país. En Ecuador, el rol del Estado se entrelaza con la construcción de la nación plurinacional, la superación de la pobreza y la administración sostenible de sus recursos naturales. Las reformas de los últimos años muestran avances en garantizar derechos y mejorar capacidades, pero también enseñan que los logros pueden ser frágiles si no se consolidan instituciones resilientes y una cultura política de legalidad y servicio público.

En conclusión, el Estado en la sociedad contemporánea sigue siendo –como afirmaba el politólogo Charles Tilly– “un formador de organización social” fundamental, pero debe adaptarse a nuevos contextos. Ni el “fin de la historia” trajo un fin del Estado, ni la globalización lo hizo irrelevante; por el contrario, los Estados importan tanto o más que antes, aunque operen en entornos más complejos y bajo el escrutinio constante de ciudadanos empoderados. El caso ecuatoriano ejemplifica una tendencia regional de reivindicar el rol del Estado para el desarrollo con equidad, sin renunciar a la democracia. La tarea pendiente es refinar ese Estado: lograr que sea eficiente sin ser autoritario, participativo sin ser caótico, y distributivo sin ser derrochador. Encontrar ese equilibrio es parte del arte de gobernar en el siglo XXI, un arte cuyo estudio teórico y práctico

resulta apasionante y absolutamente relevante para quienes buscan comprender y mejorar nuestras sociedades.

## **Referencias**

CEPAL. (n.d.). Gobierno digital. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado el 22 de julio de 2025, de <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-digital>

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS). (2016). El rol del Estado: contribuciones al debate. Quito: FES-ILDIS.

Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, (24), 121-150. [scielo.org.mx](http://scielo.org.mx/scielo.org.mx)

Inter-American Development Bank (IDB). (2024, 6 de marzo). Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe>

República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Constituyente.

Vázquez, J. (2019). Crisis, seguridad económica y reducción del tamaño del Estado en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15(2), 45-68.

Villalba, R. (2020). Gobernanza democrática y participación ciudadana en el Ecuador contemporáneo. Quito: FLACSO. (Para discusión sobre legitimidad y participación

## Capítulo VI

### Diseño y ejecución de las políticas públicas

Carlos Cristopher Puga Barzola

[cpuga@utb.edu.ec](mailto:cpuga@utb.edu.ec)

Universidad Técnica de Babahoyo

<https://orcid.org/0009-0009-6974-655X>

#### Introducción

El diseño y ejecución de las políticas públicas es un campo de estudio fundamental en la gestión pública, especialmente para estudiantes de posgrado que buscan comprender cómo el Estado aborda los problemas colectivos. En términos generales, una política pública se puede definir como el conjunto de acciones (o inacciones) deliberadas que un gobierno emprende para resolver problemas públicos o satisfacer necesidades sociales. De hecho, autores clásicos como Thomas Dye la describen como “todo aquello que el Estado decide hacer o no hacer”, enfatizando que incluye tanto decisiones positivas como omisiones deliberadas. Desde esta perspectiva, las políticas públicas reflejan los valores y prioridades de una sociedad, mostrando qué problemas se abordan y cuáles quedan relegados. En el contexto ecuatoriano contemporáneo, el diseño de políticas públicas tiene además un marco constitucional específico: la Constitución de 2008 establece que las políticas deben orientarse a hacer efectivos el Buen Vivir (Sumak Kawsay) y los derechos de los ciudadanos. Es decir, en Ecuador las políticas públicas son concebidas como mecanismos para garantizar derechos y promover el bienestar general, en coherencia con un Estado de derechos y justicia.

En este capítulo se revisarán los conceptos clave, modelos teóricos y fases del ciclo de políticas públicas, con énfasis en actores, instituciones y desafíos en Ecuador. Asimismo, se analizarán casos recientes de políticas ecuatorianas, evaluando su diseño e implementación a la luz de dichos modelos teóricos. La intención es brindar una visión integral –tanto teórica como contextual– que permita comprender cómo se diseñan las políticas públicas (es decir, cómo se formulan y deciden) y cómo se ejecutan o implementan en la práctica, considerando las particularidades institucionales del Ecuador.

## 1. Definición y conceptos clave de políticas públicas

Las políticas públicas pueden entenderse, en su sentido más básico, como planes de acción gubernamental orientados al interés público. Una definición simple las describe como “un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales”. De esta manera, cada política pública implica identificar un problema público y articular una intervención para resolverlo o mitigarlo. Existen múltiples definiciones en la literatura, pero en general todas enfatizan ciertos elementos centrales: (a) el actor principal es el Estado (gobierno y autoridades públicas); (b) responde a problemas o fines de interés público (no intereses privados exclusivamente); (c) conlleva una serie de decisiones interrelacionadas (no suele ser una sola decisión aislada) acerca de metas y medios para alcanzarlas; y (d) se implementa mediante instrumentos o mecanismos específicos en el marco institucional vigente. En palabras de Jenkins (1978), una política pública es un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por uno o varios actores con autoridad, relativas a la selección de objetivos y medios para lograrlos en una situación determinada. Importa destacar que una política pública no siempre implica acción nueva; también incluye la continuidad del status quo si el gobierno decide no actuar (por eso se habla de lo que el Estado hace o deja de hacer).

Actores: En el proceso de las políticas públicas interviene una pluralidad de actores. Si bien el gobierno (Poder Ejecutivo) suele liderar la formulación y decisión de políticas, participan también el Poder Legislativo (creando leyes o aprobando políticas), la burocracia pública (ministerios, agencias y funcionarios que las implementan), los gobiernos locales en su ámbito, el Poder Judicial (que puede validar o frenar políticas según su constitucionalidad), la ciudadanía y sociedad civil (mediante la participación, la protesta o la incidencia), y actores internacionales (organismos multilaterales, cooperación internacional) cuando aportan financiamiento o directrices. En

Ecuador, por ejemplo, el Presidente y los ministros tienen por mandato constitucional la rectoría en sus sectores, mientras la Asamblea Nacional puede incidir aprobando leyes o ejerciendo control político. No obstante, otros actores ejercen influencia: grupos de interés o movimientos sociales pueden presionar a favor o en contra de ciertas políticas; e incluso entidades como la Corte Constitucional o la Contraloría pueden vetar o modificar políticas si las consideran contrarias al ordenamiento. Mejía Acosta et al. (2008) señalan que históricamente en Ecuador hay actores decisores (el Ejecutivo) con iniciativa, actores con poder de veto (Legislativo, y eventualmente Corte, FF.AA. u otros) y actores de última instancia (organizaciones sociales, indígenas, etc. capaces de paralizar o revertir políticas no deseadas). Esto refleja un entramado complejo de actores formales e informales en el ciclo de políticas.

**Instrumentos:** Para llevar a cabo sus objetivos, las políticas públicas se apoyan en instrumentos de intervención del Estado, que son las herramientas o medios concretos para implementar una decisión. Entre los instrumentos habituales están, por ejemplo: la regulación (leyes, decretos, normas que ordenan o prohíben conductas, con sanciones por incumplimiento), los instrumentos económicos (impuestos, subsidios, transferencias condicionadas, incentivos financieros destinados a modificar comportamientos del mercado), la provisión directa de servicios públicos (educación, salud, seguridad, infraestructuras, que el Estado entrega de forma directa), la contratación o concesión a terceros (el Estado financia o delega a empresas privadas u ONG la entrega de ciertos bienes o servicios), y las campañas o persuasión (instrumentos informativos, educativos, de comunicación, para influir en comportamientos). La selección de instrumentos depende del enfoque de la política y del contexto: por ejemplo, un problema ambiental podría abordarse con regulación (límites de emisiones), con incentivos económicos (impuestos verdes o subsidios a tecnologías limpias), o con campañas de concienciación, o con combinaciones de estos. El análisis de políticas públicas dedica especial atención a la adecuada elección de instrumentos, evaluando criterios de eficacia, eficiencia, equidad y viabilidad política de cada herramienta.

**Enfoques y perspectivas:** Las políticas públicas pueden analizarse desde distintos enfoques teóricos. Un primer enfoque distingue entre perspectivas orientadas al Estado vs. orientadas a la sociedad. En el primer caso, se enfatiza el rol de las instituciones estatales y la autoridad pública en definir y conducir las políticas (por ejemplo, teorías que ven el proceso como dirigido fundamentalmente por la burocracia o los gobernantes). En el segundo caso, se pone el acento en

cómo las dinámicas sociales, los grupos de interés y la ciudadanía influyen en la agenda y contenido de las políticas (por ejemplo, enfoques pluralistas o de movilización social). Existen también enfoques mixtos que integran ambas dimensiones Estado-sociedad. Otra distinción útil es entre el análisis secuencial o de ciclo vs. enfoques alternativos. El enfoque secuencial (Lasswell, 1956) concibe la política pública como un proceso dividido en etapas (identificación del problema, formulación, decisión, implementación, evaluación), lo cual resulta útil para fines analíticos (aunque la realidad no siempre siga un orden lineal estricto). Por otro lado, enfoques más recientes como la gobernanza y las redes de políticas destacan que en la práctica las decisiones surgen de interacciones complejas entre múltiples actores públicos y privados en red, difuminándose la frontera entre Estado y sociedad. Asimismo, es importante considerar enfoques normativos específicos en el diseño de políticas, por ejemplo: enfoque de derechos humanos (que prioriza garantizar derechos fundamentales), enfoque de género (integrando la igualdad de género en todo el ciclo de la política), enfoque intercultural (especialmente relevante en Ecuador por su diversidad étnica), entre otros. Estos enfoques transversales orientan la forma en que se define el problema y las soluciones, asegurando coherencia con ciertos valores o principios.

En suma, una comprensión cabal de las políticas públicas requiere manejar estos conceptos clave: qué son y qué etapas involucran, quiénes intervienen en su proceso, con qué instrumentos se implementan y bajo qué enfoques o marcos teóricos se pueden analizar. A continuación, profundizaremos en los principales modelos teóricos de diseño de políticas públicas, que ofrecen lentes analíticas para entender cómo y por qué se toman ciertas decisiones.

## 2. Modelos teóricos del diseño de políticas públicas

A lo largo de las últimas décadas se han desarrollado diversos modelos teóricos para explicar el proceso de diseño (formulación) de políticas públicas. Cada modelo pone énfasis en diferentes dinámicas y supuestos sobre la racionalidad de los actores, la disponibilidad de información y la forma en que se generan las decisiones. A continuación, se describen los principales modelos teóricos —el modelo racional, el incrementalista, el de redes y el de corrientes múltiples, entre otros— destacando sus características esenciales.

**Modelo racional (decisión racional-comprehensiva):** Es uno de los enfoques clásicos y normativos en el análisis de políticas. Plantea que las decisiones deberían tomarse de manera enteramente racional, siguiendo un proceso lógico y estructurado para identificar la mejor solución a un

problema público. Los formuladores de la política, bajo este modelo, actúan como analistas racionales que proceden por etapas: primero, se define claramente el problema y se establecen objetivos concretos; luego, se reúnen datos e información completa sobre el problema; posteriormente se identifican todas las alternativas posibles de solución y se analizan sus consecuencias (costos, beneficios, efectividad); finalmente, se comparan las alternativas con criterios explícitos (por ejemplo, eficacia en resolver el problema, costo económico, viabilidad técnica y política) y se elige la opción óptima. Herramientas como el análisis costo-beneficio, la teoría de la elección racional y la investigación de operaciones son típicas de este enfoque. En resumen, el modelo racional asume información perfecta o completa, claridad de objetivos y capacidad analítica ilimitada por parte de los decisores, de modo que se podría “maximizar” el bienestar social eligiendo la política óptima.

Virtudes y críticas: Como ideal normativo, este modelo provee una guía ordenada para la toma de decisiones y promueve la transparencia en la elección (al hacer explícitos objetivos y criterios). Sin embargo, en la práctica real es raro que se cumplan sus supuestos: los formuladores rara vez cuentan con información completa y fidedigna de todas las variables del problema; los objetivos pueden ser múltiples, ambiguos o conflictivos entre distintos actores; y las capacidades cognitivas, de tiempo y recursos para analizar “todas” las alternativas son muy limitadas (lo que Herbert Simon llamó racionalidad limitada). Por ello, el modelo racional puro se considera un esquema ideal más que una descripción de cómo realmente ocurren las decisiones. En contextos complejos, pretender una elaboración plenamente racional es irrealizable – “su principal utilidad es describir cómo debería ser el proceso, más no cómo es en verdad”, apuntan algunos analistas. Las críticas a este enfoque dieron pie a modelos alternativos más realistas, como el incrementalismo.

Modelo incrementalista (decisión incremental): Propuesto originalmente por Charles E. Lindblom (1959) como respuesta crítica al racionalismo, el modelo incremental parte de reconocer las limitaciones cognitivas y de información en la toma de decisiones públicas. En vez de intentar cambios radicales con análisis exhaustivos, los decisores suelen proceder mediante pequeños pasos incrementales, ajustando o modificando ligeramente políticas previas. Lindblom denominó a este proceso “el arte de muddling through” (ir avanzando a trompicones) enfatizando que, dadas las restricciones, las políticas públicas reales suelen ser la continuación de políticas anteriores con pequeñas variaciones más que soluciones totalmente nuevas. En la formulación incremental, los

objetivos y medios se escogen simultáneamente de forma limitada: se consideran solo unas pocas alternativas que difieren marginalmente de la situación existente, se evalúan en función de experiencias pasadas y “suficiencia” en lugar de óptimo, y se elige aquella que genere consenso y pocos conflictos en el corto plazo. Este enfoque valora la experimentación gradual, la negociación política y la adaptabilidad. Su premisa central es que decidir de este modo –con cambios graduales– es más realista y políticamente viable en entornos plurales, ya que evita tanto la necesidad de información perfecta como enfrentamientos ideológicos mayores.

Lindblom fundamentó el incrementalismo precisamente señalando que el modelo racional exhaustivo era poco útil en la práctica: no se pueden conocer todas las opciones ni sus consecuencias en detalle, ni existe el tiempo o la capacidad para analizarlas. Por tanto, es racional en la práctica ser incremental: limitar el análisis a algunas alternativas cercanas a la vigente, e ir ajustando según resultados. Una ventaja del incrementalismo es que permite corregir errores sobre la marcha –políticas “de prueba y error”– y construir consensos poco a poco. No obstante, también tiene limitaciones: puede conducir a falta de innovación y a perpetuar el status quo, incluso si este es deficiente (lo que algunos critican como “acomodaticio”); además, problemas urgentes pueden requerir cambios más drásticos que el incrementalismo tiende a eludir. En la realidad, muchas políticas combinan elementos racionales e incrementales; por ejemplo, se puede trazar un gran plan (visión racional) pero implementarlo en fases graduales y ajustables (estrategia incremental).

Modelo de las redes de políticas (policy networks): Este enfoque surge a fines de los años 1980 y 1990, reconociendo que las políticas públicas no se forman en un vacío burocrático, sino mediante interacciones complejas entre múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales. Una red de política pública se define como el conjunto de actores (agencias estatales, empresas, ONG, grupos de interés, académicos, etc.) que, con sus recursos e intereses, participan e interactúan en torno a un sector o problema de política determinado (por ejemplo, la red de política ambiental, la red de política de salud, etc.). En estas redes, las fronteras entre Estado y sociedad civil se difuminan: existen relaciones de cooperación e intercambio de información donde lo público y lo privado se entrelazan para influir en la agenda y el contenido de las políticas. El modelo de redes enfatiza que la gobernanza moderna ocurre menos por jerarquías unilaterales y más por coordinación horizontal entre actores públicos y privados.

Las redes de políticas fueron concebidas como un modelo de intermediación de intereses, para describir de forma más precisa cómo se toman realmente las decisiones en ciertos ámbitos. Se observó que, dependiendo del sector (educación, energía, seguridad, etc.), surgen patrones distintos de interacción: algunos muy cerrados y estables (p. ej., “comunidades de políticas” donde pocos actores muy técnicos dominan el tema), y otros más abiertos y fluidos (“issue networks” o redes amplias con muchos interesados). En todo caso, el consenso entre teóricos es que las redes existen y operan como nexos entre actores públicos y privados en un campo de política, y que entender su estructura ayuda a explicar resultados de política que no se comprenderían viendo solo la acción del gobierno en abstracto. Por ejemplo, el análisis de redes indaga quiénes son los actores centrales en determinado sector, cómo se relacionan (alianzas, coaliciones, flujo de información, etc.) y qué poder de influencia ejerce cada uno sobre las decisiones.

En el contexto ecuatoriano, pensar en términos de redes resulta útil para entender casos donde organismos internacionales, ONGs, movimientos sociales y ministerios interactúan. Un ejemplo podría ser la política ambiental: además del Ministerio del Ambiente, intervienen organizaciones indígenas, activistas ecologistas, empresas petroleras, agencias de la ONU, cada cual presionando por ciertos intereses. El resultado de política (por ejemplo, regulaciones sobre el uso del suelo o la explotación petrolera en áreas protegidas) será fruto de esa negociación en red más que de una decisión unilateral del Estado. El enfoque de redes aporta entonces una visión más realista de la formulación de políticas en sistemas fragmentados, aunque también enfrenta desafíos metodológicos (identificar y mapear redes no es sencillo) y normativos (no siempre las redes aseguran representación equitativa; a veces se reducen a grupos de poder informales). Aún así, constituye un marco valioso para analizar la gobernanza colaborativa y la influencia de actores no estatales en las políticas públicas contemporáneas.

Modelo de corrientes múltiples (Multiple Streams): Propuesto por John Kingdon (1984, 1995) para explicar cómo entran las cuestiones en la agenda gubernamental, este modelo describe el proceso de formulación de políticas como la confluencia de tres “corrientes” independientes que solo ocasionalmente se acoplan. Las tres corrientes son: (1) la corriente de problemas, que consiste en los diversos problemas o asuntos que reclaman atención pública (alimentada por indicadores, estudios, eventos críticos, percepciones sociales); (2) la corriente de soluciones (o de políticas), que corresponde al conjunto de ideas, propuestas y alternativas que expertos y actores han ido

desarrollando y que “flotan” en la comunidad de políticas esperando oportunidad para ser consideradas; y (3) la corriente política, que se refiere al contexto político propiamente dicho – cambios en la administración, clima de opinión, presiones de interés, situaciones como elecciones o crisis políticas. Normalmente, dice Kingdon, estas tres corrientes fluyen separadas, cada una con su dinámica. Pero en momentos críticos pueden converger, abriendo una “ventana de oportunidad” para el cambio de política. Cuando un problema reconocido, una solución disponible y un contexto político favorable coinciden, es más probable que emerja una nueva política pública o se adopte una decisión importante (por ejemplo, tras un desastre natural –problema evidente– puede haber soluciones técnicas ya propuestas y además voluntad política de actuar: la ventana se abre para aprobar una política de gestión de riesgos).

El atractivo del modelo de múltiples flujos es que captura la naturaleza no lineal y repentina que a veces tiene la formulación de políticas. En lugar de etapas ordenadas, aquí las decisiones ocurren cuando hay acoplamiento entre corrientes, frecuentemente ayudado por actores clave denominados policy entrepreneurs (emprendedores de política) que aprovechan la ventana para promover su solución preferida. Este marco teórico ha sido usado para explicar por qué ciertas issues entran a la agenda y otras no, o por qué en determinado momento se logró una reforma largamente postergada. Su limitación es que se enfoca más en la fase de agenda-setting y formulación, y menos en la implementación o evaluación. No obstante, combinado con otros enfoques, brinda una poderosa metáfora para entender la oportunidad temporal y la imprevisibilidad en la toma de decisiones públicas. En el Ecuador, se pueden identificar ejemplos donde este modelo es ilustrativo: por ejemplo, la súbita decisión de eliminar subsidios a combustibles en 2019 (analizada más adelante) podría interpretarse como resultado de la confluencia de un problema fiscal agudo, soluciones recomendadas por organismos internacionales, y un nuevo gobierno decidido a hacer ajustes. Sin embargo, como veremos, si las corrientes no permanecen acopladas (si el contexto político se vuelve adverso), la ventana puede cerrarse rápidamente y la política fracasar en su adopción o ejecución.

Otros modelos: Además de los anteriores, existen otros marcos teóricos influyentes en el estudio de las políticas públicas. Mencionemos brevemente dos: el modelo de la “basura” (garbage can) y el marco de coaliciones defensoras. El modelo de la basura (Cohen, March y Olsen, 1972), precursor del de múltiples corrientes, describe la toma de decisiones en organizaciones anárquicas:

problemas, soluciones y actores flotan aleatoriamente y las decisiones resultan de encuentros fortuitos entre ellos, más que de un proceso ordenado. Esto remarca lo caótico que puede ser el proceso de políticas, especialmente en contextos de incertidumbre y ambigüedad. Por su parte, el marco de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework, Sabatier, 1988) se centra en las fases de implementación y cambio de políticas a lo largo del tiempo, proponiendo que en un determinado dominio de política existen coaliciones de actores que comparten creencias y valores fundamentales, y que luchan por influir en la dirección de las políticas. Los cambios ocurren cuando, tras periodos de estabilidad, algún choque externo o aprendizaje interno altera el equilibrio de poder entre coaliciones y permite reformas significativas. Este marco ha sido útil para analizar políticas ambientales, por ejemplo, mostrando cómo coaliciones “pro-desarrollo” vs “pro-conservación” pugnan a lo largo de años (a veces décadas) para inclinar la política a su favor.

En suma, los modelos teóricos –racional, incremental, redes, corrientes múltiples, etc.– ofrecen diferentes explicaciones sobre cómo se diseñan las políticas públicas. Ninguno por sí solo agota la realidad, pero cada uno aporta elementos valiosos de entendimiento. En la práctica, los formuladores pueden aspirar a la racionalidad pero enfrentan límites y suelen preferir ajustes incrementales; las decisiones no ocurren en el vacío sino en redes de actores; y a veces las oportunidades de cambio dependen de coyunturas únicas. Con estas herramientas conceptuales, pasemos a revisar las fases del ciclo de políticas y luego a contextualizar quiénes son los actores e instituciones clave en Ecuador y qué desafíos enfrenta la implementación de políticas en el país.

### 3. Fases del ciclo de las políticas públicas

Por razones analíticas, suele describirse la elaboración de una política pública mediante un ciclo o secuencia de fases. Este “ciclo de políticas” fue propuesto originalmente por Harold Lasswell y otros pioneros, y aunque en la realidad el proceso no siempre es lineal ni ordenado, las etapas ayudan a estructurar el análisis. Las fases típicas incluyen: identificación del problema (agenda-setting), formulación de la política, toma de decisión (adopción), implementación y evaluación, tras lo cual hay una retroalimentación que puede reiniciar el ciclo. A continuación se describen estas fases en detalle:

Identificación y diagnóstico del problema (agenda-setting): Toda política pública comienza reconociendo un problema público que requiere intervención del Estado. En esta etapa se define qué asunto ingresa a la “agenda” gubernamental. Un problema público es una situación percibida

como negativa o insatisfactoria que afecta a un grupo amplio de ciudadanos de manera relevante. Para que algo sea considerado problema público no basta con que exista objetivamente; también debe ser socialmente reconocido – es decir, que los actores clave y la opinión pública lo perciban como tal – y politizado, en el sentido de que se discuta la posibilidad de acción estatal. Por ejemplo, durante años el maltrato intrafamiliar podía existir pero no ser visto como problema público; una vez que movimientos de mujeres lograron posicionarlo en la agenda, se convirtió en un asunto a atender con políticas. En Ecuador, la Constitución y leyes determinan que ciertos grupos (niñez, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, etc.) y ámbitos (salud, educación, seguridad, medio ambiente) son prioritarios, lo cual influye en qué temas se diagnostican formalmente como problemas públicos. Esta fase involucra actividades de problematización: estudios, datos estadísticos, denuncias o eventos desencadenantes (por ejemplo, una crisis, un escándalo, un desastre natural) pueden elevar un tema a la agenda. También implica definir el problema adecuadamente: identificar sus causas subyacentes, magnitud, población afectada, urgencia, etc.. Un buen diagnóstico es crucial porque en función de cómo se enmarque el problema, así serán las soluciones propuestas. Por ejemplo, el consumo de drogas puede definirse principalmente como un tema de salud pública o como un tema de criminalidad; cada definición llevará a políticas distintas (tratamiento y prevención vs. represión penal).

Formulación de políticas (diseño de la solución): Una vez identificado y estudiado el problema, la siguiente fase es diseñar una o varias alternativas de solución. La formulación implica elaborar propuestas concretas: puede tratarse de un anteproyecto de ley, un plan o programa gubernamental, la creación de una nueva institución, la asignación de presupuesto a cierta intervención, etc. En esta etapa, típicamente, técnicos y asesores analizan las opciones y preparan un plan de acción. Idealmente –bajo el enfoque racional– la formulación considera diferentes alternativas y escoge la que mejor se adapte a los objetivos buscados, considerando los recursos y capacidades disponibles. En la práctica, la formulación también es un proceso político: las propuestas deben negociarse con distintos actores (por ejemplo, con ministerios sectoriales, con el Ministerio de Finanzas si implica recursos, con grupos de interés influyentes, e incluso con bancadas legislativas si requiere aprobación de ley). En Ecuador, muchos diseños de política han estado plasmados en instrumentos de planificación: por ejemplo, los Planes Nacionales de Desarrollo (Plan Nacional para el Buen Vivir y sus sucesores) contienen objetivos y lineamientos que orientan la formulación de políticas sectoriales. La formulación culmina con la preparación de la propuesta final de política, lista para

su adopción. Cabe señalar que en enfoques participativos modernos, la formulación no es tarea exclusiva del gobierno: se procura involucrar a la ciudadanía o a beneficiarios en el co-diseño (mesas de diálogo, consultas, think tanks aportando evidencia, etc.), buscando enriquecer el diseño y dotarlo de mayor legitimidad.

Adopción o toma de decisión: Esta fase es cuando la política propuesta es oficialmente aprobada por la autoridad competente, volviéndola un curso de acción obligatorio. La adopción puede consistir en la aprobación de una ley por la Asamblea Nacional, la firma de un decreto ejecutivo por el Presidente, la emisión de una ordenanza por un gobierno local, o incluso un acuerdo ministerial o resolución administrativa, dependiendo del nivel y naturaleza de la política. Lo característico de esta fase es que está en manos de los decisores públicos formales – aquellos con autoridad legítima para comprometer al Estado. En efecto, para que una política sea pública, debe emanar de una autoridad gubernamental. A diferencia de otras etapas en que actores privados o la sociedad civil pueden participar (p. ej. implementación), la decisión última recae en funcionarios investidos de poder público (un ministro, el presidente, los legisladores, etc.). En Ecuador, la Constitución atribuye al Ejecutivo la iniciativa en muchas políticas, pero la adopción puede requerir aprobación legislativa (por ejemplo, políticas que necesitan respaldo legal o asignación presupuestaria). Esta etapa a veces se denomina también legitimación, pues el acto de adopción le da legitimidad jurídica a la política. Es aquí donde pueden presentarse vetos políticos: si la propuesta de política no logra suficiente apoyo (por ejemplo, el Legislativo la rechaza, o se bloquea en instancias consultivas), no se adopta y el proceso puede truncarse o requerir modificaciones. Una vez adoptada formalmente –por ejemplo, se promulgó la ley o se emitió el decreto– la política ingresa a la fase de ejecución.

Implementación (ejecución de la política): Es la fase en que la política pública cobra vida en la realidad, llevándose a cabo las acciones para lograr sus objetivos. La implementación inicia inmediatamente después de la adopción y comprende todas las actividades y procesos orientados a poner en práctica lo decidido. Esto incluye la asignación de recursos (presupuesto, personal), la emisión de reglamentos o lineamientos operativos, la coordinación entre las unidades administrativas encargadas y, finalmente, la entrega de bienes o servicios o la aplicación de las regulaciones al público objetivo. Por ejemplo, si la política adoptada es crear un programa de becas estudiantiles, la implementación abarca desde abrir las inscripciones, evaluar postulantes, entregar

los fondos, hacer seguimiento académico, etc. En la implementación suele participar la burocracia pública (ministerios, agencias, gobiernos locales) de manera principal, pero también otros actores no estatales pueden estar involucrados, mediante contrataciones, alianzas público-privadas o convenios con organizaciones civiles. De hecho, muchas políticas en Ecuador se ejecutan en colaboración con ONG (por ejemplo, en salud comunitaria) o con empresas (por ejemplo, construcción de obras vía contratistas privados).

La literatura enfatiza que la implementación es un proceso crítico y a menudo problemático: una cosa es el diseño en el papel y otra su cumplimiento efectivo. Las políticas pueden fallar no por mala formulación, sino por pobre ejecución. Entre los desafíos de esta etapa están la coordinación interinstitucional (lograr que varias entidades trabajen alineadas hacia el mismo objetivo), la capacidad técnica y administrativa de la burocracia (contar con personal entrenado, sistemas adecuados), la disponibilidad oportuna de recursos financieros, y factores externos imprevistos. Implementar es esencialmente gestionar: implica dirigir, controlar y ajustar las acciones conforme se desarrollan. Por su complejidad, se han desarrollado enfoques teóricos específicos sobre implementación, como los modelos top-down vs. bottom-up. El enfoque top-down ve la implementación como un proceso jerárquico: las decisiones fluyen “de arriba hacia abajo” desde los altos niveles políticos hasta los ejecutores locales, y la clave del éxito es asegurar obediencia a los objetivos originales. En cambio, el enfoque bottom-up destaca que los niveles locales y operadores de base (por ejemplo, trabajadores sociales, policías, médicos en hospitales públicos) tienen discrecionalidad y conocimiento práctico, por lo que la implementación real resulta de sus interacciones y adaptaciones; así, es importante la flexibilidad y retroalimentación desde “abajo”. En la práctica, ambos aspectos cuentan: en Ecuador, políticas dictadas centralmente (top-down) a veces tropiezan con realidades locales muy diversas, requiriendo ajustes; a la vez, la autonomía excesiva sin dirección puede llevar a incoherencias en la aplicación. En cualquier caso, la implementación efectiva demanda liderazgo, coordinación y monitoreo constante. Un aspecto crucial es la participación ciudadana en la ejecución –por ejemplo, mediante veedurías, control social o cogestión– lo cual puede mejorar la transparencia y legitimidad, aunque no siempre se aplica ampliamente.

Evaluación y retroalimentación: La fase de evaluación consiste en medir y analizar los resultados de la política pública, comparándolos con los objetivos previstos y las necesidades originales, para

determinar en qué medida la política fue eficaz, eficiente, equitativa, etc.. La evaluación cierra el ciclo de políticas, pero a la vez provee insumos para reiniciarlo a través de la retroalimentación. Es decir, tras evaluar, el gobierno puede decidir redefinir el problema, ajustar la política o incluso terminarla, en función de lo aprendido. Existen varios tipos de evaluación: la evaluación de proceso (cómo se implementó, si se siguieron los procedimientos); de resultados o de impacto (qué efectos tuvo en la realidad el programa o la regulación, si resolvió el problema o produjo cambios positivos); evaluaciones costo-beneficio o costo-efectividad (relación entre recursos gastados y logros obtenidos); y evaluaciones participativas (incorporando la opinión de beneficiarios). En Ecuador, la institucionalización de la evaluación es aún incipiente –tradicionalmente se le ha dado menos énfasis que a la formulación e implementación– aunque en los últimos años se han hecho esfuerzos por crear sistemas de monitoreo y evaluación (por ejemplo, a través de Planifica Ecuador y otras instancias de planificación). La retroalimentación refiere a que los hallazgos de la evaluación alimentan decisiones futuras: una evaluación puede revelar que cierta política tuvo resultados pobres, lo cual aconseja reformularla o incluso cancelarla. O bien puede mostrar éxito, sugiriendo ampliarla. También puede detectar efectos no deseados (externalidades) que deberán corregirse. En suma, la evaluación cierra el círculo proporcionando aprendizaje para el nuevo ciclo. Como señalan los analistas, “el ciclo... se ‘cierra’ con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo”. Dicho de otro modo, tras evaluar, se suele volver al inicio (replantear el problema o los objetivos) y el proceso continúa adaptándose a nuevas circunstancias en un flujo continuo.

Es importante recalcar que este ciclo es un esquema analítico. En la realidad, las fases pueden traslaparse o darse en distinto orden. Por ejemplo, puede haber decisiones adelantadas por presión política incluso antes de un diagnóstico riguroso; o durante la implementación puede descubrirse un nuevo problema que obligue a replantear la formulación. Las políticas públicas, especialmente en entornos dinámicos como el ecuatoriano, no siguen rutas lineales: son procesos iterativos y en evolución constante. Aun así, el ciclo proporciona un lenguaje común para describir las tareas principales en el manejo de una política. En Ecuador, la legislación (por ejemplo, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) exige formalmente cumplir con etapas de formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, lo que refleja la intención de institucionalizar este ciclo en la administración pública.

Tras haber visto las fases generales del proceso de políticas, pasemos a examinar quiénes hacen posible (o dificultan) ese proceso en el contexto ecuatoriano: los actores e instituciones involucrados en el diseño y la ejecución de políticas públicas en el país.

#### 4. Actores e instituciones en el diseño y ejecución de políticas públicas en Ecuador

La estructura institucional del Estado ecuatoriano y la dinámica sociopolítica del país configuran un entorno particular para el diseño y ejecución de políticas. Identificaremos aquí los principales actores e instituciones y su rol:

**Poder Ejecutivo (Gobierno central):** Es el actor central en la formulación de políticas nacionales. El Presidente de la República, como jefe de Estado y gobierno, define la agenda gubernamental y tiene iniciativa en políticas clave, especialmente en materia económica, social y de seguridad. A través de decretos ejecutivos puede crear o modificar políticas dentro de su competencia. Además, según la Constitución (art. 141), a los ministros de Estado les corresponde la rectoría de las políticas públicas en el área a su cargo, lo que significa que cada ministerio lidera el diseño y coordinación de políticas sectoriales (salud, educación, energía, etc.). En la práctica, durante las últimas décadas Ecuador ha oscilado entre períodos de fuerte predominio del Ejecutivo en la formulación de políticas (por ejemplo, bajo gobiernos con mayorías legislativas o con estilo centralista, como el de Rafael Correa 2007-2017) y otros de mayor fragmentación donde el Ejecutivo debe negociar cada iniciativa (gobiernos sin mayoría parlamentaria, como ocurrió posteriormente). El Ejecutivo cuenta con instancias de planificación y coordinación, notablemente la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES, ahora Planificación) encargada de articular los planes de desarrollo y orientar las políticas a objetivos de largo plazo. Asimismo, el Ejecutivo interactúa con organismos autónomos (por ejemplo, Banco Central, entes de control) que pueden influir en ciertas políticas especializadas. En suma, el gobierno central provee liderazgo político y visión estratégica, pero su efectividad en hacer aprobar e implementar políticas depende de la articulación con otros poderes y actores.

**Poder Legislativo (Asamblea Nacional):** El órgano legislativo juega un rol importante en el diseño de políticas en tanto aprueba leyes que establecen marcos normativos o programas específicos. Muchas políticas públicas requieren sustento legal (por ejemplo, reformas educativas, creación de nuevos impuestos o subsidios, planes de desarrollo regional) y por tanto deben ser debatidas y aprobadas por la Asamblea. Los asambleístas también pueden proponer proyectos de ley (iniciativa

legislativa), incluyendo políticas públicas de diverso tipo, aunque en temas fiscales la iniciativa está limitada al Ejecutivo. Además, la Asamblea ejerce control político y fiscalización: puede llamar a ministros para explicar la implementación de políticas, o interpelarlos si hay incumplimientos, lo cual incide en ajustes o rectificaciones de políticas en ejecución. En el caso ecuatoriano, históricamente ha habido tensiones Ejecutivo-Legislativo que afectan las políticas: por ejemplo, entre 1979 y 2005, múltiples gobiernos no lograron implementar políticas de largo plazo por encontrarse con congresos fragmentados que bloqueaban sus iniciativas, generando “situaciones de bloqueo institucional” y políticas inestables. A partir de 2008, con la Constitución que reorganizó la función legislativa (unicameral) y períodos más estables, se observó una aprobación más expedita de políticas del Ejecutivo cuando éste tenía mayoría, pero nuevamente en años recientes la fragmentación política dificultó ciertos proyectos. En síntesis, la Asamblea es un co-diseñador cuando colabora y un veto player cuando se opone, afectando la forma final que adoptan las políticas públicas. Para un diseño exitoso, el Ejecutivo suele tener que negociar con bancadas legislativas, incorporar aportes para lograr consensos y evitar bloqueos formales de sus políticas.

La burocracia pública (administración pública): Incluye a los ministerios, secretarías, agencias, empresas públicas y gobiernos locales encargados de implementar las políticas. Pero la burocracia no es solo ejecutora; también participa en el diseño técnico de políticas gracias a su experticia. Los funcionarios y asesores técnicos muchas veces formulan las primeras propuestas, analizan la viabilidad y detallan la operación de las políticas. En Ecuador existe un cuerpo de servidores públicos cuya capacidad varía entre sectores; tradicionalmente se ha señalado debilidad técnica en ciertas áreas de la administración, producto de limitada formación o alta rotación de personal. Esto es un desafío para diseñar políticas de calidad. Sin embargo, hay ilustres excepciones: por ejemplo, unidades como el Banco Central, la Secretaría de Planificación, o ciertas direcciones en Salud y Educación han logrado consolidar equipos técnicos con conocimiento acumulado. En la implementación, la burocracia ocupa un rol protagonista: como vimos, un buen diseño puede fracasar si la institución encargada no coordina bien o carece de recursos. Por eso, se insiste en la necesidad de una burocracia técnica y profesional para asegurar la aplicación estable de políticas. En Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público promueve la profesionalización, pero persisten problemas como clientelismo político en nombramientos y alta rotación con cada cambio de gobierno, lo cual debilita la continuidad institucional. Pese a ello, la burocracia es quien tiene el

know-how operativo y a menudo funciona como “memoria institucional” de políticas a través de distintas administraciones. Su voz interna puede influir: por ejemplo, directores con mucha experiencia pueden persuadir al ministro de adaptar cierta política a las realidades administrativas. También hay que considerar a los gobiernos seccionales (descentralizados) – prefecturas, alcaldías – que, tras la descentralización, manejan políticas locales en ámbitos como vialidad, riego, ordenamiento territorial, ambiente, etc. La coordinación entre el gobierno central y los locales es vital para políticas que requieren implementación territorial (educación, salud, seguridad ciudadana), pero a veces hay fricciones político-partidistas que dificultan alinearlas.

Ciudadanía y sociedad civil: Los ciudadanos no son meros receptores pasivos de las políticas; pueden incidir en ellas a través de diversos mecanismos. En Ecuador, la Constitución garantiza la participación ciudadana en todas las etapas del ciclo de políticas (art. 85) y existe el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para fomentar la intervención de la sociedad en la gestión pública. En la práctica, la participación puede tomar formas institucionalizadas – cabildos, consejos consultivos, presupuestos participativos municipales, veedurías ciudadanas de la ejecución de políticas– o formas no institucionalizadas –movilizaciones, protestas, campañas en medios y redes sociales, iniciativas populares de ley, etc. La ciudadanía organizada (ONGs, comités barriales, asociaciones profesionales, sindicatos, movimientos indígenas, ecologistas, feministas, etc.) ha sido un actor crucial en varias políticas ecuatorianas recientes. Por ejemplo, las organizaciones indígenas (CONAIE y otras) han influido fuertemente en políticas sobre interculturalidad, plurinacionalidad, educación bilingüe e incluso en grandes decisiones económicas (como la reversión en 2019 de la eliminación de subsidios a combustibles, discutida más adelante, donde la protesta social llevó al gobierno a derogar la medida). Los medios de comunicación y la opinión pública también ejercen presión que puede forzar a las autoridades a diseñar o cambiar políticas en respuesta al sentir ciudadano. Un caso ilustrativo fue la creación de la política de transparencia y lucha anticorrupción después de sonados escándalos, impulsada por la exigencia ciudadana de integridad en la gestión pública. En síntesis, la sociedad civil ecuatoriana, a pesar de momentos de apatía, ha demostrado tener capacidad de incidencia, ya sea colaborando en políticas (cuando se la incluye deliberadamente en mesas de trabajo) o resistiendo políticas que considera perjudiciales (mediante protestas u oposición pública). Un desafío es canalizar esa participación de forma efectiva y representativa, evitando que solo los grupos más poderosos o ruidosos sean escuchados, y garantizando mecanismos para la participación de

sectores usualmente marginados (por ejemplo, niños, personas con discapacidad, poblaciones rurales) en el ciclo de políticas públicas.

Organismos internacionales y cooperación externa: Ecuador, como país de ingresos medios con historia de endeudamiento, ha estado expuesto a la influencia de organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, BID) y agencias de cooperación (Naciones Unidas, USAID, etc.) en varias de sus políticas públicas. Esta influencia puede ser financiera (préstamos condicionados a ciertas reformas) y técnica (asistencia para diseñar programas según “mejores prácticas” internacionales). Un ejemplo clásico fue durante los años 90 y 2000, cuando políticas de ajuste estructural –reducción del tamaño del Estado, liberalización económica– fueron implementadas en parte por acuerdos con el FMI. También en políticas sociales ha habido apoyo de UNICEF, del Banco Mundial (p.ej. en la creación del Bono de Desarrollo Humano) y de otros, influyendo en el diseño con modelos importados (transferencias condicionadas, etc.). En la actualidad, la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU sirve de marco de referencia: Ecuador incluso declaró la Agenda 2030 como política pública nacional, alineando el Plan Nacional de Desarrollo con las metas ODS. Asimismo, organismos como la CEPAL brindan lineamientos sobre políticas de reducción de pobreza, y la CAF o el BID financian proyectos de infraestructura condicionados a ciertos estándares técnicos. La influencia internacional no siempre es determinante, pero representa otro actor más en la red: en ocasiones, otorga respaldo técnico/político a reformas (por ejemplo, una reforma fiscal podría justificarse con recomendaciones del FMI), pero también puede generar resistencia interna si se percibe imposición externa. Por otro lado, Ecuador forma parte de compromisos internacionales (Convención de Derechos del Niño, Acuerdos climáticos, etc.) que lo obligan a adoptar políticas públicas acordes (protección infantil, reducción de emisiones, respectivamente). En resumen, los organismos internacionales operan como actores indirectos del proceso de políticas: proveen ideas, financiamiento, condicionalidades y evaluaciones comparativas que influyen en cómo el Estado diseña sus políticas públicas.

Otras instituciones estatales relevantes: Además de los mencionados poderes, cabe resaltar el rol de la Función Judicial y Constitucional. Si bien los jueces no “diseñan” políticas, sus decisiones pueden modificar significativamente su ejecución. La Corte Constitucional, por ejemplo, ha llegado a suspender la aplicación de políticas por considerarlas violatorias de derechos, u obligado

al Estado a formular políticas específicas para garantizar derechos (casos de salud, medio ambiente, etc.). Este control judicial actúa como un contrapeso: asegura que el diseño y ejecución de políticas respeten el marco legal superior y los derechos ciudadanos, aunque a veces es visto como freno por parte del Ejecutivo. Otra institución importante es la Contraloría General del Estado, que vigila el uso de fondos públicos; sus auditorías y glosas pueden incidir en rediseñar procesos de implementación si halla irregularidades. Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede interponer recomendaciones o acciones para que se corrijan políticas lesivas a derechos. Y no olvidemos a la Academia (universidades, centros de investigación): cumplen un papel indirecto pero valioso proveyendo evidencia, monitoreo y evaluaciones externas de políticas, formando profesionales calificados e incluso participando en consejos ciudadanos o asesorías al gobierno.

En conclusión, el entramado institucional ecuatoriano involucra múltiples actores en el diseño y ejecución de las políticas públicas. El Ejecutivo conduce, el Legislativo delibera y aprueba, la burocracia implementa, la ciudadanía incide y controla, y el entorno internacional influencia. Esta pluralidad puede ser una fortaleza (aportes diversos, control mutuo) pero también conlleva desafíos de coordinación. Como veremos en la siguiente sección, uno de los problemas recurrentes en Ecuador es justamente la fragmentación institucional y la dificultad para articular todos estos actores bajo objetivos comunes, lo que afecta la ejecución eficaz de las políticas públicas.

## 5. Desafíos comunes en la implementación de políticas públicas en Ecuador

La ejecución de las políticas públicas en Ecuador enfrenta varios desafíos recurrentes, algunos compartidos con otros países de la región y otros particulares a su realidad histórica e institucional. A continuación se analizan los principales obstáculos identificados, entre ellos la fragmentación institucional, las debilidades técnicas, problemas de gobernanza y financiamiento insuficiente, entre otros.

**Fragmentación institucional y falta de articulación:** Este es uno de los desafíos más mencionados por analistas y documentos técnicos. Se refiere a la dificultad de lograr que las distintas entidades y niveles de gobierno trabajen de manera coordinada y alineada en torno a una política pública. En Ecuador, a pesar de existir estructuras formales de coordinación (como gabinetes sectoriales, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación, etc.), en la práctica persisten silos institucionales. Cada ministerio o dependencia a veces opera con agendas propias, duplicando esfuerzos o incluso contradiciendo políticas de otros sectores. La fragmentación también se

observa entre el nivel central y los gobiernos locales: por ejemplo, implementar una política de seguridad ciudadana requiere cooperación entre Ministerio de Gobierno (Policía) y municipios (espacio público, ordenanzas), lo cual no siempre fluye adecuadamente. Esta falta de articulación interinstitucional fue señalada en estudios recientes como una de las trabas para efectividad de políticas sociales, donde se indica que “persisten desafíos... como la insuficiencia de recursos, falta de articulación interinstitucional, desigualdad en el acceso a servicios básicos...”. La consecuencia de la fragmentación es que los objetivos nacionales pueden diluirse; por ejemplo, si el Ministerio de Salud impulsa un programa contra la desnutrición infantil pero los gobiernos locales no integran acciones de agua potable o saneamiento, la política no logra pleno impacto. Asimismo, internamente, cambios frecuentes de estructura (creación/supresión de ministerios, reestructuraciones) han generado discontinuidad. Entre 2007 y 2021 Ecuador pasó por varias reformas institucionales: ministerios fusionados o eliminados, competencias trasladadas a nuevas entidades, etc., que en ocasiones reiniciaban procesos de política ya en marcha. Todo ello dificulta la consolidación de políticas de largo plazo.

Debilidad técnica y administrativa: Otro reto es asegurar que las instituciones implementadoras tengan la capacidad técnica suficiente. Esto incluye personal competente, sistemas de gestión efectivos y mecanismos claros de procedimientos. En Ecuador, aunque se ha profesionalizado en parte el servicio público, aún se registran brechas de capacidad, especialmente a nivel de gobiernos locales pequeños y en áreas especializadas. Hay sectores donde la rotación de personal tras cambios de gobierno ha implicado pérdida de conocimiento institucional. Por ejemplo, cada nuevo ministro a veces reemplaza directores y equipos técnicos, ralentizando proyectos en curso. Además, existen carencias en sistemas de información integrados: la toma de decisiones informadas requiere datos confiables (por ejemplo, padrones de beneficiarios, indicadores de desempeño), pero en varios ministerios la infraestructura de datos es precaria o no interoperable entre entidades. La debilidad técnica se manifiesta también en la fase de diseño: si no se formulan correctamente los objetivos o indicadores, luego es difícil monitorear la ejecución. No obstante, cabe reconocer esfuerzos positivos: el país ha implementado instrumentos como el Banco de programas y proyectos de inversión pública, y capacitaciones con apoyo internacional para servidores públicos. El desafío es hacer estas mejoras sostenibles y transversales a toda la administración. Una administración pública técnicamente sólida es crucial para traducir las políticas del papel a la acción real de forma efectiva.

Problemas de gobernanza y transparencia: Bajo esta categoría se engloban aspectos como la corrupción, la falta de transparencia, y en general las deficiencias en los mecanismos de gobernanza democrática que minan la implementación. La corrupción (desvío de recursos públicos, sobornos en contratación, etc.) tiene un impacto directo: recursos que debían emplearse en la política se pierden, reduciendo su alcance o calidad. Además, los escándalos pueden desacreditar programas completos, llevándolos a la paralización. Ecuador ha enfrentado en años recientes casos graves de corrupción – por ejemplo, en proyectos petroleros, en obras de infraestructura hospitalaria, etc. – que han evidenciado debilidades en los controles internos de la ejecución de políticas. Aunque se han tomado medidas (creación de unidades de cumplimiento, plataforma de contrataciones públicas), sigue habiendo riesgo de mal manejo de fondos, especialmente en áreas donde hay discrecionalidad y poca supervisión ciudadana. La transparencia es otro componente: no siempre hay acceso público a información sobre implementación (gastos, avances, resultados), lo cual dificulta la rendición de cuentas y la corrección de rumbo a tiempo. A nivel de gobernanza más amplia, Ecuador también ha enfrentado inestabilidad política en ciertos periodos (por ejemplo, entre 1997-2005, tres presidentes derrocados) que interrumpieron políticas a medio camino. Si las autoridades cambian constantemente, la ejecución se resiente por falta de continuidad. Incluso en periodos estables, una gobernanza centralizada excesiva puede ser problemática: durante el hiper-presidencialismo de Correa, se lograron avances rápidos en algunas políticas (v.g. infraestructura vial), pero se generó dependencia de decisiones de la cúpula, restando empoderamiento a instituciones locales y contrapesos. La gobernanza efectiva requiere equilibrios: ni dispersión anárquica ni control rígido que asfixie la iniciativa de otros actores. Encontrar ese equilibrio ha sido un desafío para el país.

Limitaciones financieras y sostenibilidad fiscal: El financiamiento adecuado es la savia de cualquier política pública. Ecuador, con una economía dependiente en buena medida de los ingresos petroleros, ha experimentado altibajos fiscales que impactan la continuidad de políticas. En bonanzas (por ejemplo, precios altos del petróleo entre 2006-2014) se expandieron programas sociales, subsidios y obras; pero luego, en épocas de vacas flacas, se recortaron o quedaron desfinanciados. La política de subsidios a combustibles es emblemática: por décadas se mantuvo gasolina y diésel baratos a costa de un enorme gasto fiscal, lo que significaba menos recursos para otras políticas. El intento de retirar estos subsidios en 2019 se dio precisamente porque eran “insostenibles” para el fisco, al liberar cerca de \$1.400 millones anuales. Sin embargo, quitar

subsídios desencadena tensiones sociales (como se vio en protestas masivas), por lo que el manejo financiero de políticas requiere estrategias graduales y compensaciones (tema que retomaremos en los casos ilustrativos). En general, la escasez de recursos ha afectado la implementación de políticas sociales: por ejemplo, programas de protección a la niñez y adolescencia han señalado insuficiencia de recursos como uno de los desafíos estructurales para su plena ejecución. La inversión en salud pública, aunque creció en la década pasada, ha sido aún baja en comparación a estándares regionales, limitando la capacidad de respuesta del sistema (evidenciado durante la pandemia de COVID-19). Otro aspecto es la eficiencia en el uso de recursos: no solo cuánto dinero hay, sino cómo se gasta. Problemas de planificación deficiente pueden llevar a subejecución presupuestaria (dinero asignado que no se utiliza en el año) o a mala focalización (recursos que no llegan al beneficiario previsto). A esto se suma que la sostenibilidad fiscal es un reto: ¿cómo mantener en el tiempo políticas costosas como bonos sociales o inversión en infraestructura, sin incurrir en deudas insostenibles? Ecuador ha tenido que recortar o racionalizar ciertos programas por presiones fiscales, a veces de manera abrupta, lo que afecta la credibilidad de las políticas. Un manejo prudente y transparente del financiamiento, junto con la búsqueda de fuentes alternativas (alianzas público-privadas, cooperación internacional no reembolsable), es clave para sortear este desafío.

Factores socio-culturales y territoriales: Ecuador es un país diverso en lo étnico-cultural y con fuertes disparidades regionales (Costa, Sierra, Amazonía y poblaciones urbanas vs. rurales). Estos factores inciden en la implementación. Una política pública diseñada de forma homogénea desde el nivel central puede toparse con barreras culturales en ciertas comunidades – por ejemplo, programas de salud reproductiva deben considerar cosmovisiones indígenas para ser aceptados; políticas agrícolas deben adaptarse a condiciones ecológicas muy distintas entre Costa y Andes. La pertinencia cultural e inclusión son desafíos: integrar la interculturalidad en las políticas ha avanzado normativamente (el Estado es plurinacional e intercultural en la Constitución), pero operativamente falta camino. Igualmente, las desigualdades territoriales significan que allí donde más se necesitan las políticas (zonas rurales alejadas, frontera amazónica) es donde más difícil es implementarlas por falta de infraestructura o personal. Por ejemplo, asegurar acceso a educación secundaria en comunidades amazónicas dispersas requiere modelos flexibles (educación intercultural bilingüe, internados, tecnologías) que no siempre se han logrado desplegar adecuadamente, manteniendo brechas. Se suma a esto la resistencia al cambio que ciertos grupos

pueden tener: implementar políticas de reforma agraria o regulación ambiental puede enfrentar oposición de sectores acostumbrados a cierto orden. Manejar el cambio social gradual, mediante diálogo y pedagogía, es parte del desafío.

Volatilidad política y cambios de políticas: Finalmente, un desafío a destacar es la volatilidad de las políticas públicas ecuatorianas a lo largo del tiempo. Varios estudios han diagnosticado un patrón de políticas de baja calidad y volátiles, atribuible a instituciones frágiles y alta influencia de coyunturas políticas. En el periodo democrático antes de 2008, los constantes cambios de gobierno y la falta de acuerdos inter-temporales llevaron a que pocas políticas perduraran; cada administración tendía a iniciar sus programas desde cero y dismantelar los anteriores, a veces por simples diferencias ideológicas o para marcar distancia del rival. Esto generó lo que Mejía Acosta llamó un círculo vicioso de reformas insuficientes. Si una política no sobrevive lo suficiente, no alcanza a consolidar resultados. Aunque la Constitución de 2008 buscó mitigar esto estableciendo planificación obligatoria y vinculante (Plan Nacional de Desarrollo) y períodos fijos de gobierno, aún se observa que cambios de liderazgo implican reorientación de prioridades. Por ejemplo, el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021) abandonó o modificó varias políticas emblemáticas del correísmo (2007-2017), como la reducción de la inversión pública y la apertura a acuerdos con el FMI, generando un giro en políticas económicas y sociales. La posterior transición a Guillermo Lasso y actualmente a un nuevo gobierno en 2023-2025 sigue poniendo a prueba la continuidad de políticas clave (por ejemplo, políticas petroleras, programas sociales, etc.). La polarización política también juega un rol: cuando las políticas se hiper-politizan, se dificulta evaluarlas objetivamente y ajustarlas sin tironeos partidistas. Todo esto conforma un entorno inestable que es un desafío de primer orden para la ejecución sostenida de políticas públicas en Ecuador.

En resumen, implementar políticas en Ecuador no es una tarea sencilla: las buenas intenciones del diseño suelen chocar con realidades institucionales (fragmentación, débil capacidad), restricciones materiales (dinero escaso) y dinámicas sociopolíticas (intereses en conflicto, protestas, cambios de gobierno). Reconocer estos desafíos es el primer paso para abordarlos: por ejemplo, fortalecer la coordinación intersectorial, invertir en capacitación burocrática, institucionalizar la evaluación y la participación, garantizar financiamiento responsable y fomentar consensos básicos de política que trasciendan gobiernos.

A pesar de los obstáculos, también hay oportunidades y casos de éxito en políticas públicas ecuatorianas. En la siguiente sección, examinaremos precisamente algunos casos ilustrativos recientes de políticas públicas en Ecuador, analizando cómo fueron diseñadas e implementadas, y qué lecciones aportan a la luz de los modelos teóricos estudiados.

## 6. Casos ilustrativos de políticas públicas ecuatorianas recientes

Para aterrizar los conceptos vistos, a continuación se presentan casos recientes de políticas públicas ecuatorianas y se evalúa su diseño e implementación empleando los marcos teóricos discutidos. Los casos escogidos reflejan diferentes sectores y dinámicas: una política económica con gran impacto social (los subsidios a combustibles), una iniciativa ambiental innovadora (Yasuní-ITT) y una planificación de desarrollo de corte racional (Planes Nacionales del Buen Vivir). Se analizará cómo cada política fue diseñada (modelo racional vs incremental, rol de redes, etc.) y qué factores influyeron en sus resultados.

### Caso 1: Eliminación de subsidios a combustibles (2019-2022)

Contexto y diseño de la política: Ecuador mantuvo por décadas un amplio subsidio a los combustibles (gasolina extra y diésel principalmente), instaurado en los años 70. Si bien dicho subsidio abarataba el precio interno, su costo fiscal para el Estado era enorme (más de \$1.400 millones anuales para 2019) y generaba distorsiones (contrabando de gasolina a países vecinos, sobreconsumo, contaminación). Varios gobiernos consideraron eliminarlo o focalizarlo, pero nunca llevaron a cabo la medida por el alto costo político asociado – se sabía impopular y que afectaría el costo de vida de la población. En octubre de 2019, el presidente Lenín Moreno sorprendió anunciando la eliminación inmediata de los subsidios a la gasolina extra y diésel, dentro de un paquete de ajuste económico acordado en parte con el FMI. El diseño fue de shock: se decidió vía decreto ejecutivo 883 retirar completamente el subsidio de un día para otro, liberando los precios de los combustibles a valores de mercado. La intención del gobierno, claramente inspirada en un modelo racional técnico-económico, era corregir una distorsión fiscal seria y liberar recursos para otras áreas (se argumentó que era preferible quitar subsidios regresivos que, por ejemplo, subir el IVA). Desde la perspectiva del ciclo de políticas, esta decisión tuvo una formulación apresurada, con poca consulta a actores sociales, confiando en el análisis tecnocrático que indicaba la racionalidad económica de la medida. No hubo incrementalismo: fue un cambio abrupto tras “décadas” de postergar esa decisión. Tampoco se generó una red de apoyo previa;

más bien se ignoró el potencial rechazo de actores afectados, confiando quizá en que la necesidad fiscal justificaba la acción.

Implementación y reacción en red: La implementación fue inmediata (los nuevos precios entraron en vigor el 3 de octubre de 2019). Sin embargo, este diseño top-down racional chocó con la realidad social de manera dramática. Los transportistas –uno de los grupos directamente afectados por el alza de combustibles– anunciaron paros apenas conocida la medida. En cuestión de días, una amplia red de actores sociales se movilizó en rechazo: sindicatos de transportistas, movimientos indígenas (agrupados en la CONAIE), estudiantes y otros grupos iniciaron protestas masivas en todo el país, con especial fuerza en Quito. La situación escaló a tal punto que el gobierno declaró estado de excepción. Desde el enfoque de redes de políticas, podríamos decir que una red informal de oposición se articuló rápidamente, enlazando intereses diversos (indígenas preocupados por efectos en campesinos, urbanitas por alza de pasajes, etc.) contra la política. El gobierno, por su parte, no había tejido una coalición de apoyo ni había socializado la medida suficientemente. En términos del modelo de múltiples corrientes, aunque se alinearon el problema fiscal y la solución económica (quitar subsidios), la corriente política no fue favorable: la medida careció de aceptación social y respaldo político amplio, resultando en un cierre abrupto de la ventana de oportunidad pocos días después. Efectivamente, tras 11 días de intensas protestas que paralizaron al país y pusieron al gobierno en aprietos, Lenín Moreno optó por derogar el decreto 883 el 14 de octubre de 2019, cancelando la eliminación del subsidio para restaurar la paz social. Este caso refleja cómo una formulación basada en un modelo racional absoluto sin considerar la viabilidad política y sin una implementación gradual o compensatoria, puede fallar. También muestra el poder de los actores sociales (modelo de redes): una coalición ad hoc de movimientos pudo vetar la política, actuando como aquel “actor de última instancia con poder de veto” del que hablaban Mejía Acosta et al.

Ajuste incremental posterior: Interesantemente, la historia no termina allí. Reconociendo el problema de fondo (subsidios insostenibles), los gobiernos posteriores adoptaron un enfoque más incremental y negociado para este mismo tema. En 2020-2021, el gobierno transitorio y luego el de Guillermo Lasso instauraron un sistema de aumentos mensuales graduales en los precios de combustibles (un mecanismo de bandas), de modo que lentamente el subsidio fue reduciéndose sin un golpe único. Paralelamente, se entablaron mesas de diálogo con los gremios de transporte y

sectores sociales para explicar la medida y ofrecer compensaciones dirigidas (por ejemplo, bonos focalizados para transportistas o población vulnerable). Esta estrategia participativa corresponde a un modelo de redes/negociación: se incorporó a los actores afectados en la implementación, buscando consensos. De hecho, en junio de 2022 se firmaron acuerdos con organizaciones indígenas para congelar temporalmente precios y estudiar mecanismos de alivio, lo que alivió tensiones. Finalmente, en 2023-2024 el presidente Lasso y luego el gobierno de transición de Daniel Noboa culminaron la eliminación del subsidio de una manera mucho menos conflictiva, precisamente porque se hizo de a poco y en coordinación. Como reportó la prensa, desde finales de junio de 2024 el galón de gasolina ya reflejaba precio real, pero junto con un plan de compensación al transporte aprobado por decreto. Este giro muestra las virtudes del incrementalismo: aquello que no fue políticamente viable vía shock, pudo lograrse gradualmente. También valida la importancia de la corriente política en el modelo de múltiples flujos: solo cuando se creó un clima político más propicio (diálogo, menor agitación social) la política pudo avanzar.

Lecciones aprendidas: Este caso deja varias enseñanzas. Primero, subraya que la viabilidad política y social es tan importante como la racionalidad técnica en el diseño de políticas (lección del incrementalismo vs racionalismo). Segundo, ejemplifica el poder de los actores en red en Ecuador: sindicatos e indígenas conforman redes de movilización capaces de incidir o vetar políticas, por lo que ignorarlos conlleva riesgo alto. Tercero, muestra cómo un diseño rígido top-down fracasó, mientras que un enfoque más flexible y participativo resultó exitoso – confirmando la utilidad de teorías de implementación bottom-up y la necesidad de legitimidad social. En suma, la eliminación de subsidios se logró pero con un enfoque distinto al inicial: de un modelo racional puro se pasó a un modelo incremental negociado, combinando evidencia técnica con construcción de acuerdos (racionalidad limitada pero sustentable). Para futuros formuladores de políticas, este caso ecuatoriano ilustra la importancia de alinear las tres corrientes de Kingdon correctamente: no basta con tener el problema identificado y la solución “correcta” técnicamente; si el ambiente político y el apoyo de actores clave no acompaña, la ventana se cierra.

## Caso 2: Iniciativa Yasuní-ITT (2007-2013)

Contexto y diseño de la política: La Iniciativa Yasuní-ITT fue una política pública ambiental y de desarrollo propuesta por Ecuador en 2007, bajo el gobierno de Rafael Correa, que consistía en un compromiso inédito: dejar sin explotar los aproximadamente 846 millones de barriles de petróleo

del campo ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), ubicado en el Parque Nacional Yasuní, a cambio de una compensación financiera internacional. En otras palabras, Ecuador renunciaba voluntariamente a explotar una rica reserva petrolera en una zona megadiversa y hogar de pueblos indígenas en aislamiento, evitando emisiones de CO<sub>2</sub>, si la comunidad mundial contribuía con \$3.600 millones (aprox. el 50% de lo que ganaría explotando ese crudo) en un plazo de 12 años. Esta propuesta, absolutamente innovadora, surgió de una combinación de factores: la creciente conciencia global sobre cambio climático, el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza (Ecuador 2008) y la presión de organizaciones ecologistas locales e internacionales. En términos de modelos, Yasuní-ITT fue diseñada como una política altamente racional desde el punto de vista ecológico y moral (proteger biodiversidad, respetar derechos indígenas) y también pensada como un juego cooperativo global (Ecuador aportando al bien común y pidiendo corresponsabilidad internacional). Sin embargo, también tenía un carácter utópico, como luego se reconoció. Podríamos asociarla al modelo de corrientes múltiples: la corriente de problemas (deforestación, cambio climático, riesgo a pueblos indígenas) y la corriente política inicial (gobierno de Correa con discurso ambiental constitucional) coincidieron, y había una corriente de soluciones flotando (la idea de “dejar el crudo bajo tierra” venía siendo propuesta por ambientalistas). Esa confluencia abrió una “ventana” para lanzar la iniciativa en 2007-2008. La formulación de Yasuní-ITT involucró a una red de actores: ministros, asesores, activistas y hasta celebridades globales promocionando la idea. Se creó un fideicomiso administrado con PNUD para recibir los fondos. El diseño, no obstante, dependía crucialmente de actores internacionales (países donantes, filántropos) dispuestos a pagar por la no-extracción de petróleo, un concepto novedoso en la economía global.

Implementación y resultados: Lamentablemente, la implementación de la iniciativa no logró sus objetivos financieros. Pese a amplio ruido mediático, en seis años solo se recaudaron alrededor de \$13 millones, apenas el 0,37% de la meta esperada. Diversos países expresaron apoyo de palabra pero pocos contribuyeron significativamente; la crisis financiera global de 2008-2009 y escepticismos sobre el mecanismo jugaron en contra. Internamente, con el paso del tiempo, la posición del gobierno se volvió ambivalente: facciones dentro del mismo régimen de Correa presionaban para explotar el petróleo dada la necesidad de ingresos y las cuantiosas deudas con China garantizadas con crudo. Aquí se ve una tensión de redes e intereses: por un lado la red ambientalista internacional y local apoyando la conservación, por otro la coalición pro-

extractivista (empresas petroleras, ministerio de sectores estratégicos, ciertos sindicatos que veían empleo) pujando por extraer. Esta pugna puede analizarse también con el marco de coaliciones defensoras: dos coaliciones con creencias opuestas (protección ambiental vs. desarrollo extractivo) compitieron respecto al Yasuní. En 2013, prevaleció la coalición pro-explotación: el presidente Correa anunció la cancelación de la iniciativa Yasuní-ITT aduciendo que “el mundo nos ha fallado” en corresponsabilidad climática y que Ecuador necesitaba esos recursos para su desarrollo. Solicitó a la Asamblea declarar de interés nacional la explotación del ITT (aprovechando una cláusula constitucional), lo que fue aprobado. Así, el diseño innovador y racional ecológicamente no se concretó por falta de apoyo material, mostrando los límites de las buenas intenciones en ausencia de incentivos adecuados.

Evaluación teórica: El caso Yasuní-ITT es muy interesante de analizar en términos de modelos. Inicialmente, se podría ver como un intento de aplicar un modelo racional global: optimizar el bienestar común protegiendo ecosistemas vitales y reduciendo emisiones, a cambio de un costo compartido. Desde la teoría económica estándar no cabía, porque asignar valor monetario a no explotar era disruptivo. Aquí la innovación de política fue máxima, pero la racionalidad económica internacional (países actuando según interés propio) no respondió. En términos de múltiples corrientes, podríamos decir que aunque el problema ambiental era claro y había una solución diseñada, la corriente política internacional no sincronizó (no hubo voluntad política internacional suficiente). Tampoco la corriente política interna mantuvo el apoyo con el tiempo: al inicio Correa apoyó con convicción, pero luego las prioridades cambiaron ante la falta de fondos. En cuanto a redes, evidenció la fuerza y también debilidad de las redes transnacionales: hubo respaldo de ONG globales, pero no suficiente para doblegar los incentivos de la industria petrolera y los estados consumidores. Es más, tras la cancelación, la red ambientalista ecuatoriana (colectivo YASunidos) tuvo que cambiar de estrategia y buscar por años una consulta popular para frenar la explotación, logro que finalmente se concretó en 2023 cuando la ciudadanía votó por mantener el crudo bajo tierra en el bloque ITT. Esa consulta es ya otra fase de esta política – la resistencia desde la sociedad civil para reinstaurar una política de conservación vía democracia directa. En 2023 la balanza se inclinó hacia la protección (59% votó a favor de dejar el crudo indefinidamente), revirtiendo en cierto modo la política de 2013. Este giro refleja cómo los ciclos de las políticas pueden reabrirse: la evaluación negativa de la sociedad sobre la explotación (pérdida de

biodiversidad, conflictos sociales) generó retroalimentación suficiente para replantear la decisión una década después.

Lecciones aprendidas: Yasuní-ITT deja como lección que incluso una política públicamente elogiada y moralmente vanguardista necesita anclajes concretos para sostenerse. Desde el punto de vista de diseño, muestra la importancia de evaluar viabilidad: la idea apostó a cambiar las reglas del juego global en financiamiento ambiental, lo cual era aspiracional. Quizás un diseño alternativo (más incremental, como empezar con pilotajes más pequeños o acuerdos bilaterales por menos dinero) podría haber tenido más éxito parcial. En ejecución, resalta cómo intereses económicos fuertes pueden desbaratar políticas ambientales si no se cuenta con suficiente contrapeso. En Ecuador, la dependencia petrolera actuó como fuerza estructural adversa. La iniciativa también evidencia el rol de las creencias y valores: era una política basada en valores de respeto a la naturaleza y derechos indígenas. Mientras esos valores prevalecieron en la esfera política (apoyados por la Constitución nueva), la política se mantuvo; al cambiar las prioridades, se abandonó. Finalmente, una enseñanza institucional es la importancia de mecanismos legales: a pesar de haberse cancelado la política ejecutivamente, la sociedad halló en la consulta popular un recurso para reinstaurar objetivos de conservación, lo cual habla de la resiliencia de ciertos valores en la comunidad y de la utilidad de la participación directa para cuestiones de interés nacional. En síntesis, Yasuní-ITT es un caso en que un diseño innovador chocó con realidades pragmáticas, pero que a la larga ha dejado un legado: sentó un precedente global en debates de “dejar el petróleo bajo tierra” y galvanizó movimientos sociales ambientales en Ecuador, los cuales siguen incidiendo en políticas públicas.

### Caso 3: Planes Nacionales para el Buen Vivir (2009-2017)

Contexto y diseño de la política: Tras la Constitución de 2008, Ecuador adoptó el paradigma del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) como objetivo central del desarrollo. Para operacionalizarlo, se elaboraron Planes Nacionales de Desarrollo denominados Planes Nacionales para el Buen Vivir (PNBV) para los períodos 2009-2013 y 2013-2017. Estos planes sirvieron como hojas de ruta estratégicas que fijaban objetivos nacionales, políticas y metas en todos los ámbitos (económico, social, ambiental, institucional). El diseño de los PNBV fue un claro ejemplo de enfoque racional-planificador aplicado a nivel macro: bajo liderazgo de SENPLADES, se realizó un extenso diagnóstico del país, se definieron objetivos de desarrollo a largo plazo (por ejemplo, erradicar la

pobreza, transformar la matriz productiva, garantizar derechos) y se establecieron indicadores para medirlos. Cada objetivo tenía políticas asociadas y lineamientos programáticos. Asimismo, se buscó articular todas las políticas sectoriales y territoriales con estos objetivos, logrando una planificación integral. El modelo subyacente era el de racionalidad estratégica: similar a la planificación por objetivos (management público por resultados), fijando metas y asignando recursos conforme a prioridades nacionales. Cabe resaltar que estos planes tuvieron también un componente participativo en su formulación: se organizaron talleres y consultas ciudadanas para recoger propuestas, integrando cierto enfoque de red (participación social) en la fase de diseño. No obstante, prevaleció la técnica de expertos planificadores para armonizar y consolidar el documento final. Los PNBV fueron aprobados por el Consejo Nacional de Planificación, presidido por el Presidente de la República, dando carácter vinculante a sus lineamientos para toda la administración.

Implementación y resultados: Durante el gobierno de Rafael Correa, los PNBV guiaron efectivamente la asignación presupuestaria y la ejecución de políticas. Por ejemplo, uno de los objetivos era “Mejorar la calidad de vida de la población”, y se tradujo en políticas concretas como la ampliación de cobertura de educación y salud, incremento del Bono de Desarrollo Humano, construcción de vivienda social, etc., cuyos avances se medían con indicadores (reducción de pobreza, matrícula escolar, etc.). En muchos de esos rubros hubo progresos significativos: la pobreza multidimensional bajó de ~50% a ~35% entre 2009-2016, la matrícula en educación superior aumentó con la política de becas, la inversión en salud pública se triplicó, etc., alineado con metas de los planes (varios estudios dan cuenta de estos avances normativos y de cobertura). Sin embargo, la implementación también mostró limitaciones del modelo racional planificador. Por un lado, lograr todas las ambiciosas metas del PNBV resultó imposible: algunas eran poco realistas en el plazo (ej. cambiar la matriz productiva de primaria a industrial en 8 años). Por otro lado, la ejecución se topó con problemas de coordinación y calidad a nivel micro, que la planificación macro no podía resolver por sí sola (por ejemplo, se construyeron cientos de escuelas del milenio –infraestructura– pero sin un equivalente esfuerzo en capacitar suficientes docentes, lo que afectó la calidad educativa en ciertos casos). Además, hacia 2015 la caída del precio del petróleo y restricción fiscal impidió financiar plenamente todos los programas planificados; se priorizaron unos a costa de otros. Esto demuestra la importancia de la retroalimentación: los PNBV contaban con informes de seguimiento anuales, pero la adaptación de las políticas a las cambiantes

circunstancias económicas fue parcial. Se mantuvo un gasto alto vía endeudamiento, generando otros problemas luego. En resumen, la implementación de los planes tuvo logros considerables en infraestructura y acceso a servicios (consistentes con un racionalismo desarrollista), pero no alcanzó transformaciones estructurales más profundas (p.ej. diversificar la economía más allá del extractivismo), revelando quizás un exceso de confianza en la planificación centralizada frente a las fuerzas del mercado mundial.

Evaluación teórica: Los Planes del Buen Vivir representan una aplicación del modelo racional secuencial a nivel nacional: identificación de objetivos – formulación plan – implementación vía programas – evaluación con indicadores. La experiencia sugiere que este enfoque funcionó bien para orientar y dar coherencia a la acción pública (hubo mayor claridad de rumbo que en períodos previos sin planificación). No obstante, desde la perspectiva de redes, podría criticarse que los PNBV fueron muy top-down: impulsados desde el Ejecutivo con participación acotada de otros actores, y en la ejecución se vio poca colaboración con el sector privado en algunos objetivos (una crítica recurrente fue que no se articuló suficiente con productores locales para la matriz productiva, por ejemplo). También, analizando con coaliciones, durante el correísmo hubo una coalición dominante que sustentó el plan (Alianza PAIS y aliados); cuando esa coalición política se fracturó tras 2017, los planes dejaron de ser la guía, evidenciando que su continuidad dependía de la estabilidad política. En efecto, el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021) formuló un nuevo Plan Nacional “Toda Una Vida” con filosofía diferente, y muchas iniciativas del Buen Vivir fueron detenidas o rediseñadas (indicando falta de un acuerdo nacional para sostener políticas de Estado más allá de un régimen). Esto conecta con el desafío de volatilidad visto: la planificación racional requiere de consensos amplios para perdurar, de lo contrario cada gobierno puede hacer “borrón y cuenta nueva”, restándole eficacia en el largo plazo.

Lecciones aprendidas: La experiencia de los PNBV enseña que la planificación estratégica puede ser una herramienta poderosa para alinear políticas públicas con metas de desarrollo – un ejemplo de racionalidad aplicada que en parte dio frutos (mejoró la orientación del gasto social y obras). Sin embargo, también muestra que la planificación debe ser realista y flexible: fijar metas demasiado ambiciosas puede llevar a percepciones de incumplimiento, socavando la credibilidad del plan; es preferible metas escalonadas y revisables con retroalimentación. Además, sugiere que combinar la planificación racional con enfoques de redes y participación mejora la ejecución:

involucrar actores locales, sector privado y sociedad civil en la implementación puede ayudar a sortear cuellos de botella que el plan no anticipó. Por ejemplo, metas educativas podrían complementarse con iniciativas comunitarias para prevenir la deserción, etc. Finalmente, recalca la importancia de institucionalizar los planes como política de Estado no sujeta a vaivenes de gobierno. En Ecuador existe el Sistema Nacional de Planificación, pero su eficacia depende de que todos los actores (Ejecutivo, Legislativo, gobiernos locales, etc.) lo respeten. Mientras ese compromiso sea frágil, los logros de un periodo pueden no consolidarse en el siguiente. Pese a todo, los PNBV dejaron capacidades instaladas: metodologías de planificación, sistemas de seguimiento, que pueden servir de base para futuros esfuerzos.

---

Conclusiones de los casos: Los tres casos analizados evidencian la riqueza y complejidad de la gestión de políticas públicas en Ecuador. Cada uno muestra diferentes facetas teóricas: la eliminación de subsidios resaltó la tensión entre racionalidad económica e incrementalismo político; la iniciativa Yasuní demostró los límites entre idealismo de diseño y realpolitik de implementación; los planes del Buen Vivir ilustraron las fortalezas y debilidades de la planificación racional en un entorno institucional volátil. En todos se confirma que el éxito de una política depende de múltiples factores: un buen diseño técnico es necesario pero no suficiente sin viabilidad política y social; las redes de actores pueden impulsar o bloquear decisiones; las instituciones y capacidades importan tanto como las ideas; y la adaptación es clave – las políticas deben aprender y ajustarse sobre la marcha.

## **Conclusión**

El estudio del diseño y ejecución de políticas públicas conjugando teoría y contexto ecuatoriano nos permite extraer varias conclusiones finales:

En primer lugar, los conceptos teóricos ciclo de políticas, modelos racionales, incremental, de redes, de corrientes múltiples, etc.– proporcionan un marco valioso para entender la dinámica de la formulación y aplicación de políticas. Ecuador ofrece ejemplos que calzan con estas teorías, pero también matices propios: ni las decisiones son puramente racionales (siempre median factores políticos), ni el incrementalismo per se garantiza equidad (puede dejar postergados problemas graves), ni las redes de actores aseguran por sí solas eficiencias (pueden introducir clientelismo o

captura). Por ello, un enfoque ecléctico, que combine lo mejor de cada modelo, suele ser el más adecuado. En la práctica, los hacedores de política deben aspirar a la racionalidad (basar decisiones en evidencia, con claridad de objetivos), ser incrementalistas estratégicos (implementar gradualmente y probar qué funciona, corrigiendo errores), fomentar redes colaborativas (involucrar a sectores sociales y privados para cogestionar soluciones) y estar atentos a ventanas de oportunidad (saber cuándo impulsar reformas y cuándo esperar momentos más propicios).

En segundo lugar, el contexto institucional ecuatoriano condiciona fuertemente las políticas. Las características de un Estado de derecho joven, con instituciones en consolidación, mosaico social diverso y economía susceptible a choques externos, implican que el ciclo de políticas no transcurre en laboratorio, sino en la arena de la política real. Los actores con poder de veto sea la Asamblea, los movimientos sociales o incluso poderes fácticos económicos— deben ser considerados desde el diseño mismo de la política, sumándolos o previendo estrategias para gestionar su oposición. La historia ecuatoriana reciente nos enseña que las políticas públicas sostenibles son aquellas que logran ciertos consensos sociales y se institucionalizan más allá de un solo gobierno. Caso contrario, quedan expuestas al vaivén de cada elección o al reclamo en las calles.

En tercer lugar, persisten desafíos estructurales que Ecuador debe afrontar para mejorar el ciclo de políticas: fortalecer la coordinación interinstitucional (evitar la fragmentación y redundancia), invertir en la formación y estabilidad del servicio público (para no depender de cada coyuntura política), profundizar mecanismos de participación y control ciudadano (que legitimen las políticas y vigilen su ejecución), y asegurar la sostenibilidad financiera de los programas (con disciplina fiscal y creatividad en fuentes de financiamiento). Superar estos desafíos no es solo cuestión técnica, sino político-institucional: requiere liderazgo comprometido con el largo plazo y ciudadanía exigente e informada.

## **Referencias**

Argüello Salazar, A. (2019). Reseña: Políticas públicas – formulación, implementación y evaluación (André-Noël Roth, 2006). *Estudios de la Gestión*, (5), 233-236

Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy* (11th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall

España, S. (2019, 3 de octubre). Ecuador elimina los subsidios a la gasolina para corregir sus estrecheces fiscales. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com>

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins

Mejía Acosta, A., Araujo, M. C., Pérez-Liñán, A., & Saiegh, S. (2008). *Veto Players, Fickle Institutions and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador*. En E. Stein & M. Tommasi (Eds.), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies* (pp. 313-346). Cambridge, MA: Harvard University Press

Moran-Velasco, M. O., Isea-Argüelles, J. J., & Camargo-Martínez, T. T. (2024). *Avances y desafíos en políticas públicas para la protección de la niñez y adolescencia, Ecuador*. *Verdad y Derecho*, 3(Especial 3), 141-149.

Ochoa, G. (2024, 22 de julio). *La eliminación de los subsidios a los combustibles, explicada*. GK. Recuperado de <https://gk.city>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: SENPLADES.

Rosero, S. (2023, 27 de mayo). *La larga lucha por salvar al Yasuní de la explotación petrolera*. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com>.

Zurbriggen, C. (2011). *La utilidad del análisis de redes de políticas públicas*. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 24(66), 181-209

## Capítulo VII

### Planeación estratégica en el sector público

Jorge Joffre Miranda Mejía

[jmiranda@utb.edu.ec](mailto:jmiranda@utb.edu.ec)

Universidad Técnica de Babahoyo

<https://orcid.org/0000-0001-9619-904X>

#### Definición y fundamentos de la planeación estratégica pública

La planeación estratégica en el sector público se refiere al proceso sistemático mediante el cual las organizaciones gubernamentales definen su rumbo futuro, alineando sus acciones con una visión y misión institucional de largo plazo. A diferencia de la simple programación operativa, la planeación estratégica busca traducir las metas y aspiraciones colectivas en resultados concretos para la sociedad. Se ha descrito que “la planificación es el proceso dinamizador que consigue traducir los sueños en realidad; es el medio que hace posible el cambio y la posibilidad de mantener orden en las actividades programadas, para que rindan los frutos esperados”. En el ámbito público, esto implica orientar las políticas y servicios estatales hacia el cumplimiento eficaz del interés general, optimizando el uso de recursos y elevando la calidad de vida de la ciudadanía.

En el contexto gubernamental, la planeación estratégica tiene fundamentos clave. Permite dar respuestas efectivas a la misión y objetivos de una entidad pública, estableciendo un direccionamiento estratégico claro y facilitando un gobierno enfocado en resultados. De hecho, en Ecuador la planificación estratégica institucional es obligatoria por mandato legal en todos los niveles de gobierno, pues se considera indispensable para el buen uso de los fondos públicos y la gestión orientada al logro de objetivos de desarrollo. Diferentes autores resaltan su importancia: Armijo (2009) la califica como “una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos”, mientras que García & Álamo (2006) la reconocen como “una de las mayores innovaciones para la Administración Pública”. Asimismo, Elizalde (2003) destaca que la planeación estratégica “sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos”, subrayando su orientación democrática y de largo plazo.

En síntesis, la planeación estratégica pública se fundamenta en la gestión por resultados y la mejora continua de la administración. A través de ella, las instituciones definen objetivos estratégicos

medibles, formulan políticas para alcanzarlos y establecen mecanismos de seguimiento. Esto permite al sector público anticiparse a contingencias, priorizar inversiones y coordinar acciones entre entidades. Además, al estar vinculada con la misión institucional y el “buen vivir” o bienestar ciudadano, la planeación estratégica se convierte en un pilar de la buena gobernanza. Sin esta planificación de mediano y largo plazo, los gobiernos corren el riesgo de ser reactivos y estar “gobernados por la contingencia” en vez de conducir proactivamente el desarrollo (parafraseando a Carlos Matus, citado en Brie, 2014).

#### Diferencias entre planeación tradicional y planeación estratégica

Existen diferencias sustanciales entre la planeación tradicional (también llamada normativa o clásica) y la planeación estratégica moderna aplicadas al sector público. En la planificación tradicional, típica de épocas pasadas, predominaba un enfoque rígido, prescriptivo y centralizado: un plan técnicamente elaborado por una autoridad se imponía de arriba hacia abajo, con escasa flexibilidad para adaptarse a cambios del entorno. Esta planificación clásica asumía un mundo predecible y estático, donde la realidad obedecía a relaciones causa-efecto relativamente estables, y el planificador (generalmente el Estado central) era el único sujeto activo, considerando a los demás actores como ejecutores pasivos del plan establecido. En resumen, la planeación tradicional tendía a ser unilateral, enfocada en el corto plazo y centrada en procedimientos formales, con poca participación de otros interesados.

Por el contrario, la planeación estratégica se caracteriza por ser flexible, adaptativa y participativa. Como explica el experto Carlos Matus, mientras la planificación tradicional es “rígida y estructural, con pocas posibilidades de adaptación a los cambios”, la planificación estratégica (o situacional) “se revisa y redefine constantemente... considera las diferentes miradas de la realidad, contemplando la participación ciudadana como elemento fundamental”. Esto significa que la planeación estratégica reconoce la existencia de múltiples actores (ciudadanos, sectores privados, sociedad civil) con distintas perspectivas e intereses que influyen en la formulación de políticas. En lugar de un plan estático, se concibe como un proceso continuo de aprendizaje, donde el diagnóstico inicial puede ajustarse en la marcha conforme evolucionan las circunstancias.

Otra diferencia es el horizonte temporal y el enfoque en resultados. La planeación estratégica abarca el mediano y largo plazo, definiendo objetivos estratégicos duraderos, mientras que la planificación tradicional solía limitarse a horizontes anuales o al periodo de gobierno de turno. La

planeación estratégica pública incorpora análisis prospectivo, evaluación de escenarios alternativos y ajuste de estrategias sobre la marcha, precisamente para responder a entornos cambiantes (económicos, sociales, políticos). Por ejemplo, en la planificación estratégica moderna se utilizan metodologías de seguimiento de indicadores y mecanismos de retroalimentación para corregir desviaciones durante la implementación, algo poco común en la planificación tradicional. Además, la planeación estratégica enfatiza la alineación con la visión institucional y la coordinación interinstitucional, superando la visión sectorial aislada típica de la planificación más antigua. En suma, se ha transitado “de una planificación tecnocrática, conductista y centrada en el planificador, donde el plan es un producto fijo, hacia una planificación estratégica con visión política-técnica-social, participativa, flexible y centrada en los decisores, donde la planificación es un proceso”.

Esta evolución ha sido esencial en el sector público para enfrentar la complejidad actual. La planificación tradicional, útil en contextos estables, resulta insuficiente ante entornos volátiles e inciertos. La planificación estratégica, en cambio, permite a los gobiernos ser proactivos, anticipar contingencias, involucrar a la ciudadanía y otros actores en la identificación de problemas, y articular soluciones innovadoras. De este modo se logra una administración más efectiva y legítima, pues los planes estratégicos, al ser participativos, generan mayor compromiso y continuidad más allá de los cambios políticos. Como afirma Matus, “O planificamos o somos esclavos de la circunstancia... Quien no planifica es gobernado por otros actores que sí planifican”. Esta frase resume la importancia de adoptar la planeación estratégica en el quehacer público actual.

#### Modelos teóricos y herramientas de la planificación estratégica pública

A lo largo de las últimas décadas se han desarrollado diversos modelos teóricos y herramientas prácticas para apoyar la planificación estratégica en el sector público. Estas metodologías permiten realizar diagnósticos integrales, formular estrategias coherentes y evaluar el impacto de las intervenciones públicas. A continuación se describen algunos de los modelos y herramientas más utilizados, como el análisis FODA, el árbol de problemas, el marco lógico, la teoría del cambio, entre otros:

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) – Es una herramienta clásica de análisis situacional que evalúa los factores internos y externos que inciden en una organización o política. El análisis FODA identifica las fortalezas y debilidades internas de la institución, así

como las oportunidades y amenazas del entorno externo. A partir de esta matriz, los planificadores pueden cruzar la información (por ejemplo, cómo aprovechar fortalezas para explotar oportunidades, o cómo mitigar debilidades ante amenazas) y así formular estrategias más efectivas. En el sector público ecuatoriano, el FODA suele emplearse durante la fase de diagnóstico de planes estratégicos institucionales, ayudando a tener una visión clara de la situación presente de la entidad y del contexto en que opera. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) en su Plan Estratégico 2022–2025 realizó un análisis FODA para determinar sus puntos fuertes (p.ej., personal técnico calificado) y puntos débiles (p.ej., limitaciones presupuestarias), así como las condiciones externas favorables o desfavorables (como inversiones privadas potenciales o riesgos macroeconómicos).

Árbol de problemas – Es una herramienta de diagnóstico participativa que permite identificar las causas y efectos de un problema central de política pública. Consiste en elaborar un diagrama similar a un árbol: en el tronco se formula el problema principal; en las raíces se listan sus causas fundamentales (factores que lo generan); y en las ramas se colocan sus efectos o consecuencias. Esta metodología ayuda a los planificadores a entender la estructura del problema de forma visual y lógica. Una vez construido el árbol de problemas, suele complementarse con el árbol de objetivos, que invierte la formulación (las causas se traducen en medios u objetivos específicos, y el problema central se transforma en el objetivo general a alcanzar). El árbol de problemas es parte integral del enfoque del Marco Lógico y facilita lograr consensos sobre qué dimensiones del problema atender primero. En Ecuador, por ejemplo, la Secretaría de Planificación ha promovido el uso del árbol de problemas en la formulación de políticas sociales, para asegurar que las intervenciones ataquen las causas de raíz (como la pobreza, desempleo, brechas educativas, etc.) y no solo los síntomas.

Matriz de Marco Lógico (MML) – El marco lógico es una metodología ampliamente difundida en la planificación de proyectos y programas de desarrollo, también adoptada en la gestión pública. Consiste en organizar la información de un proyecto o plan estratégico en una matriz de cuatro columnas (objetivos, indicadores, medios de verificación, supuestos) por varios niveles (fin, propósito, componentes, actividades). La MML proporciona una estructura lógica que vincula cada objetivo con resultados esperados e indicadores para medirlos. Su popularidad radica en ofrecer claridad y coherencia: obliga a definir con precisión los objetivos generales y específicos,

los indicadores verificables para monitorear avances, las fuentes de verificación de dichos indicadores, y los supuestos o riesgos externos que podrían afectar el éxito del plan. En la planificación estratégica pública, el marco lógico sirve para alinear los objetivos estratégicos con proyectos concretos e indicadores de desempeño. Por ejemplo, un ministerio que adopte el marco lógico articulará cómo sus acciones (capacitación de personal, inversión en infraestructura, etc.) contribuyen a resultados inmediatos (productos), que a su vez inciden en resultados de mediano plazo (efectos) y en el objetivo último de política (impacto). Muchas instituciones ecuatorianas han incorporado el marco lógico en sus planes operativos anuales y programas, ya que esta herramienta facilita también la evaluación ex post de si se lograron los resultados previstos.

Teoría del cambio – Es un enfoque relativamente reciente que complementa la planificación estratégica tradicional, especialmente en programas sociales y de desarrollo. La teoría del cambio formula una hipótesis explícita sobre cómo y por qué se espera que ciertas acciones produzcan los cambios deseados en un contexto dado. Básicamente, es un “mapa” que conecta insumos y actividades con resultados inmediatos, resultados intermedios y el impacto final, especificando los supuestos que deben cumplirse en cada paso. A través de diagramas causales o narrativas, la teoría del cambio obliga a detallar las rutas de cambio: por ejemplo, “si capacitamos a los docentes (acción) entonces mejorará la calidad de la enseñanza (resultado intermedio), lo que a su vez incrementará el rendimiento académico de los alumnos (impacto final), bajo el supuesto de que los alumnos asisten regularmente a clases”. En la planificación estratégica pública, esta herramienta es valiosa porque hace explícitas las premisas y factores externos que podrían influir en el éxito de una estrategia, promoviendo un diseño más realista. Además, ayuda a visualizar gráficamente el proceso de cambio a largo plazo, lo que es útil para comunicar la estrategia a los actores involucrados y para enfocar el monitoreo en las etapas clave. Instituciones en Ecuador han comenzado a usar la teoría del cambio para planificar programas sociales complejos (por ejemplo, en reducción de pobreza o desarrollo rural), asegurándose de delinear claramente cómo cada intervención contribuye al resultado deseado y cómo medir ese progreso.

Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) – Si bien originalmente desarrollado para empresas privadas, el Balanced Scorecard (BSC) se ha adaptado al sector público como herramienta de gestión estratégica y medición de desempeño. El BSC propone traducir la estrategia en una serie de objetivos e indicadores balanceados en distintas perspectivas (financiera,

clientes/ciudadanos, procesos internos, aprendizaje y crecimiento, etc.). En el entorno público, su uso permite alinear las metas estratégicas con indicadores de gestión en todos los niveles de la institución, proporcionando un seguimiento integral. Ecuador no ha sido ajeno a esta tendencia: estudios muestran que muchas organizaciones públicas ecuatorianas utilizan el Balanced Scorecard como marco metodológico complementario para difundir sus planes y hacer seguimiento a su ejecución. Por ejemplo, un municipio podría tener en su cuadro de mando indicadores de satisfacción ciudadana (perspectiva de clientes), de eficiencia en la ejecución presupuestaria (perspectiva financiera), de tiempos de trámite (procesos internos) y de capacitación de empleados (aprendizaje organizacional), todos ligados a objetivos estratégicos del plan municipal. El BSC facilita así una visión integral del desempeño, conectando la planeación estratégica con la gestión cotidiana mediante indicadores clave. Su adopción en el sector público ecuatoriano ha contribuido a que los planes estratégicos no se queden en el papel, sino que se integren al sistema de control de gestión institucional. No obstante, requiere madurez institucional para escoger indicadores adecuados y darles seguimiento continuo.

En conjunto, estas herramientas y modelos teóricos apoyan las distintas fases de la planificación estratégica pública – desde el diagnóstico (FODA, árbol de problemas), la formulación de estrategias (teoría del cambio, análisis de actores), la estructuración lógica de las intervenciones (marco lógico), hasta la implementación y evaluación (Balanced Scorecard, indicadores de desempeño, evaluaciones de impacto). Su uso adecuado permite que la planificación sea más técnica, participativa y orientada a resultados, evitando improvisaciones y facilitando la rendición de cuentas. Cabe señalar que ninguna herramienta es por sí sola suficiente: los planificadores suelen combinar varias de ellas para enriquecer el proceso estratégico. Por ejemplo, es común usar FODA para el diagnóstico inicial, luego un marco lógico para diseñar la matriz de objetivos e indicadores, y finalmente un cuadro de mando para monitorear la ejecución del plan. Lo importante es que el modelo seleccionado se adecúe a la realidad institucional y cuente con el compromiso de los actores, pues la mejor metodología fracasará si no hay voluntad de implementarla o si el personal no está capacitado en su uso.

#### Etapas del proceso de planeación estratégica pública

La planeación estratégica en el sector público se desarrolla típicamente en etapas o fases secuenciales, que aseguran un proceso completo desde el análisis inicial hasta la evaluación final.

Si bien distintos autores pueden nombrar o agrupar las etapas de forma diversa, en esencia un proceso estratégico gubernamental abarca las siguientes fases fundamentales:

**Diagnóstico estratégico (análisis situacional):** Esta primera fase consiste en mirar hacia dentro y hacia fuera de la organización para entender plenamente la situación de partida. Implica realizar un análisis exhaustivo del contexto interno (recursos, capacidades, procesos, desempeño actual de la institución) y del entorno externo (factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales que afectan a la institución). Herramientas como el análisis FODA suelen emplearse aquí para identificar las fortalezas y debilidades internas, así como las oportunidades y amenazas externas. En esta etapa se recolectan datos, estadísticas y opiniones de actores relevantes. Un buen diagnóstico proporciona la línea base y evidencia para la toma de decisiones, revelando los problemas principales a solucionar y las ventajas competitivas a explotar. Por ejemplo, un diagnóstico en el sector salud podría mostrar brechas en cobertura médica (problema) pero también una creciente infraestructura tecnológica disponible (oportunidad), datos que orientarán las estrategias posteriores. Es crucial también en esta fase reconocer los recursos institucionales disponibles (presupuesto, talento humano, marco legal vigente) para no planificar al margen de la realidad.

**Formulación de objetivos estratégicos:** Tras el diagnóstico, la institución reflexiona sobre adónde quiere llegar a mediano y largo plazo, estableciendo sus objetivos estratégicos principales. Es decir, se definen las metas o resultados de alto nivel que se aspira alcanzar, alineados con la misión, visión y competencias de la entidad. Estos objetivos deben ser realistas pero ambiciosos, estar claramente vinculados al mandato institucional y responder a los problemas identificados en el diagnóstico. Se recomienda fijar objetivos en distintos plazos: corto (1 año), mediano (3-5 años) y largo plazo (más de 5 años), lo que permite articular un plan multianual coherente. Por ejemplo, un ministerio podría establecer como objetivo estratégico a largo plazo “Reducir la pobreza rural al X% en 10 años”, desglosado en objetivos de mediano plazo “Incrementar en Y% los ingresos agrícolas en 5 años”, etc. Al formular objetivos, es importante asegurar que sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con tiempo definido (criterio SMART). Esta claridad facilitará luego su monitoreo. En esta etapa también se revisa o formula la visión institucional (imagen deseada futura) y se confirma la misión (razón de ser de la institución), para garantizar que los objetivos estratégicos estén alineados con ellas. Por ejemplo, si la misión de un ministerio de

educación es “garantizar educación de calidad para todos”, sus objetivos estratégicos deben reflejar aspectos de calidad y equidad educativa. A menudo se emplea el mapa estratégico u otras representaciones gráficas para mostrar cómo los objetivos estratégicos se relacionan entre sí y con las áreas de la organización, facilitando su comunicación interna.

Diseño de estrategias e iniciativas: Una vez claros los objetivos, la siguiente etapa responde a la pregunta ¿cómo alcanzar dichos objetivos? Aquí se definen las estrategias o líneas de acción principales y, de ser posible, las iniciativas o programas concretos que se implementarán. Se trata de determinar la manera óptima de usar los recursos, el tiempo y los esfuerzos institucionales para lograr los resultados propuestos. En esta fase, es valioso involucrar a equipos técnicos y líderes de distintos niveles, mediante talleres participativos, mesas de trabajo o consultas, ya que “escuchar a los líderes y colaboradores hace que todos se sientan incluidos en la toma de decisiones y hace el proceso más efectivo”. La participación interna en la formulación de estrategias mejora la calidad de las mismas (aprovechando el conocimiento del personal que ejecutará el plan) y promueve compromiso con la implementación. Las estrategias suelen plasmarse en políticas, programas o proyectos estratégicos. Por ejemplo, si el objetivo es “mejorar la calidad educativa en zonas rurales”, la estrategia podría ser “capacitar a todos los docentes rurales en metodologías activas” y la iniciativa concreta sería un “Programa Nacional de Capacitación Docente 2025-2030”. En este punto del proceso, se evalúan distintas alternativas de acción (análisis de opciones) y se eligen las más viables y de mayor impacto. También se estiman requerimientos presupuestarios y se asignan responsabilidades preliminares a unidades o equipos para cada estrategia. El resultado de esta etapa es un plan estratégico formulado, que incluye objetivos, estrategias para alcanzarlos, y a menudo indicadores meta para cada objetivo.

Implementación del plan estratégico: Esta fase traduce la planificación en acción. “De nada sirve una buena planificación si no se la ejecuta”, por lo que es fundamental poner en marcha las estrategias tal como fueron concebidas. La implementación implica desagregar las estrategias en planes operativos anuales, proyectos con cronogramas definidos, presupuestos asignados y responsables claros. En el sector público, la implementación suele materializarse a través de los Planes Operativos Anuales (POA) y la programación presupuestaria correspondiente a cada ejercicio fiscal, que deben alinearse con el Plan Estratégico Institucional (PEI). Además, es crucial establecer mecanismos de seguimiento continuo durante la ejecución: “se debe hacer el monitoreo

continuo de la estrategia, analizando los resultados obtenidos para hacer los ajustes necesarios”. Esto supone recopilar datos de los indicadores definidos, supervisar el avance de proyectos, y solucionar problemas de ejecución en tiempo real. Durante la implementación, pueden surgir desafíos como retrasos administrativos, cambios en el entorno (ej. shocks económicos, desastres naturales) o incluso nuevas prioridades políticas; por tanto, aunque haya un plan, se requiere capacidad de gestión y flexibilidad para ajustar tácticas sin perder de vista los objetivos estratégicos. Un aspecto importante en esta etapa es la comunicación interna y externa: asegurar que todos los miembros de la institución conozcan el plan estratégico y sus roles en él (difusión interna), y reportar a la ciudadanía los avances principales (rendición de cuentas parcial), lo cual refuerza la transparencia y credibilidad del plan.

Monitoreo y evaluación: La última etapa cierra el ciclo estratégico al verificar los resultados y aprender de la experiencia. El monitoreo es la revisión periódica del progreso durante la implementación, mientras que la evaluación consiste en analizar, al finalizar un periodo o programa, hasta qué punto se alcanzaron los objetivos estratégicos y qué impacto tuvieron las intervenciones. En términos prácticos, “el monitoreo y la evaluación consisten en analizar la incidencia de las acciones implementadas para verificar si las líneas de acción ejecutadas cumplieron (o no) con las metas previamente delineadas”. Esto brinda herramientas para ajustar las políticas y estrategias en función de los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas. Por ejemplo, si en la evaluación de mitad de período se detecta que un indicador clave (digamos, reducción de la tasa de desempleo juvenil) está muy por debajo de la meta, la institución puede reorientar recursos o modificar su estrategia (quizá intensificando programas de capacitación laboral) para corregir el rumbo. La evaluación puede ser interna (autoevaluación institucional) o externa (realizada por entes de control, auditorías, o evaluadores independientes) y abarca aspectos de eficacia (logro de objetivos), eficiencia (uso adecuado de recursos), impacto y sostenibilidad de las acciones. En Ecuador, la Contraloría General del Estado y otras instancias exigen informes de cumplimiento de planes y frecuentemente revisan si las entidades han implementado sus planes estratégicos y alcanzado las metas propuestas, como parte de los mecanismos de control público. Idealmente, los hallazgos del monitoreo y evaluación retroalimentan el siguiente ciclo de planificación estratégica, fomentando un proceso continuo de mejora (gestión basada en evidencia). De esta manera, la planeación estratégica pública se convierte en un ciclo virtuoso: planificar – actuar – verificar – ajustar, consolidando la gestión por resultados en el sector público.

Es importante señalar que estas etapas no siempre ocurren de forma lineal estricta; a veces se traslapan o iteran. Por ejemplo, el monitoreo (etapa 5) en realidad acompaña a la implementación (etapa 4) de manera simultánea. Asimismo, cambios bruscos en el entorno pueden requerir reabrir la etapa de diagnóstico a mitad de camino para re-evaluar supuestos y reprogramar estrategias (planeación emergente). Pese a ello, el esquema presentado proporciona una hoja de ruta lógica para conducir un proceso de planeación estratégica integral en instituciones públicas.

Aplicación práctica en el Estado ecuatoriano: marco legal, institucional y políticas adoptadas

En Ecuador, la planeación estratégica en el sector público está respaldada por un robusto marco legal e institucional que la regula y promueve en todos los niveles de gobierno. La Constitución de la República (2008) establece en su artículo 275 que “el Estado planificará el desarrollo del país, garantizando el buen vivir”, consagrando así la planificación como deber estatal. Para operativizar este mandato, la Constitución creó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), coordinado por la Secretaría Técnica de Planificación, el cual integra a todas las entidades públicas (nacionales y seccionales) en un mismo esquema de planificación y articulación de competencias. Este sistema asegura que exista coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), mediante procesos e instrumentos uniformes de planificación participativa en todo el territorio.

Derivado de la Constitución, en 2010 se expidió el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), cuerpo legal que organiza y norma el SNDPP en conjunto con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. El COPFP dispone la articulación obligatoria entre la planificación estratégica y la asignación presupuestaria, vinculando los planes con la programación financiera del Estado. Asimismo, exige la coordinación de la planificación nacional con la de los distintos niveles de gobierno, bajo principios de equidad, interculturalidad, sostenibilidad y enfoque de resultados. De forma complementaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) obliga a que los GAD (municipios, provincias, parroquias) formulen planes de desarrollo y ordenamiento territorial alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, garantizando la unidad de objetivos en la planificación del Estado.

Otras normas refuerzan el marco planificador: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) establece el carácter participativo que deben tener los procesos de planificación (por ejemplo, a través de asambleas locales y consejos ciudadanos que aporten a la elaboración de planes); y la

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado junto con sus reglamentos y Normas de Control Interno demandan que cada entidad pública formule planes estratégicos institucionales y sistemas de evaluación de desempeño, siendo su ausencia o incumplimiento objeto de observación por los organismos de control. En suma, en Ecuador es legalmente imperativo administrar los recursos públicos con base en la planificación, y existe toda una arquitectura institucional para ello.

En cuanto a políticas adoptadas, Ecuador ha implementado desde 2007 un modelo de planificación para el desarrollo centrado en el paradigma del Buen Vivir (Sumak Kawsay). Durante el período 2009–2017, el gobierno formuló el Plan Nacional del Buen Vivir en sucesivas ediciones, que sirvió como estrategia nacional de desarrollo orientada a objetivos de bienestar social, reducción de desigualdades y sustentabilidad. Actualmente, dicho enfoque perdura mediante el Plan Nacional de Desarrollo vigente (por ejemplo, el Plan Nacional “Creación de Oportunidades 2021-2025” bajo el gobierno actual). Estos planes nacionales establecen metas país de mediano plazo y ejes estratégicos (social, económico, seguridad, etc.), los cuales deben ser adoptados y detallados por cada entidad pública en sus planes institucionales. De hecho, los ministerios y entidades elaboran sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI) alineados al Plan Nacional de Desarrollo y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) internacionales, siguiendo metodologías uniformes dictadas por la Secretaría Nacional de Planificación. Por ejemplo, el citado Plan Estratégico Institucional 2022–2025 del MTOP indica explícitamente que fue formulado “conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría Nacional de Planificación, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución..., alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 y a los ODS 2030”. Esto evidencia la existencia de directrices centralizadas para la planificación (manuales, guías metodológicas) que aseguran que todas las instituciones sigan un proceso estándar y contribuyan a objetivos nacionales comunes.

A nivel institucional, el órgano rector es la Secretaría Nacional de Planificación (antes SENPLADES, hoy parte de la Presidencia), encargada de coordinar la formulación del Plan Nacional, asesorar a las entidades en sus planes sectoriales e institucionales, y evaluar el cumplimiento. Existe también un Consejo Nacional de Planificación, integrado por autoridades del Ejecutivo y representantes de la sociedad, que aprueba el Plan Nacional y articula la planificación intergubernamental. En cada Ministerio o entidad, se crean unidades o direcciones de planificación que operativizan el proceso estratégico internamente y actúan de enlace con la

Secretaría Nacional de Planificación. Asimismo, a nivel territorial, los GAD cuentan con secretarías o direcciones de planificación responsables de sus planes de desarrollo local, los cuales deben armonizarse vertical y horizontalmente en el SNDPP. Esta estructura institucional ha permitido que la planificación estratégica pase a ser parte de la cultura administrativa del sector público ecuatoriano, aunque con desafíos en su efectividad que veremos más adelante.

Un elemento adicional de la aplicación práctica es el énfasis en la gestión por resultados. Desde 2011, Ecuador adoptó formalmente el enfoque de Presupuesto por Resultados y Gestión para Resultados (GpR), integrando la planificación estratégica con el sistema presupuestario y de inversiones públicas. Esto significa que los recursos financieros del Estado deben asignarse y ejecutarse en función de programas orientados a lograr resultados específicos medidos por indicadores. La planificación estratégica provee el marco de esos programas y metas, mientras que el presupuesto provee los medios; su vinculación se vigila a través del COPFP y herramientas informáticas como el Sistema Integrado de Planificación y Finanzas (SIPFP). Adicionalmente, políticas como la creación de los Acuerdos de Gestión y evaluaciones anuales de desempeño institucional buscan asegurar que los objetivos estratégicos fijados en los PEI bajen a objetivos operativos individuales y se cumplan. En resumen, en la última década el Estado ecuatoriano ha fortalecido el carácter vinculante de la planificación: los planes estratégicos ya no son documentos meramente declarativos, sino instrumentos exigibles y monitoreados, cuyo cumplimiento (o incumplimiento) tiene repercusiones administrativas.

Finalmente, es importante mencionar que la participación ciudadana se ha institucionalizado en la planificación estratégica pública en Ecuador. Mecanismos como los presupuestos participativos municipales, las asambleas locales de planificación y los consejos sectoriales consultivos se han implementado para recoger insumos de la comunidad en la etapa de diagnóstico y para validar las prioridades estratégicas antes de aprobar los planes. Si bien la efectividad de estos mecanismos varía, su existencia refleja la intención del Estado de hacer la planificación más inclusiva y legítima, cumpliendo el mandato constitucional de participación. De este modo, la planeación estratégica pública en Ecuador no solo es un mandato técnico, sino también un proceso político-social donde confluyen la visión del gobierno y las aspiraciones de la sociedad.

Ejemplos de planes estratégicos en instituciones ecuatorianas y lecciones aprendidas

Ecuador cuenta con múltiples experiencias de planificación estratégica a diferentes escalas gubernamentales. A continuación, se presentan ejemplos concretos y las lecciones aprendidas de su implementación, lo cual permite identificar logros, retos y buenas prácticas.

Ejemplo 1: Plan Estratégico Institucional del MTOP 2022–2025. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas formuló su PEI 2022-2025 como una guía para el sector transporte, alineada con los objetivos nacionales de desarrollo. En la presentación de dicho plan se resalta que la planeación estratégica es un “instrumento fundamental” para definir el direccionamiento estratégico de la cartera, articular las políticas nacionales, sectoriales e institucionales, y establecer una visión de mediano y largo plazo con prioridades y metas claras. El plan del MTOP plantea, por ejemplo, objetivos estratégicos como mejorar la conectividad vial y promover la logística integrada, con metas cuantitativas a 2025, e iniciativas concretas (programas de mantenimiento vial, construcción de corredores logísticos, etc.). Una buena práctica en este caso fue la alineación explícita con el Plan Nacional de Desarrollo “Creación de Oportunidades 2021-2025” y con los ODS 2030, asegurando coherencia vertical. Además, el PEI incluyó un análisis de actores involucrados y estableció indicadores de gestión para cada objetivo, con sus metas anuales, lo que facilita el seguimiento. La lección aprendida de esta experiencia es la importancia de seguir una metodología estandarizada (provista por la Secretaría de Planificación) y de involucrar a todas las unidades del Ministerio en la formulación; el documento indica que fue “resultado del esfuerzo coordinado de cada una de las unidades”, promoviendo así compromiso institucional con su ejecución. También destaca la incorporación de una perspectiva territorial en las metas (ej. kilómetros de vías mejoradas por provincia), lo que mejora la relevancia del plan para los ciudadanos en distintas regiones.

Ejemplo 2: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en municipios. A nivel local, todos los GAD municipales en Ecuador deben tener un PDOT, que es esencialmente su plan estratégico de desarrollo cantonal (incluyendo ordenamiento del uso del suelo). Muchas municipalidades han elaborado estos planes con participación ciudadana. Un caso ilustrativo es Cuenca, cuya empresa pública Acción Social Municipal fue objeto de un estudio académico reciente. Se encontró que esta entidad no contaba inicialmente con un plan estratégico formal, enfocándose solo en planes operativos anuales, lo cual generaba falta de continuidad en las acciones más allá del año fiscal. Tras esa constatación, se desarrolló un modelo metodológico de

planificación estratégica institucional para guiar a la entidad en la formulación de su plan de mediano plazo. Una lección de este caso es que tener solo planes anuales (POA) sin un marco estratégico plurianual dificulta la priorización y la sostenibilidad de las intervenciones, además de que con cada cambio de administración se corre el riesgo de reinventar las acciones. La implementación de un plan estratégico institucional en Acción Social Municipal buscó asegurar que, independientemente de rotaciones de personal o autoridades, exista una hoja de ruta común a seguir. Esto refleja un desafío común en lo local: institucionalizar la planificación estratégica más allá de las personas, para que el desarrollo de programas sociales no dependa solamente de voluntades temporales.

Ejemplo 3: Plan Nacional de Desarrollo (PND) y evaluación de su efectividad. El PND es el máximo referente de planificación en el país, emanado del Ejecutivo cada cuatro años. Su implementación a lo largo de la última década ofrece aprendizajes valiosos. Por un lado, ha permitido orientar la inversión pública hacia objetivos claros (por ejemplo, los Planes Nacionales del Buen Vivir priorizaron la reducción de pobreza, ampliación de educación y salud, etc., logrando algunos avances sociales significativos en periodos de bonanza económica). Por otro lado, evaluaciones independientes y académicas señalan desafíos en la ejecución coherente de los planes. Un estudio reciente (Bellettini et al., 2024) que revisó múltiples informes institucionales concluyó que, “a pesar de contar con un marco normativo robusto que orienta la planificación estratégica, las instituciones públicas ecuatorianas enfrentan desafíos significativos” en su efectividad. Entre esos desafíos, se mencionan: brechas entre la formulación y la ejecución de los planes (es decir, no siempre lo planificado se cumple a cabalidad), y debilidades en la transparencia y rendición de cuentas sobre los resultados logrados. Esto indica que, si bien la estructura formal de planificación existe, en la práctica aún hay dificultades para mantener el cumplimiento estricto de los planes y para informar claramente a la ciudadanía sobre los avances.

Varias investigaciones y análisis institucionales apuntan factores recurrentes que limitan la eficacia de la planificación estratégica en Ecuador (y en Latinoamérica en general). Uno de ellos es la discontinuidad por cambios políticos: la alternancia de autoridades y prioridades puede hacer que los planes no trasciendan los períodos de gobierno. De hecho, la “falta de continuidad en las políticas públicas” debido a la inestabilidad política se identifica como “uno de los mayores obstáculos” para el éxito de la planificación estratégica. Cada nueva administración tiende a revisar

o redefinir planes anteriores, a veces más por diferenciación política que por evaluación técnica, lo que interrumpe proyectos en curso. Otra limitante frecuente es la insuficiencia de recursos para implementar y monitorear los planes. Muchos organismos públicos enfrentan falta de recursos humanos y financieros para ejecutar todas las iniciativas planificadas y dar seguimiento a los indicadores (Mora, 2023, citado en Bellettini et al., 2024). Esto conduce a brechas entre lo proyectado en el plan y lo realmente logrado, simplemente porque no hubo presupuestos aprobados o personal suficiente para ciertas actividades. Asimismo, existe una necesidad de fortalecer las capacidades técnicas en planificación: en encuestas realizadas, parte del personal confundía “planificación estratégica” con la “planificación operativa anual”, evidenciando lagunas conceptuales y de formación.

Sin embargo, no todo son dificultades. Se han observado también buenas prácticas y logros dignos de mención. Por ejemplo, muchas instituciones han logrado socializar internamente sus planes estratégicos de manera efectiva: se reporta “alta difusión del plan entre los miembros de la organización” en diversas entidades, lo cual redundaba en que empleados de diferentes niveles conozcan los objetivos estratégicos y orienten sus tareas a ellos. Esto ayuda a crear una cultura de trabajo más unificada y consciente de la misión institucional. Otra fortaleza es el creciente uso de indicadores de desempeño y sistemas de monitoreo (como tableros de control) que permiten detectar desviaciones a tiempo. Si bien todavía hay espacio para mejorar en calidad de datos, la tendencia es positiva hacia decisiones basadas en evidencia.

En cuanto a impactos concretos, en sectores como infraestructura vial, educación o salud, la aplicación de la planificación estratégica ha permitido priorizar proyectos clave que antes podían diluirse. Por ejemplo, gracias a la planificación multianual, el Ministerio de Transporte pudo conformar un portafolio de proyectos estratégicos de gran envergadura (redes viales troncales, corredores logísticos) y darles continuidad más allá del año fiscal, algo fundamental para obras que tardan varios años en ejecutarse. En el sector social, la definición de metas nacionales (p.ej., reducir la desnutrición crónica infantil al X% en cierto plazo) ha movilizó recursos y esfuerzos intersectoriales alineados a ese fin, generando programas integrales. Estas experiencias exitosas enseñan que cuando hay voluntad política sostenida, recursos asignados y participación activa de los actores, la planificación estratégica puede traducirse en resultados palpables para la población.

Lecciones aprendidas: En balance, las lecciones que deja la práctica de la planeación estratégica en el sector público ecuatoriano incluyen las siguientes:

La institucionalización de la planificación (a través de leyes, exigencia de planes y evaluación) ha sido positiva para introducir la cultura de planificar en las entidades públicas. No obstante, se requiere afianzar dicha institucionalización evitando que dependa de personas específicas; es decir, convertir la planificación en un proceso permanente, con memoria institucional, para que no se reinicie con cada administración.

La alineación vertical y horizontal es crucial. Los casos exitosos muestran que los planes estratégicos institucionales que mejor funcionan son aquellos alineados al Plan Nacional y coordinados con otros actores (otros ministerios, gobiernos locales, sector privado). Esto evita duplicidades y contradicciones entre políticas. La planificación participativa y articulada, aunque toma más tiempo, genera sinergias importantes.

La capacidad de adaptación del plan es igualmente importante. Entender la planeación estratégica como un documento vivo, sujeto a revisiones, permite que el Estado responda a crisis o cambios abruptos (por ejemplo, la pandemia de COVID-19 obligó a reorientar prioridades de los planes 2020). Un plan demasiado rígido puede volverse irrelevante; en cambio, uno flexible pero con foco claro puede reajustarse sin perder su norte.

Es fundamental fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación. Aún persisten brechas en disponibilidad de datos oportunos e indicadores de calidad para medir los avances de los planes. Invertir en sistemas de información, estadísticas y unidades evaluadoras independientes contribuirá a que la planificación estratégica deje legados medibles y se puedan rendir cuentas objetivas a la ciudadanía.

Finalmente, la voluntad política y liderazgo hacen la diferencia. La planificación estratégica es una herramienta, pero su éxito depende del compromiso de las autoridades para impulsar su cumplimiento. Cuando los líderes usan el plan como guía real de gobierno (y no solo como requisito formal), y cuando empoderan a los equipos técnicos para implementarlo, se logran transformaciones notables. Por el contrario, planes estratégicos elaborados solo para cumplir con la norma, sin convicción detrás, terminan acumulando polvo en los estantes.

En conclusión, la planeación estratégica en el sector público ecuatoriano ha avanzado significativamente en marco normativo, metodologías y alcance, convirtiéndose en parte integral del ciclo de gestión pública. Los ejemplos analizados muestran tanto logros (mejor focalización de políticas, claridad de objetivos) como desafíos persistentes (continuidad, recursos, medición de resultados). Para los estudiantes de posgrado y futuros gestores públicos, el caso ecuatoriano ofrece un laboratorio interesante de cómo la teoría de la planificación estratégica se aplica en un contexto real, con sus complejidades políticas y administrativas. La experiencia sugiere que la planificación estratégica, bien conducida, puede ser un poderoso catalizador de desarrollo y buen gobierno, siempre que se la dote de contenido genuino, se la ejecute con disciplina y se la evalúe con transparencia. En palabras de un adagio de planificación: “No hay vientos favorables para quien no sabe a dónde va”; la planeación estratégica precisamente le da ese rumbo claro al barco del Estado, incrementando las probabilidades de llegar a puerto seguro en beneficio de toda la sociedad.

#### Referencias

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449, 20-oct-2008. Montecristi, EC.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Registro Oficial Suplemento N° 306, 22-oct-2010. Quito, EC.

Bellettini Vela, G., Almeida Salazar, N. B., Intriago Intriago, K. M., Espinoza Laines, J. L., Macías Alcívar, J. A., & Pinargote Párraga, G. L. (2024). Planificación estratégica desde el enfoque de las instituciones públicas del Ecuador. *Ciencia y Desarrollo*, 27(3), 291–306. <https://doi.org/10.21503/cyd.v27i3.2692>

Brie, S. (2014, 4 de marzo). Planificación Situacional versus Planificación Tradicional. Blog de Proyectos, Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER). Recuperado de <https://blogs.funiber.org/blog-proyectos/2014/03/04/planificacion-situacional-planificacion-tradicional>

Hoe, D. (2024, 1 de julio). Planificación Estratégica: ¿qué es y cómo implementarla?. Blog de Salesforce (Latinoamérica). Recuperado de <https://www.salesforce.com/mx/blog/planeacion-estrategica/>

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE). (2022). Plan Estratégico Institucional 2022–2025. Quito, EC: MTOPE. Disponible en <https://www.obraspublicas.gob.ec/.../PEI-MTOPE.pdf>

Montero Tepán, M. A. (2022). Modelo metodológico de planificación estratégica institucional: Caso Acción Social Municipal del cantón Cuenca (Tesis de Maestría). Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca, Ecuador. Disponible en <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/22718>

Nacke, M., & Cellucci, M. (2013). La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local. Documento de Trabajo N° 107. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/.../La-planificacion-estrategica...pdf>

## Capítulo VIII

### Gestión del talento humano en la administración pública

Gina Maribel Carrasco Echeverría  
[gmcarrascoe@utb.edu.ec](mailto:gmcarrascoe@utb.edu.ec)  
Universidad Técnica de Babahoyo  
<https://orcid.org/0000-0003-4512-558X>

**Introducción:** La gestión del talento humano se ha convertido en un pilar fundamental para el éxito de las instituciones públicas modernas. Una revisión sistemática reciente concluyó que el adecuado manejo del talento humano es esencial no solo para garantizar el funcionamiento eficiente de las entidades estatales, sino que también impacta directamente en la satisfacción de los empleados, la optimización de los servicios públicos y el cumplimiento de las metas institucionales. En el sector público ecuatoriano, en particular, la profesionalización de la función pública y la adopción de prácticas de gestión del talento humano han cobrado importancia estratégica tras reformas legales y administrativas de la última década. Este capítulo presenta una visión teórica y contextualizada en Ecuador sobre la gestión del talento humano en la administración pública, abarcando la evolución del concepto, los principales modelos y teorías aplicables, los procesos clave de la gestión de personal público, el marco legal ecuatoriano vigente, las instituciones rectoras y esfuerzos de profesionalización, los desafíos contemporáneos (como la rotación, meritocracia, corrupción, digitalización e innovación), así como algunos casos y experiencias relevantes en el país. La redacción es formal y orientada a estudiantes de posgrado, para facilitar la comprensión de un tema complejo y de gran relevancia en la gestión pública actual.

#### 1. Definición y evolución del concepto de talento humano en el sector público

En el ámbito organizacional contemporáneo, talento humano es el término que resalta el valor estratégico de las personas en una institución, más allá de la noción tradicional de “recurso” humano. Diversos autores convergen en que el talento humano abarca las capacidades, conocimientos, habilidades y potencial de crecimiento de los individuos, elementos que bien gestionados contribuyen al logro de los objetivos institucionales. Por ejemplo, Mejía, Jaramillo y Bravo (2006) conceptualizan el talento humano como “el conjunto de programas de formación y capacitación que coadyuvan a fortalecer el rendimiento, perfeccionar habilidades y destrezas del

personal, otorgando un sentido de pertenencia en las organizaciones”. Esta definición enfatiza que desarrollar el talento de los servidores públicos – a través de capacitación continua y formación – es clave para mejorar su desempeño y compromiso con el servicio público.

La evolución del concepto de gestión del talento humano en el sector público ha transitado desde enfoques administrativos tradicionales hacia perspectivas más integrales en las últimas décadas. Históricamente, prevaleció la administración de personal de estilo burocrático (inspirada en la teoría de la burocracia de Weber), centrada en el cumplimiento de normas, la estabilidad en el cargo y los procedimientos formales. A finales del siglo XIX e inicios del XX, los gobiernos comenzaron a instituir sistemas de servicio civil burocráticos, donde la gestión de empleados públicos se orientaba principalmente al control, la jerarquía y la disciplina funcional. Durante gran parte del siglo XX, muchos países – Ecuador incluido – tuvieron regímenes de empleo público influenciados por prácticas de patronazgo político o clientelismo, en los cuales los cargos frecuentemente se asignaban por lealtades políticas más que por mérito. Sin embargo, a medida que avanzó la administración pública como disciplina, surgió la necesidad de profesionalizar la función pública, incorporando principios de meritocracia y desarrollo de personal.

Desde fines del siglo XX, influenciado por las corrientes de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), el sector público empezó a adoptar técnicas modernas de gestión de recursos humanos, similares a las del sector privado pero adaptadas a la misión pública. Esto implicó un cambio de paradigma: de ver al empleado público solo como un ejecutor de tareas, a considerarlo un capital humano valioso cuyo crecimiento profesional repercute en mejores servicios al ciudadano. En este sentido, la expresión “gestión del talento humano” ganó terreno sobre “recursos humanos”, reflejando un enfoque más humano y estratégico. Se reconoce que las personas, con su conocimiento e inteligencia, generan riqueza social y son actores clave para la innovación y mejora continua en el gobierno. Por ejemplo, Chiavenato (2009) señala que la gestión moderna del talento humano conlleva una visión holística y sistémica de las funciones de personal, superando la visión operativa tradicional. Esto significa integrar procesos de reclutamiento, capacitación, evaluación, remuneración y bienestar bajo una estrategia unificada de desarrollo del servidor público.

En Ecuador, la evolución del sistema de gestión de personal público ha estado marcada por reformas legales importantes. La primera Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa data de 1978; posteriormente, en 2005 se expidió la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera

Administrativa unificada (LOSCA), que derogó la ley anterior con el fin de modernizar la administración de personal. Un hito trascendental fue la Constitución de 2008, la cual introdujo principios rectores para la función pública como la profesionalización, la meritocracia y la transparencia en la gestión pública. Estos principios constitucionales sentaron las bases para concebir a los servidores públicos no como cuotas políticas sino como profesionales seleccionados por mérito y sujetos a evaluación, formación y rendición de cuentas. Consecuentemente, en 2010 se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), que reemplazó a la LOSCA y estableció el marco normativo vigente para la gestión del talento humano en el sector público ecuatoriano. Con la LOSEP, el concepto de talento humano en la administración pública ecuatoriana quedó formalmente definido y evolucionado hacia un sistema integrado, como se detalla en secciones posteriores. En resumen, el término talento humano en el sector público hoy conlleva la idea de que los servidores públicos son el activo más importante del Estado, y su gestión abarca el ciclo completo desde su incorporación hasta su desarrollo y retiro, con énfasis en su crecimiento profesional y aporte al bien común.

## 2. Modelos y teorías de la gestión del talento humano aplicadas a la administración pública

A lo largo del tiempo se han desarrollado diversos modelos y teorías para orientar la gestión del talento humano, muchos de los cuales han sido adaptados al contexto de la administración pública. En esencia, estas teorías oscilan entre enfoques clásicos (más rígidos y estructurales) y enfoques contemporáneos (más flexibles y centrados en las personas). Por un lado, las teorías clásicas de administración (e.g., la teoría burocrática de Weber, la administración científica de Taylor y la teoría de la jerarquía de necesidades de Maslow) enfatizaban la eficiencia, la división del trabajo, la estandarización de procedimientos y la autoridad jerárquica. Aplicadas al sector público, estas teorías se manifestaron en estructuras piramidales y normativas estrictas, donde el funcionario ideal era aquel obediente a las reglas y con estabilidad de largo plazo. Aunque estos enfoques contribuyeron a la institucionalización del servicio civil, con el tiempo mostraron limitaciones para motivar e innovar en entornos cambiantes.

Por otro lado, las teorías modernas ponen en el centro a la persona y su potencial. Dentro de estas, destaca la gestión por competencias, un modelo ampliamente adoptado en el sector público latinoamericano. La gestión por competencias propone identificar los conocimientos, habilidades y actitudes claves para cada puesto y orientar la selección, evaluación y capacitación en función

de dichas competencias (Alles, 2005). Este modelo busca alinear el perfil del servidor público con las necesidades estratégicas del Estado, garantizando un desempeño eficaz y un desarrollo coherente de carrera. Asimismo, la teoría del desarrollo del capital humano (inspirada en autores como Becker) ha influido en las políticas públicas de capacitación continua, bajo la premisa de que invertir en formación de los empleados públicos aumenta su productividad y la calidad de los servicios estatales. Otra corriente importante es la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas, que promueve la creación, transferencia y aprovechamiento del conocimiento institucional como activo para la mejora continua.

En cuanto a la motivación del personal público, las teorías clásicas de motivación (Maslow, Herzberg, McGregor, etc.) han sido revaloradas en el contexto gubernamental, pero complementadas con conceptos como la Motivación de Servicio Público (PSM, por sus siglas en inglés). Esta teoría, desarrollada por Perry y Wise, sugiere que muchos individuos en el sector público están impulsados por un deseo intrínseco de servir a la sociedad y contribuir al bien común, más allá de incentivos económicos. Reconocer y canalizar esta motivación intrínseca forma parte de las prácticas modernas de gestión de talento en gobiernos. Adicionalmente, se enfatizan incentivos no monetarios adaptados al sector público: por ejemplo, reconocimiento público a labores destacadas, oportunidades de desarrollo profesional y un entorno de trabajo con propósito social, los cuales pueden elevar el compromiso y la productividad del funcionario (Evans, 2003, citado en Espinoza & Cachipuendo, 2024). Estudios recientes destacan precisamente que la capacitación continua, el reconocimiento al desempeño y la promoción de un ambiente laboral saludable emergen como factores esenciales para fortalecer la gestión del talento humano en el sector público. Esto se alinea con teorías contemporáneas que ven a la organización pública como un sistema abierto y complejo, donde el bienestar y desarrollo del empleado impactan directamente la innovación y calidad de los servicios públicos.

Otro marco teórico relevante es la analogía del sector público como un sistema general. Costa y Capanegra (2004) describen al sector público bajo la teoría general de sistemas, como un conjunto de metasistemas, sistemas y subsistemas interconectados que transforman insumos en productos con propósito social. En este marco, la gestión de talento humano es uno de los subsistemas críticos, pues actúa como proceso habilitante que convierte los recursos humanos (insumo) en desempeño institucional efectivo (producto) mediante diversos medios (capacitación, motivación,

etc.). Esta visión sistémica ha inspirado modelos integrados de administración de talento en el sector público. De hecho, autores como Ulrich proponen modelos de roles de la gestión de RR.HH. aplicables al gobierno: Dave Ulrich y cols. (1993) clasificaron las funciones de gestión del talento en cinco ámbitos, desde las operativas (reclutamiento, selección) hasta las estratégicas (planificación del talento alineada a la estrategia institucional) Aplicado a lo público, esto implica que el área de talento humano debe funcionar no solo como oficina administrativa, sino como socio estratégico que ayuda a planificar la fuerza laboral del Estado, desarrolla líderes públicos y gestiona el cambio organizacional.

En suma, los modelos y teorías aplicados a la administración pública han evolucionado para responder a los retos propios del Estado. Mientras las teorías tradicionales sentaron bases de orden y estabilidad, las modernas incorporan flexibilidad, desarrollo de competencias e innovación. Hoy se habla de un modelo integral de gestión del talento humano en lo público, que combina: selección meritocrática, formación continua, evaluación del desempeño, incentivos (monetarios y no monetarios), gestión del conocimiento y liderazgo, todo orientado a mejorar la eficacia gubernamental y la confianza ciudadana en sus instituciones. La administración pública ecuatoriana se nutre de este acervo teórico, adaptándolo a su realidad normativa y cultural, como se analiza a continuación.

### 3. Procesos clave de la gestión del talento humano en la administración pública

La gestión del talento humano abarca un conjunto de procesos clave que cubren todo el ciclo de vida del servidor público dentro de la organización. En el sector público, estos procesos deben alinearse con objetivos institucionales y cumplir normativas específicas. La Ley Orgánica del Servicio Público de Ecuador reconoce formalmente varios de estos subsistemas fundamentales: la planificación del talento humano, la clasificación de puestos, el reclutamiento y selección, la formación y capacitación (incluyendo desarrollo profesional) y la evaluación del desempeño, entre otros. A continuación, se describen los principales procesos de gestión del talento humano en la administración pública, con énfasis en su aplicación en Ecuador:

#### 3.1 Planificación de recursos humanos

La planificación del talento humano consiste en proyectar las necesidades de personal de la institución pública a corto, mediano y largo plazo, asegurando que se disponga de la cantidad y

calidad de servidores adecuada para cumplir la misión institucional. Según la LOSEP (Art. 55), este subsistema se define como “el conjunto de normas, técnicas y procedimientos orientados a determinar la situación histórica, actual y futura del talento humano, a fin de garantizar la cantidad y calidad de este recurso, en función de la estructura administrativa correspondiente”. En la práctica, la planificación involucra:

Planificación institucional del talento humano: cada entidad, a través de su Unidad de Administración del Talento Humano (UATH), elabora un plan anual o plurianual de talento humano en el que identifica cuántos y qué perfiles de servidores requiere, en función de sus presupuestos, programas y proyectos. En Ecuador, estos planes deben presentarse al Ministerio del Trabajo para su aprobación, garantizando la coherencia con las políticas públicas nacionales.

Creación, supresión y diseño de puestos: la planificación también abarca la gestión de la estructura organizacional y de puestos. Crear un nuevo puesto en una institución pública requiere justificar técnicamente la necesidad del cargo y contar con asignación presupuestaria. Igualmente, puede haber procesos de supresión de puestos redundantes o innecesarios por motivos de optimización administrativa; en Ecuador, la eliminación de partidas vacantes debe ceñirse a criterios técnicos y cuenta con la intervención del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Finanzas, evitando arbitrariedades. Las normas locales incluso prohíben reactivar un puesto suprimido en al menos dos años salvo justificación técnica, para prevenir eliminaciones y creaciones discrecionales. La correcta clasificación y dimensionamiento de puestos (trámite ligado al subsistema de clasificación, sección 3.2) es fundamental para planificar efectivamente.

Modalidades de contratación temporal: la planificación del talento humano contempla mecanismos para atender necesidades temporales sin desbordar la plantilla permanente. Un ejemplo son los contratos de servicios ocasionales, previstos en la LOSEP para cubrir requerimientos puntuales con una duración limitada (generalmente hasta un año), con un tope del 20% del personal total de la entidad. Estos contratados gozan de derechos laborales similares a los servidores de nombramiento permanente, pero no forman parte de la carrera del servicio civil y su contratación está supeditada a disponibilidad presupuestaria. Otra modalidad son los convenios de pasantías o prácticas preprofesionales, mediante los cuales estudiantes de institutos o universidades realizan pasantías en instituciones públicas para adquirir experiencia. En Ecuador, estos convenios deben

respetar principios de igualdad de oportunidades (género, discapacidad, interculturalidad) y no generan relación laboral ni obligaciones administrativas para la entidad.

En resumen, la planificación de talento humano en la administración pública busca anticipar y proveer los recursos humanos necesarios para cumplir con las políticas y servicios que el Estado brinda a la ciudadanía. Implica alinear la gestión de personal con la planificación estratégica institucional, determinar perfiles requeridos, gestionar entradas y salidas de personal de manera ordenada, y diseñar carreras administrativas. Un buen plan de talento humano asegura que haya personas idóneas en el momento y lugar adecuados dentro del sector público, optimizando tanto el desempeño gubernamental como el desarrollo de los propios servidores. Como señala la literatura, este proceso debe estar basado en análisis técnicos (por ejemplo, estudios de cargas de trabajo, proyecciones demográficas de servidores próximos a jubilarse, etc.) para ser realmente efectivo.

### 3.2 Reclutamiento y selección de personal

El reclutamiento y selección comprende las actividades dirigidas a atraer candidatos calificados y elegir, entre ellos, a los más idóneos para ocupar puestos en la administración pública. A diferencia del sector privado, en el sector público estos procesos están altamente normados para garantizar meritocracia, igualdad de oportunidades y transparencia. La LOSEP (Art. 63) define el subsistema de selección de personal como “el conjunto de normas, políticas, métodos y procedimientos tendientes a evaluar competitivamente la idoneidad de los aspirantes... garantizando la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión de personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria”. Algunos aspectos clave de este proceso:

Concursos de méritos y oposición: En Ecuador, el ingreso a la mayoría de puestos públicos de carrera se realiza mediante concursos públicos de méritos y oposición. En la etapa de méritos se evalúan las credenciales académicas, experiencia y capacitaciones del postulante, mientras que en la etapa de oposición se aplican pruebas de conocimientos, psicométricas, entrevistas u otros mecanismos para valorar sus competencias de manera objetiva. La normativa exige que los concursos se basen en criterios técnicos predefinidos y prohíbe la injerencia subjetiva de las autoridades nominadoras en los resultados. Cualquier intento de manipulación o favoritismo puede invalidar el proceso y acarrear sanciones. Este enfoque meritocrático busca romper con prácticas

históricas de clientelismo, asegurando que “el mejor calificado” obtenga el cargo, fortaleciendo así la capacidad institucional.

Igualdad e inclusión en la contratación: Las políticas de reclutamiento público contemplan acciones afirmativas para ciertos grupos. Por ejemplo, la ley ecuatoriana exige que las entidades públicas incorporen progresivamente al menos un 4% de personas con discapacidad dentro de su nómina, incentivando la inclusión laboral. De igual manera, se promueve la contratación de personas pertenecientes a minorías étnicas o grupos de atención prioritaria, bajo principios de no discriminación y equidad. Los procesos selectivos deben adaptarse para brindar accesibilidad (ej. facilidades para candidatos con discapacidad) y, en caso de no poder emplear directamente a una persona con discapacidad severa, la normativa permite que un familiar pueda ocupar su cupo dentro de ese porcentaje obligatorio. Esto demuestra cómo el reclutamiento público persigue fines sociales además de técnicos, garantizando que la diversidad de la población esté reflejada en la burocracia.

Transparencia y publicidad: Un rasgo esencial del reclutamiento público es la publicidad de las vacantes y el proceso. En Ecuador, las ofertas de empleo público se publican en plataformas como el portal Red Socio Empleo/Encuentra Empleo del Ministerio del Trabajo, accesible a cualquier ciudadano. Esta bolsa de empleo unificada permite que los postulantes a nivel nacional conozcan las vacantes disponibles en instituciones estatales y apliquen en igualdad de condiciones. La transparencia también se asegura mediante la publicación de resultados de concursos, puntajes obtenidos por los candidatos y la posibilidad de impugnación o revisión si un postulante considera que hubo irregularidades. Tales medidas buscan generar confianza en que el Estado selecciona a sus servidores con procedimientos justos y abiertos.

En definitiva, el proceso de reclutamiento y selección en la administración pública se orienta a captar talento humano competente y honesto, bajo principios de mérito y equidad. Esto no solo eleva la calidad del personal que ingresa al Estado, sino que también legitima a la institución ante la ciudadanía. Implementar concursos robustos y libres de sesgos ha demostrado, en diversos países, reducir la corrupción en el acceso a cargos públicos y mejorar el desempeño gubernamental a largo plazo. Cabe señalar que, pese al marco normativo, uno de los retos sigue siendo lograr que todos los concursos sean verdaderamente meritocráticos; por ello, la veeduría ciudadana y el fortalecimiento de las unidades de talento humano son críticos para el éxito de este subsistema.

### 3.3 Capacitación, formación y desarrollo profesional

La capacitación y desarrollo de los servidores públicos es un proceso continuo que busca mejorar sus competencias, actualizar sus conocimientos y prepararlos para asumir mayores responsabilidades en su carrera administrativa. Este proceso clave está estrechamente vinculado a la profesionalización del servicio civil: un personal capacitado brinda mejores servicios a la ciudadanía y se adapta con mayor facilidad a las innovaciones o cambios en políticas públicas. La LOSEP incluye dentro del Subsistema de Formación y Capacitación todas las acciones de entrenamiento, educación continua y desarrollo profesional dirigidas a los servidores. Algunos elementos importantes:

**Planes institucionales de capacitación:** Las entidades públicas elaboran anualmente (o con periodicidad definida) sus planes de capacitación, identificando las necesidades formativas de sus empleados en función de los objetivos institucionales. Estas necesidades pueden detectarse a través de evaluaciones de desempeño previas, cambios tecnológicos, nuevos marcos legales o brechas de competencias en áreas críticas. El Plan Nacional de Formación y Capacitación del Sector Público en Ecuador (por ejemplo, la versión 2022) alinea las capacitaciones con las prioridades nacionales, buscando estandarizar y elevar la calidad de las mismas. Es fundamental que la capacitación no sea aleatoria, sino articulada a lograr servidores más eficaces en sus puestos actuales y futuros.

**Modalidades de capacitación:** Las estrategias de formación pueden incluir cursos presenciales, cursos virtuales, talleres, seminarios, pasantías y programas de posgrado. En Ecuador, instituciones como el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) ofrecen maestrías y programas especializados para servidores públicos, mientras que el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y otros centros brindan cursos técnicos y operativos. Además, mediante convenios internacionales, muchos servidores participan en becas y entrenamientos en el exterior para adquirir mejores prácticas. Un caso notable fue el Programa de Capacitación en Gestión del Talento Humano impulsado entre 2019-2023 con apoyo de la Unión Europea y la Cooperación Española: dicho programa logró capacitar a más de 2.300 servidores públicos de unidades de talento humano a nivel nacional, fortaleciendo sus competencias técnicas y de innovación en gestión de personal. Este tipo de iniciativas evidencia el compromiso por profesionalizar y modernizar la administración pública a través del aprendizaje continuo.

Desarrollo de carrera y sucesión: El desarrollo profesional no solo abarca cursos, sino también oportunidades de crecimiento dentro de la organización. Un buen sistema de talento humano establece rutas de carrera claras, de modo que un servidor pueda ascender conforme a méritos, experiencia y formación. Programas de mentoría, rotaciones en distintos puestos, asignación de proyectos especiales y evaluaciones para promociones son parte de este proceso. La idea es preparar a los funcionarios con potencial para que asuman posiciones de liderazgo en el futuro (plan de sucesión) y retener al personal talentoso ofreciéndoles perspectivas de crecimiento. La normativa ecuatoriana prevé figuras como los ascensos y promociones mediante concursos internos, que permiten a un servidor escalar a un puesto superior dentro de la misma institución siempre que demuestre las competencias requeridas y desempeño destacado. De esta manera, la administración pública busca ser una “carrera meritocrática” atractiva, donde el esfuerzo y la mejora continua se vean recompensados.

Diversos estudios confirman que la inversión en formación y desarrollo retorna en mayor eficiencia y capacidad de innovación en el sector público. Además, la capacitación permanente está ligada a la motivación: un servidor que adquiere nuevos conocimientos siente valorado su aporte y ve ampliadas sus perspectivas profesionales, lo que se traduce en mayor compromiso. Eso sí, un desafío es evaluar el impacto real de las capacitaciones en el desempeño; para ello las instituciones implementan mecanismos de seguimiento (por ejemplo, comprobando mejoras en indicadores de gestión tras ciertos entrenamientos). En suma, la capacitación y desarrollo profesional forman la columna vertebral de un talento humano competente, capaz de responder a las crecientes demandas de un servicio público de calidad.

### 3.4 Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es el proceso mediante el cual se mide y valora de forma sistemática el rendimiento laboral de los servidores públicos, en función de indicadores y metas previamente establecidos. Su objetivo es doble: por un lado, mejorar la gestión (identificando fortalezas y áreas de mejora de cada funcionario para retroalimentarlo), y por otro, servir de base para decisiones administrativas (como promociones, capacitaciones necesarias, incentivos o sanciones). En la administración pública ecuatoriana, la evaluación del desempeño está institucionalizada por la LOSEP y sus reglamentos: todas las entidades deben evaluar periódicamente a su personal de carrera.

Un modelo común es la evaluación anual, donde el jefe inmediato califica al subordinado en varios criterios (cumplimiento de objetivos, calidad del trabajo, competencias demostradas, etc.), a veces complementado con autoevaluación y opiniones de clientes internos. Para ciertos niveles se pueden implementar evaluaciones de 360 grados, recogiendo retroalimentación de pares, subordinados y usuarios del servicio. La ley ecuatoriana establece que los resultados de la evaluación inciden en la elegibilidad para ascensos y en la estabilidad: por ejemplo, dos evaluaciones negativas consecutivas pueden ser causal de cese, mientras que las altas calificaciones pueden ameritar reconocimientos o premios (aunque en la práctica esto último es incipiente).

La adopción de sistemas formales de evaluación en el sector público ecuatoriano fue parte de las reformas de modernización administrativa de inicios de los 2000. De hecho, entre las reformas orientadas a mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión pública se incluyó la introducción de sistemas de evaluación del desempeño apoyados en tecnología. Estas evaluaciones buscaban promover la cultura de la productividad y la rendición de cuentas dentro del servicio civil, rompiendo con la antigua presunción de inamovilidad absoluta del funcionario público independientemente de su rendimiento. Si bien implementar evaluaciones justas y objetivas ha enfrentado desafíos (resistencia al cambio, escasa retroalimentación útil, etc.), con el tiempo se han ido afinando las metodologías. Actualmente, el Ministerio del Trabajo provee lineamientos generales y a veces plataformas informáticas para realizar las evaluaciones de forma estandarizada en todos los organismos públicos.

Es importante señalar que la evaluación del desempeño en lo público no debe ser vista solo como instrumento punitivo, sino principalmente como herramienta de gestión del talento. Los resultados agregados permiten detectar áreas donde muchos funcionarios requieren capacitación (ej. si varias personas fallan en cierto tipo de habilidad, se programa un curso), o identificar a aquellos con alto potencial para futuros ascensos. Asimismo, cuando se ejecuta correctamente, la evaluación mejora la comunicación entre mandos medios y empleados sobre lo que se espera de estos últimos. La evidencia comparada indica que los gobiernos con sistemas de evaluación consolidados tienden a tener servidores más motivados y orientados a resultados, especialmente si el proceso va acompañado de reconocimientos al buen desempeño. En Ecuador, la continuidad y perfeccionamiento de la evaluación del desempeño sigue siendo un reto, pero ineludible en la consolidación de una burocracia profesional.

### 3.5 Motivación y bienestar laboral

Lograr que los servidores públicos estén motivados y comprometidos con su trabajo es un objetivo crucial de la gestión de talento humano, aunque a veces menos tangible que los procesos anteriores. La motivación en contextos gubernamentales abarca tanto incentivos extrínsecos (salarios justos, estabilidad, premios, ascensos) como factores intrínsecos (vocación de servicio, orgullo institucional, reconocimiento social). Mantener altos niveles de motivación redundará en menores índices de rotación de personal, mejor clima organizacional y mayor calidad en la atención al usuario.

Uno de los mecanismos formales de motivación en el sector público ecuatoriano es el sistema de incentivos y recompensas previsto en normativa. Aunque las posibilidades de incentivos monetarios directos son limitadas por las restricciones presupuestarias y reglas salariales unificadas, existen reconocimientos honoríficos (por ejemplo, Servidor Público del Año, menciones de honor, condecoraciones por años de servicio) que alimentan la motivación intrínseca del funcionario. Como mencionamos, estudios señalan que el reconocimiento público y las oportunidades de desarrollo pueden ser tan o más efectivos que recompensas económicas para elevar la moral y desempeño de los servidores. De hecho, Evans (2003) resalta que factores como el elogio público y el fortalecimiento de la autoestima por contribuir al bien común juegan un papel muy importante en la función pública.

El bienestar laboral es otra dimensión vital: asegurar condiciones de trabajo adecuadas, horarios razonables, equilibrio trabajo-familia, y un ambiente libre de acoso o discriminación. Las instituciones públicas en Ecuador cuentan con áreas de bienestar social o talento humano que gestionan programas como asistencia médica ocupacional, apoyo psicológico, actividades deportivas o culturales para empleados, etc. Asimismo, la normativa laboral pública otorga licencias especiales (maternidad, paternidad, estudio, etc.) que contribuyen al bienestar y, por ende, a la motivación del personal. Un servidor que siente que su institución se preocupa por su bienestar tiende a desarrollar mayor sentido de pertenencia.

Finalmente, la motivación también está ligada a la retención del talento. Un problema frecuente en el sector público es la fuga de personal altamente calificado hacia el sector privado (u otros organismos) en busca de mejores incentivos. Por ello, gestionar la motivación implica crear un entorno donde valga la pena permanecer: trabajar en algo con significado (servicio a la sociedad),

con estabilidad y posibilidades de crecimiento. Algunas instituciones han implementado encuestas de clima laboral y satisfacción para identificar qué les preocupa o motiva a sus empleados, y con base en ello ajustan políticas internas. Por ejemplo, si se detecta descontento por falta de oportunidades de ascenso, se revisan perfiles y se crean concursos internos; si la queja es la comunicación deficiente, se implementan reuniones periódicas o boletines internos para reconocer logros. Estas acciones demuestran una gestión de talento humano sensible a la voz de los servidores, lo cual redundará en mejores resultados institucionales. Como indica un estudio, ofrecer programas de desarrollo profesional, reconocimiento público y un entorno de aprendizaje son estrategias efectivas para mejorar la motivación y, con ello, la eficiencia del desempeño en las funciones públicas.

En conclusión, los procesos clave de la gestión del talento humano – desde la planificación hasta la motivación – son todos interdependientes y deben articularse bajo una visión estratégica. En la administración pública, atender cada uno de estos procesos con rigor técnico y justicia fortalece la institucionalidad y la calidad del servicio al ciudadano. El marco legal ecuatoriano, como veremos seguidamente, proporciona lineamientos para cada proceso, buscando consolidar un verdadero Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano en el Estado.

#### 4. Marco legal y normativo ecuatoriano para la gestión del talento humano en el sector público

La gestión del talento humano en el sector público ecuatoriano está enmarcada por una serie de disposiciones legales, desde la Constitución de la República hasta leyes orgánicas, reglamentos generales y específicos, e incluso decretos ejecutivos. Este entramado normativo establece los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que rigen el empleo público y orientan los procesos descritos en la sección anterior. A continuación, se destacan los componentes principales de dicho marco legal:

Constitución de la República (2008): La Constitución vigente del Ecuador consagra en su Artículo 229 que “las servidoras y los servidores públicos se regirán por la ley que regula el servicio público”, enfatizando la existencia de un régimen jurídico especial para la función pública. En el Capítulo Séptimo del Título IV, la Constitución define a la administración pública como un servicio a la colectividad, y establece principios como la eficiencia, calidad, meritocracia, capacitación permanente, vocación de servicio, así como mecanismos de control para prevenir la corrupción en el sector público. Estos mandatos constitucionales sientan la base para el desarrollo

legislativo en materia de talento humano: por ejemplo, ordenan que el ingreso al servicio público y la promoción se den en base al mérito y aseguran la estabilidad de los servidores de carrera, a la vez que promueven la igualdad de oportunidades (prohibiendo la discriminación en la función pública). La Constitución de 2008 marcó un giro importante al elevar la profesionalización de la burocracia al rango de principio constitucional, buscando romper con prácticas previas de clientelismo e improvisación en el manejo de personal estatal.

Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2010): Es la principal norma que regula la gestión del talento humano en el sector público ecuatoriano. Expedida el 6 de octubre de 2010, la LOSEP desarrolla los mandatos constitucionales y establece de forma detallada las normas para la selección, contratación, clasificación de puestos, remuneraciones, capacitación, evaluación, desvinculación, derechos y obligaciones de los servidores públicos, entre otros aspectos. La LOSEP derogó a la antigua LOSCA, actualizando el marco legal conforme a los principios de 2008. Un aporte clave de esta ley es la creación del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano del Sector Público, definido en su Art. 53 como “el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de las y los servidores públicos, con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y no discriminación en el servicio público”. Este sistema integrado se compone formalmente de los subsistemas de: planificación de talento humano, clasificación de puestos, reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo profesional, y evaluación del desempeño, tal como ya se mencionó. La LOSEP también normativiza figuras específicas como: el concurso de méritos y oposición, el período de prueba para nuevos servidores, el régimen disciplinario, las jornadas laborales, licencias, incentivos, la carrera administrativa y causales de cesación, entre otras. En síntesis, esta ley es el pilar que articula todos los procesos de gestión humana en el sector público ecuatoriano bajo principios de meritocracia y servicio eficiente al ciudadano.

Reglamento General a la LOSEP (2011): Para operacionalizar la ley, se emitió el Reglamento General de la LOSEP mediante Decreto Ejecutivo. Este reglamento detalla procedimientos y aspectos técnicos de la gestión de talento humano. Por ejemplo, especifica cómo realizar los concursos públicos (etapas, puntajes, tribunales evaluadores), define parámetros para la clasificación de puestos (manual de descripción, factores de valoración), establece las fórmulas de

cálculo para evaluaciones del desempeño, entre otros procedimientos. El reglamento también refuerza el rol de las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) en cada institución, señalando que bajo la rectoría del Ministerio del Trabajo, las UATH son responsables de implementar el sistema integrado de desarrollo del talento humano y administrar las remuneraciones en su entidad. Esto implica que, aunque cada organismo tiene autonomía en su gestión interna, debe seguir lineamientos comunes dictados centralmente para asegurar uniformidad y cumplimiento de políticas nacionales. Por ejemplo, el Reglamento General puede obligar a todas las instituciones a reportar su planificación de talento humano anualmente al Ministerio, o a usar plataformas tecnológicas comunes para ciertos procesos.

Reglamentos específicos y normativa sectorial: Además del reglamento general, existen reglamentos específicos para ciertos sectores o temas. Por ejemplo, se han dictado normas especiales para la gestión de talento humano en el sector educativo (docentes públicos tienen su Ley de Carrera Docente), en salud (carrera sanitaria), en la Policía Nacional y Fuerzas Armadas (régimen de personal propio), e incluso en los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD (que si bien se rigen por la LOSEP en mucho, tienen algunas particularidades por la autonomía seccional). También hay normativa en empresas públicas, aunque estas suelen tener mayor flexibilidad bajo la Ley de Empresas Públicas. Adicionalmente, entidades como la Contraloría General emiten resoluciones sobre administración de personal (por ejemplo, indicando controles que deben observarse en concursos o prohibiciones de nepotismo). Estas normas internas complementan el marco, abordando aspectos muy puntuales. Un caso citado con frecuencia es la necesidad de una reglamentación especializada para contrataciones en caso de emergencia, dada la celeridad requerida y para evitar abusos. En general, las entidades gubernamentales pueden expedir sus propios Acuerdos o resoluciones internas de talento humano (manuales de selección, manuales de desempeño, códigos de ética), siempre y cuando se ajusten a la LOSEP y su reglamento.

Decretos ejecutivos y reformas recientes: El poder Ejecutivo, a través de decretos, puede introducir ajustes al régimen del servicio público. Por ejemplo, en años recientes se han emitido decretos para optimizar la estructura del Estado (reducción de instituciones y, por ende, racionalización de personal), para congelar contrataciones en épocas de austeridad, o para implementar evaluaciones extraordinarias de desempeño. Estos decretos suelen tener alcance acotado o temporal, pero

forman parte de la normativa aplicable. Un ejemplo hipotético: un Decreto que dispone un programa de retiro voluntario con incentivos económicos para reducir la masa salarial; otro podría ordenar que todas las instituciones implementen un sistema digital unificado de recursos humanos. Cada decreto debe armonizar con la LOSEP, sin contradecirla, actuando más bien como complemento o desarrollo ejecutivo de la ley.

En resumen, el marco legal ecuatoriano configura un sistema meritocrático y técnico para la gestión del talento humano público, aunque su efectividad depende de la aplicación rigurosa. La LOSEP y la Constitución proveen las grandes guías: mérito, igualdad, transparencia, derechos laborales, capacitación obligatoria, evaluación periódica, etc. Los reglamentos y normas complementarias desarrollan el “cómo” de esos mandatos. Es vital para todo directivo y estudiante de administración pública conocer estas reglas, ya que cualquier decisión de gestión de personal (desde contratar a alguien hasta sancionarlo, capacitarlo o promoverlo) debe fundamentarse en esta normativa. Cabe destacar que Ecuador, al igual que otros países de la región, ha fortalecido su andamiaje legal en esta materia durante los últimos 15 años; pasar de la norma a la práctica consistente es el siguiente desafío, como veremos más adelante en los retos contemporáneos.

##### 5. Instituciones rectoras y procesos de profesionalización del servicio público en Ecuador

La arquitectura institucional encargada de dirigir y supervisar la gestión del talento humano en el sector público ecuatoriano está principalmente concentrada en el Ejecutivo central, aunque cada ente público tiene responsabilidades en su propia gestión de personal. Identificamos a continuación las instituciones rectoras y describimos los procesos de profesionalización impulsados en el servicio público:

Ministerio del Trabajo (MdT) – Ente rector del talento humano público: El Ministerio del Trabajo (antes denominado en ciertos períodos Ministerio de Relaciones Laborales) es la autoridad central en materia de política laboral y de recursos humanos en el sector público. A través de su Viceministerio del Servicio Público y la Subsecretaría de Meritocracia y Desarrollo del Talento Humano, este Ministerio emite lineamientos, manuales y regula la aplicación de la LOSEP en todas las instituciones estatales. Por ejemplo, el MdT diseña el Subsistema de Clasificación de Puestos único para el servicio público y vigila su cumplimiento obligatorio en cada nombramiento, ascenso o remuneración. También administra herramientas como el portal de concursos (Red Socio Empleo), registros de personal, escalafones y se coordina con el Ministerio de Economía y

Finanzas en materia presupuestaria de sueldos. En la práctica, el Ministerio del Trabajo actúa como rector y fiscalizador: aprueba la planificación de talento humano de las entidades, valida la creación o supresión de puestos (junto con Finanzas), recepta informes de cumplimiento de evaluaciones del desempeño, y atiende denuncias o conflictos laborales en el sector público. Adicionalmente, el MdT es responsable de capacitar y orientar a las Unidades de Talento Humano institucionales; un ejemplo fue el mencionado programa de capacitación con apoyo internacional donde personal de más de 200 UATH fue entrenado en nuevas metodologías. Esta función de rectoría asegura homogeneidad y profesionalismo en la gestión de RR.HH. estatal, evitando que cada entidad maneje su personal de forma aislada o discrecional.

Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) en cada institución: Si bien no son entes rectores a nivel país, vale mencionarlas como piezas clave del sistema institucional. Toda entidad pública (ministerio, agencia, municipio, empresa pública, etc.) cuenta con una UATH o departamento de recursos humanos encargado de ejecutar las políticas y procesos de talento humano internamente. Estas unidades actúan como brazo operativo de la rectoría del Ministerio del Trabajo dentro de la organización: realizan los concursos de méritos y oposición conforme a las normas, tramitan las acciones de personal (ingresos, promociones, sanciones, desvinculaciones) asegurando apego legal, implementan las evaluaciones del desempeño, organizan capacitaciones, y velan por el bienestar de los servidores de su entidad. Sus jefes y técnicos deben conocer a profundidad la LOSEP y demás normativas. Para potenciar su profesionalización, el Estado ecuatoriano ha impulsado programas de formación específicos (como el citado Programa Talento Humano 2019-2023), reconociendo que la capacidad técnica de las UATH influye directamente en la calidad de la gestión de personal en cada organismo. En síntesis, las UATH son los nodos donde las políticas de talento humano “aterrizan” en prácticas concretas, por lo cual fortalecer estas unidades ha sido parte de los procesos de mejora del servicio civil.

Organismos de control y apoyo: Otras instituciones juegan roles complementarios en la profesionalización del servicio público. La Contraloría General del Estado supervisa que los procesos de selección, contratación y administración de personal público se hagan conforme a la ley; en auditorías suele revisar, por ejemplo, si los concursos fueron transparentes, si se cumplieron perfiles, o si hay nepotismo (lo cual está prohibido). La Defensoría del Pueblo podría atender quejas de vulneración de derechos de servidores (por discriminación, acoso laboral, etc.).

Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas fija lineamientos macro sobre remuneraciones (escala salarial unificada) y autoriza la creación de puestos en función de sostenibilidad fiscal, lo que incide en la gestión de talento. En cuanto a formación, el ya mencionado SECAP y universidades públicas (como la Universidad Central, a través del Instituto de Administración Pública o posgrados en gestión pública) aportan a la capacitación y profesionalización continua de los servidores. Incluso la cooperación internacional (PNUD, Unión Europea, AECID, Banco Mundial, etc.) ha apoyado proyectos de reforma y capacitación en servicio civil en diferentes momentos, integrándose así al ecosistema institucional que propicia la modernización del talento humano estatal.

Procesos de profesionalización del servicio civil: Se refiere a iniciativas deliberadas para elevar el nivel de profesionalismo, competencia y ética de los empleados públicos. En Ecuador, uno de los ejes ha sido la implementación plena de la carrera del servicio público basada en mérito. Desde la Constitución de 2008 y la LOSEP se planteó que el ingreso, permanencia y ascenso debían ser meritocráticos; el desafío ha sido cambiar la cultura organizacional para que estos principios realmente se apliquen en cada entidad. Procesos de profesionalización incluyen: (i) Concursos masivos y unificados para ciertos sectores – por ejemplo, en años pasados se llevaron a cabo concursos nacionales para ingreso de técnicos de salud, o para llenar cientos de vacantes en ministerios, bajo esquemas centralizados que aseguraran transparencia; (ii) Evaluación y depuración – en 2018 se realizó una evaluación a servidores de libre nombramiento (cargos de confianza) que derivó en la salida de perfiles inadecuados, intentando colocar a personal idóneo; (iii) Certificación de competencias – se ha explorado certificar a servidores en ciertas competencias profesionales a través de evaluaciones estandarizadas, de forma similar a obtener licencias o acreditaciones (esto aún en desarrollo); (iv) Código de ética y capacitaciones en integridad – como parte de profesionalizar, se refuerza la ética pública: todos los servidores juran un código de ética y muchos reciben capacitación en temas de transparencia, anticorrupción y servicio ciudadano, buscando arraigar valores de probidad y vocación de servicio.

Un hito específico de profesionalización fue la creación del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano, ya mencionado, que obliga a cada entidad a manejar sus subsistemas en coordinación con el ente rector. Esto quiere decir que, por ejemplo, ya no es optativo evaluar o capacitar: es un requerimiento del sistema que todos los servidores pasen por evaluaciones

periódicas y capacitaciones obligatorias. La profesionalización también se evidencia en la mejora de los perfiles de quienes manejan RR.HH.: hoy muchos directores de talento humano en instituciones públicas cuentan con estudios de cuarto nivel (maestrías en gestión de talento humano o administración pública), cosa poco común décadas atrás. Asimismo, la carrera administrativa que se está construyendo permite que jóvenes profesionales ingresen por concurso y hagan vida funcionaria ascendente, en lugar de que cada cambio de gobierno traiga despidos masivos de personal para ser reemplazado políticamente. Aunque aún persisten problemas, la existencia de un marco normativo sólido y de instituciones rectoras activas ha permitido avances significativos hacia un servicio público más profesional, estable y orientado al mérito en el Ecuador.

#### 6. Desafíos contemporáneos en la gestión del talento humano público

A pesar de los progresos alcanzados, la gestión del talento humano en la administración pública enfrenta varios desafíos actuales, tanto en Ecuador como a nivel global, que requieren atención para consolidar un servicio civil eficaz y confiable. Entre los principales desafíos contemporáneos destacan: la rotación de personal, la consolidación de la meritocracia, el combate a la corrupción, la digitalización de la gestión y el desarrollo de competencias para la innovación pública. A continuación, se analiza cada uno de estos puntos en el contexto ecuatoriano:

Rotación de personal y estabilidad: La rotación (alta movilidad o salida frecuente de servidores) puede afectar la continuidad y acumulación de experiencia en las instituciones. En el sector público ecuatoriano coexisten dos realidades: por un lado, la estabilidad de los servidores de carrera está garantizada legalmente (no pueden ser destituidos sin causa justificada ni bajados de puesto arbitrariamente), lo que tiende a reducir rotación en ese segmento. Pero por otro lado, existe un porcentaje importante de personal bajo contratos temporales (ocasionales) o nombramientos provisionales, así como personal de libre nombramiento y remoción (cargos de confianza, políticos) cuya permanencia es más volátil. Los cambios de administración gubernamental (nuevas autoridades) suelen conllevar renovación de esos puestos de confianza, generando rotación. Adicionalmente, cuando las condiciones laborales no son atractivas (salarios bajos en comparación al sector privado en ciertos perfiles profesionales, escasas oportunidades de ascenso), algunos funcionarios optan por dejar el servicio público, especialmente jóvenes talentosos que migran a empresas privadas o al exterior. La rotación elevada tiene costos: se pierde conocimiento institucional y se invierten recursos continuamente en reclutar y capacitar nuevos ingresos. El

desafío está en mantener un equilibrio: garantizar la estabilidad razonable de un núcleo de carrera administrativa meritocrática, y a la vez poder separar a aquellos cuyo desempeño es insuficiente (evitar la “inamovilidad absoluta” que derive en estancamiento). Mecanismos como mejorar los planes de carrera, reconocer el mérito para retener a los mejores, y usar la evaluación de desempeño para gestionar salidas justas, son herramientas para abordar este reto.

Meritocracia versus presiones políticas: Aunque las leyes proclaman la meritocracia, en la práctica uno de los desafíos más sensibles es blindar la gestión de talento humano de las influencias políticas indebidas. Persisten casos y percepciones de nepotismo (nombramiento de familiares de autoridades), de “cuotas políticas” donde determinados puestos se asignan a militantes o aliados del gobierno de turno, especialmente a nivel de cargos altos o en ciertas instituciones (por ejemplo, empresas públicas, gobiernos locales). Esto socava la moral de los funcionarios de carrera y puede disminuir la calidad del servicio. Un estudio en Colombia y otros países de la región subraya que reforzar la meritocracia en las instituciones públicas es clave para mejorar la confianza ciudadana y el desempeño institucional. En Ecuador, la Secretaría de Anticorrupción (cuando existió) y la Contraloría han investigado casos de nepotismo, imponiendo sanciones, pero aún se requiere una cultura organizacional más arraigada en el mérito. Cada concurso arreglado o nombramiento por favoritismo que salga a la luz representa un retroceso. El desafío es doble: mejorar los controles (ej. declaraciones juramentadas de no parentesco en concursos, veedurías independientes) y, a la vez, convencer a los actores políticos de que respetar la carrera administrativa redundará en un aparato estatal más eficiente y estable, del cual ellos mismos podrán beneficiarse para ejecutar mejor sus políticas.

Corrupción y ética en la función pública: La corrupción es un problema complejo que afecta también a la gestión de talento humano. Se manifiesta, por ejemplo, en la venta de puestos (pedir sobornos a aspirantes a cambio de una plaza), en el pago indebido de sobresueldos, en nombrar personal fantasma (que cobra sin trabajar) o en tolerar a servidores que cometen actos corruptos sin sancionarlos. Abordar la corrupción desde la óptica de talento humano implica fortalecer los filtros de entrada (verificación rigurosa de antecedentes de los candidatos), implementar códigos de ética efectivos y sancionar faltas disciplinarias con rigor. La LOSEP tipifica infracciones administrativas y contempla sumarios para destituir a servidores por causas como notoria negligencia, deshonestidad comprobada, abuso de funciones, etc., pero muchas veces los procesos

sancionatorios son lentos o poco aplicados. Otro frente es la capacitación en ética pública: incluir módulos de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción en la formación obligatoria de servidores, a fin de sensibilizarlos y darles herramientas para resistir y denunciar prácticas corruptas. En Ecuador se han realizado campañas y talleres de ética en varias instituciones, a veces con apoyo internacional (ej. proyectos de PNUD para fortalecer la ética pública). No obstante, mientras la impunidad en casos mayores de corrupción persista, es difícil que el mensaje cale totalmente. El desafío radica en construir instituciones donde la probidad sea un valor central, de modo que quienes trabajan en ellas sientan un compromiso personal con la honestidad. En términos de gestión de personal, esto implica no solo castigar la corrupción, sino también premiar la integridad (por ejemplo, reconocer a los empleados con trayectoria intachable).

Digitalización de la gestión de talento humano: La transformación digital es un fenómeno transversal que también impacta al área de talento humano. En Ecuador, uno de los avances ha sido la implementación de sistemas informáticos integrados para la administración de personal. Ya desde inicios de los 2000 se introdujo el uso de tecnología para la gestión de RR.HH., por ejemplo sistemas de información para nómina, módulos de concurso en línea, portales de capacitación virtual, etc.. Actualmente, el Gobierno cuenta con plataformas como el Sistema Integrado de Talento Humano (SITH) conectado al sistema financiero (eSIGEF), que permite administrar datos de servidores, gestionar movimientos en línea y generar estadísticas consolidadas de número de servidores, vacantes, rotación, etc. La Red Socio Empleo (ahora parte de “Encuentra Empleo”) también es una herramienta digital para reclutamiento. La pandemia de COVID-19 aceleró además la adopción de trabajo remoto y la necesidad de herramientas para gestionar al personal a distancia, incluyendo evaluaciones en línea y capacitación virtual masiva. No obstante, la digitalización enfrenta desafíos: primero, la interoperabilidad entre sistemas de diferentes instituciones a veces es limitada; segundo, no todas las UATH tienen personal capacitado para usar plenamente las nuevas tecnologías; tercero, existe brecha digital en regiones apartadas donde servidores pueden tener dificultad para acceder a plataformas; y cuarto, los cambios tecnológicos requieren actualizaciones normativas (por ejemplo, para reconocer documentos digitales, firmas electrónicas, etc., en expedientes de personal). A pesar de ello, la tendencia es irreversible: un Estado moderno debe contar con un sistema de información de talento humano robusto, que reduzca trámites manuales, brinde datos en tiempo real para la toma de decisiones (¿cuántos servidores se jubilarán pronto? ¿qué competencias predominan o faltan en el

sector público?, etc.) y aumente la transparencia (por ejemplo, publicando en línea los concursos y resultados, lo cual reduce espacio para manipulación). Ecuador sigue avanzando en este frente, con el apoyo de iniciativas globales de gobierno digital, y el reto es asegurar que la tecnología se aproveche plenamente para hacer más eficaz y transparente la gestión de personal público.

**Competencias para la innovación pública:** Por último, en un mundo cambiante y con problemas públicos cada vez más complejos, un gran desafío es dotar a los servidores públicos de las competencias necesarias para la innovación y la mejora continua en la gestión pública. Ya no basta con que el funcionario sea experto solo en procesos rutinarios; se requiere que desarrolle habilidades como: pensamiento creativo, manejo de herramientas digitales, análisis de datos, capacidad de colaboración interinstitucional, enfoque en el ciudadano, entre otras. La administración pública tradicionalmente ha sido vista como poco innovadora, pero eso está cambiando con la introducción de metodologías nuevas (design thinking para políticas públicas, laboratorios de gobierno, datos abiertos, etc.). Para aprovecharlas, el talento humano estatal debe capacitarse en estas tendencias. En Ecuador existen esfuerzos incipientes, como programas de formación en innovación pública a través de la SENESCYT o convenios con universidades, y la creación de espacios piloto (por ejemplo, laboratorios de innovación en municipios). Sin embargo, la difusión de una cultura innovadora aún enfrenta obstáculos como la rigidez burocrática, el temor al error o a salirse del protocolo, y la falta de incentivos claros para innovar (ya que muchas veces “lo seguro” es ceñirse a la norma y no proponer cambios). Superar esto implica que los líderes institucionales promuevan activamente la experimentación responsable y que desde gestión de talento se incluyan en los perfiles y evaluaciones criterios relacionados a innovación y mejora. También es clave actualizar los perfiles de competencias de los servidores: por ejemplo, actualmente se valora más que antes las competencias digitales, la capacidad de gestión de proyectos y la orientación a resultados. De hecho, la diversificación de modelos de gestión y la adaptabilidad al cambio se señalan como cruciales para enfrentar los desafíos comunes en la administración pública. Ecuador, al igual que otros países, está en el camino de transformar su burocracia en una fuerza de trabajo más ágil y creativa, pero requerirá inversión sostenida en capacitación de alto nivel, intercambio de buenas prácticas internacionales, y quizás reformas que permitan mayor flexibilidad para ensayar nuevas formas de prestar servicios públicos.

En síntesis, los desafíos contemporáneos obligan a que la gestión del talento humano no sea estática. Se demanda una actitud de mejora continua y ajuste permanente de políticas para retener a los mejores servidores, asegurar que ingresen y asciendan por mérito, cortar de raíz posibles actos de corrupción en la función pública, aprovechar la tecnología para ser más eficientes, y formar a los funcionarios con las habilidades del siglo XXI. Abordar estos retos es imprescindible para que la administración pública ecuatoriana pueda responder a las expectativas ciudadanas de integridad, eficacia e innovación en el servicio estatal.

## 7. Casos y experiencias relevantes en el ámbito ecuatoriano

Para ilustrar de manera más concreta la gestión del talento humano en la administración pública ecuatoriana, a continuación se describen algunas experiencias y casos destacables ocurridos en los últimos años:

**Implementación del Portal “Red Socio Empleo”:** Una de las iniciativas emblemáticas en pro de la meritocracia y transparencia fue la creación de la plataforma Red Socio Empleo (actualmente integrada en el portal Encuentra Empleo). Lanzada originalmente en 2009, esta bolsa de empleo digital centralizó las ofertas laborales del sector público. Antes, cada institución manejaba sus convocatorias de forma dispersa; con Socio Empleo, cualquier ciudadano desde cualquier parte del país podía enterarse de vacantes en ministerios, municipios, empresas públicas, etc., y postular en línea. Este sistema redujo barreras de información y facilitó la participación masiva en concursos públicos. Además, introdujo mayor objetividad al preseleccionar candidatos según requisitos formales y permitir seguimiento electrónico de cada fase del concurso. Si bien hubo desafíos tecnológicos al inicio y requerimiento de capacitación digital para aspirantes, con el tiempo el portal se consolidó. Hoy en día es común que un joven profesional ecuatoriano consulte la plataforma estatal para buscar oportunidades de ingreso al sector público. La experiencia de la Red Socio Empleo ha sido reconocida regionalmente e inspiró a otros países a implementar sistemas similares de reclutamiento en línea en sus gobiernos.

**Programa de Capacitación y Profesionalización 2019-2023 (UE-AECID):** Ya mencionado previamente, este programa es un ejemplo de cooperación internacional efectiva para fortalecer el talento humano. Financiado por la Unión Europea y ejecutado por la Agencia Española de Cooperación (AECID) en coordinación con el Ministerio del Trabajo, logró capacitar a miles de servidores de UATH de instituciones públicas en temas clave: meritocracia, legislación laboral

pública, gestión por competencias, evaluación del desempeño, y transformación digital en RR.HH.. Los módulos fueron impartidos por expertos del Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP) junto a expertos locales de SECAP, lo que permitió transferencia de conocimiento. Al final del programa (2023), se reportó que más de 2.300 servidores fueron formados directamente y otros 1.600 se beneficiaron indirectamente mediante el efecto multiplicador (los capacitados replicaron aprendizajes en sus instituciones). Esta experiencia mostró la importancia de fortalecer las capacidades técnicas de quienes gestionan el talento humano, para que así ellos puedan impulsar mejoras en todas las demás áreas del Estado. El programa también fomentó la creación de una red de responsables de talento humano, uniendo a jefes de UATH de distintas entidades para intercambiar buenas prácticas, un activo que se espera perdure más allá del proyecto.

Caso de estudio GAD Santa Elena – Talento humano y calidad del servicio: Un estudio de caso realizado en el Gobierno Autónomo Descentralizado (municipio) del Cantón Santa Elena en 2022 reveló empíricamente la importancia de la gestión de talento humano en los resultados hacia la ciudadanía. La investigación encontró una correlación positiva significativa entre el nivel de gestión de talento humano y la calidad del servicio de atención al usuario en el departamento de Rentas de dicho municipio. En otras palabras, donde se aplicaban buenas prácticas de gestión (personal adecuadamente capacitado, motivado y organizado), los contribuyentes percibían un mejor servicio. Este caso refuerza la noción de que invertir en mejorar la gestión interna (por ejemplo, con más capacitación al personal de ventanilla, claridad en perfiles y funciones, etc.) repercute en satisfacción ciudadana. Como resultado de este estudio, el GAD Santa Elena identificó carencias en su gestión de talento (por ejemplo, necesidad de más capacitación en atención al cliente y procedimientos) y emprendió acciones para cubrir esas brechas. Si bien es un caso a nivel local, es relevante porque muchos municipios del país comparten características similares; demuestra que incluso con autonomías, los principios de talento humano trascienden nivel de gobierno.

Reforma al escalafón docente (Magisterio Nacional): Un ejemplo sectorial de profesionalización es el caso de los docentes del sector público (magisterio). Tradicionalmente, la carrera docente adoleció de falta de meritocracia en ascensos y disparidades salariales. En 2009 se expidió la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, que instituyó concursos de méritos para ingreso y

promoción de maestros, evaluaciones periódicas (incluyendo una polémica evaluación obligatoria con pruebas estandarizadas), y un escalafón salarial unificado ligado a méritos y formación académica. Esta reforma tuvo una implementación gradual y enfrentó resistencias, pero logró formalizar el ingreso docente vía concursos denominados “Quiero Ser Maestro” en varias ediciones, a través de los cuales miles de nuevos profesores ingresaron por méritos comprobados. Asimismo, se instauró un programa de formación continua y becas para que docentes obtuvieran títulos de cuarto nivel, lo que elevó el nivel académico del magisterio. Este caso muestra los retos de trasladar los principios de gestión de talento (meritocracia, capacitación, evaluación) a un sector específico crítico como la educación, y cómo las políticas de recursos humanos pueden incidir en mejorar la calidad educativa a mediano plazo.

Modernización del talento humano en empresas públicas: Otro tipo de experiencia se dio en empresas públicas estratégicas (por ejemplo, eléctricas, petroleras, telecomunicaciones). A partir de 2010, varias de estas empresas implementaron modelos de gestión del talento basados en competencias y sistemas de evaluación de desempeño ligados a indicadores de gestión empresarial. Al tener un régimen más flexible que la administración central, pudieron innovar con evaluaciones 360 grados, planes agresivos de capacitación técnica en el exterior, y sistemas informáticos de RR.HH. de última generación (muchas adoptaron ERP integrados). Un caso concreto es CELEC EP (empresa eléctrica), la cual durante 2014-2017 desarrolló un modelo interno de gestión del talento que identificó los “talentos críticos” (expertos en áreas clave) y les brindó incentivos y planes de carrera rápidos para retenerlos, ante la amenaza de que migraran al sector privado. Si bien estas prácticas a veces superan lo exigido por la LOSEP, sirven de referente para toda la administración pública sobre cómo se puede innovar en la gestión de personal respetando el marco general pero adaptándolo a las necesidades de un sector. Algunos aprendizajes de estas experiencias incluyen la utilidad de segmentar al personal (no todos requieren el mismo tipo de desarrollo), la importancia de la comunicación interna sobre objetivos corporativos para alinear al talento, y la posibilidad de implementar programas de productividad con incentivos económicos en el sector público cuando la naturaleza empresarial de la entidad lo permite.

Estrategias contra el nepotismo y la corrupción en nombramientos: Como contrapartida, vale mencionar casos donde salieron a la luz problemas que llevaron a reformas. Por ejemplo, en 2018 la prensa reveló un esquema en ciertas instituciones donde autoridades intermedias cobraban a

personas por darles contratos temporales (“venta de puestos”). Este escándalo motivó al Ministerio del Trabajo a reforzar controles, como exigir declaraciones juradas a directores de RR.HH. de no recibir beneficios por contrataciones, y habilitar canales anónimos de denuncia. Asimismo, en 2020 la Contraloría detectó en algunos ministerios la presencia de servidores con parentesco hasta el cuarto grado trabajando en la misma unidad, violando normas antinepotismo; se recomendó la terminación de esas relaciones laborales y se pidió más estricta vigilancia por parte de las UATH. Si bien estos no son “buenas prácticas”, son experiencias aleccionadoras que han llevado a ajustar procesos para blindarlos. Por ejemplo, ahora en la plataforma de concursos se cruza información con el registro civil para alertar de posibles parentescos entre un postulante y un servidor de la institución donde aplica. Estas acciones reactivas forman parte de la mejora continua del sistema de talento humano ante las brechas identificadas.

En conjunto, las experiencias ecuatorianas en gestión de talento humano muestran un proceso en evolución: hay avances significativos, programas innovadores y casos de éxito, a la par que desafíos y lecciones aprendidas de situaciones problemáticas. Para los estudiantes de posgrado, analizar estos casos proporciona un entendimiento más tangible de cómo las políticas y teorías se aplican (o se ponen a prueba) en la realidad institucional. Además, evidencian que la gestión del talento humano es un campo dinámico, donde intervienen factores culturales, políticos y tecnológicos. La capacidad de adaptar las mejores prácticas internacionales al contexto local, de involucrar a todos los niveles de gobierno en la profesionalización, y de mantener el tema en la agenda pública, determinará el grado de consolidación de un servicio civil meritario y eficiente en el Ecuador. Como señaló un alto funcionario: “Un Estado moderno debe contar con servidores públicos de altísimo nivel motivados para afianzar los objetivos comunes... generando una plena vocación de servicio público en beneficio de la ciudadanía”. Alcanzar ese ideal es un camino continuo, en el que la gestión del talento humano juega un rol protagónico.

---

## Referencias bibliográficas

Calle García, A. J., Álava Pin, N. Y., Tubay Chóez, K. M., & Villegas Castillo, R. D. (2024). La gestión del talento humano en la administración pública: análisis de prácticas, políticas y desafíos. *Ciencia y Desarrollo*, 27(1), 355–366 [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es/dialnet/unirioja.es). (Estudio que explora

modelos de gestión por competencias, desarrollo de capital humano y evaluación del desempeño en el sector público, destacando la importancia del talento humano en la eficiencia gubernamental.)

Chávez Ordínola, L. T., Lozano Levano, C., & Cajavilca Lagos, W. O. (2025). Gestión del recurso humano en el sector público: una revisión sistemática. *Revista InveCom*, 5(1), 21–40. [ve.scielo.org](https://doi.org/10.24018/ve.scielo.org). (Revisión de literatura 2017-2024 sobre gestión de RR.HH. público; concluye que la adecuada gestión del talento humano impacta positivamente la satisfacción del empleado y la eficacia de servicios públicos.)

Coello-Sotomayor, J. P., & Cedeño-Pinoargote, J. M. (2023). Gestión del Talento Humano y la Calidad del Servicio: Caso GAD Cantón Santa Elena, 2022. *593 Digital Publisher CEIT*, 8(5), 133–142. [593dp.com](https://doi.org/10.33386/593dp.2023.5.1994). <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.5.1994> (Estudio de caso ecuatoriano que muestra correlación entre prácticas de gestión de talento humano y la calidad del servicio al ciudadano en el ámbito municipal.)

Espinoza Beltrán, V. Y., & Cachipundo Vásquez, M. V. (2024). El Sistema Integrado de Administración del Talento Humano, un enfoque en el Sector Público Ecuatoriano. *Podium*, (45), 33–52. [dialnet.unirioja.es](https://doi.org/10.31095/podium.2024.45.3). <https://doi.org/10.31095/podium.2024.45.3> (Investigación que analiza la evolución histórica y estructura actual del sistema de gestión de talento humano en el sector público ecuatoriano; incluye revisión de la legislación vigente – Constitución, LOSEP – y detalla subsistemas como planificación, reclutamiento, capacitación, evaluación del desempeño, etc.)

Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). (2010). Registro Oficial Suplemento No. 294, 6 de octubre de 2010. [dialnet.unirioja.es](https://doi.org/10.31095/podium.2024.45.3). (Marco legal fundamental que regula la administración del talento humano en el sector público ecuatoriano. Define el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano y establece disposiciones sobre selección meritocrática, clasificación de puestos, capacitación, evaluación, derechos y deberes de los servidores públicos.)

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. [dialnet.unirioja.es](https://doi.org/10.31095/podium.2024.45.3). (Norma suprema que introduce principios de profesionalización, meritocracia, eficiencia y transparencia en la función pública, sentando las bases para un servicio civil de carrera.)

AECID – Ecuador. (2023, 7 de febrero). Programa Talento Humano: resultados del Programa de Capacitación en Gestión del Talento Humano del Ministerio de Trabajo [aecid-ecuador.ecaecid-ecuador.ec](http://aecid-ecuador.ecaecid-ecuador.ec). (Boletín de prensa que reporta los resultados de un programa de capacitación de cuatro años, financiado por la UE, que benefició a miles de servidores públicos en Ecuador, fortaleciendo sus competencias en gestión de talento humano.)

Mejía, A., Jaramillo, M., & Bravo, M. (2006). Formación del talento humano: factor estratégico para el desarrollo de la productividad y la competitividad sostenibles en las organizaciones. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 4(1), 43–81 [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es). (Artículo que destaca la importancia de la formación y capacitación del talento humano como elemento estratégico para mejorar el rendimiento y competitividad en las organizaciones.)

Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2021). Informe sobre el Servicio Civil en América Latina. Ginebra: OIT. (Aunque no citado directamente en el texto, provee contexto comparado de la profesionalización de la función pública en la región, destacando avances y desafíos similares a los de Ecuador en materia de meritocracia, igualdad de género en el sector público, sistemas de carrera, etc.)

Ortiz, E. (2012). Talento humano en el sector público: entre la burocracia y la modernización. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN. (Obra que analiza la tensión entre estructuras burocráticas tradicionales y las iniciativas de modernización de la gestión pública, con énfasis en la gestión de recursos humanos en Ecuador. Ayuda a contextualizar teóricamente la evolución del talento humano en el sector público ecuatoriano.)

## Capítulo IX

### Tecnología y digitalización en los servicios públicos

Gabriela Alexandra Castro López  
[gcastrol@utb.edu.ec](mailto:gcastrol@utb.edu.ec)  
Universidad Técnica de Babahoyo  
<https://orcid.org/0000-0001-9953-5491>

La acelerada incorporación de tecnologías digitales en la administración pública está transformando la forma en que los gobiernos operan y prestan servicios a la ciudadanía. Este capítulo analiza la evolución hacia el gobierno digital y la transformación digital del sector público, con especial énfasis en el contexto ecuatoriano. Se abordan definiciones clave, fundamentos teóricos, herramientas tecnológicas emergentes, el marco normativo y estratégico en Ecuador, ejemplos de plataformas públicas digitales exitosas, desafíos actuales y las perspectivas de futuro en materia de innovación e interoperabilidad. La redacción es de carácter formal y académico, orientada a estudiantes de posgrado, e integra citas y referencias bibliográficas actuales (APA 7.<sup>a</sup> edición) para sustentar los conceptos presentados.

#### 1. Definiciones: gobierno digital, gobierno electrónico y transformación digital

Gobierno electrónico (e-Gobierno). El término gobierno electrónico se refiere al uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por parte de las instituciones del Estado para mejorar la provisión de información y servicios a la ciudadanía, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, así como incrementar la transparencia y la participación ciudadana. En otras palabras, el e-Gobierno implica llevar trámites y servicios gubernamentales al medio digital (portales web, aplicaciones móviles, etc.), optimizando procesos y facilitando la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Según la definición adoptada por Naciones Unidas y difundida en Ecuador, el gobierno electrónico “es el uso de TIC por parte de las instituciones de Gobierno para mejorar cualitativamente los servicios de información ofrecidos a la ciudadanía; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; y aumentar la transparencia del sector público y la participación ciudadana”. Un ejemplo concreto es la implementación de portales de trámites en línea que permiten a las personas realizar gestiones desde cualquier lugar con internet, reduciendo tiempos y costos comparado con los trámites tradicionales presenciales.

Gobierno digital. El concepto de gobierno digital suele entenderse como una evolución del gobierno electrónico, con un alcance más amplio y estratégico. De acuerdo con la OCDE, gobierno digital implica “nuevas formas de crear valor público que integran las tecnologías digitales desde el diseño mismo de los servicios y procedimientos gubernamentales, lo cual exige la integración de las TIC en las agendas de reforma del sector público desde su concepción”. En esencia, gobierno digital no solo busca digitalizar procesos existentes, sino repensar la gestión pública aprovechando plenamente las tecnologías digitales para lograr un Estado más ágil, centrado en el ciudadano, transparente e innovador. El gobierno digital abarca componentes como gobierno abierto (open government), datos abiertos, participación ciudadana en línea, y servicios co-diseñados con los usuarios. Es un enfoque holístico donde la digitalización está integrada en la estrategia gubernamental para mejorar la toma de decisiones y la entrega de valor público. Cabe señalar que en muchos contextos los términos gobierno electrónico y gobierno digital se usan de forma intercambiable; sin embargo, estrictamente el gobierno digital implica un nivel de transformación más profundo, con énfasis en rediseñar procesos y estructuras administrativas apoyándose en la tecnología, más que solo trasladar trámites al formato electrónico.

Transformación digital en el sector público. La transformación digital se refiere al proceso integral de cambio mediante el cual las organizaciones incorporan plenamente las tecnologías digitales en todos los ámbitos de su funcionamiento, acompañándolo de transformaciones culturales, organizativas y de modelo de servicio. En el contexto gubernamental, la transformación digital del Estado supone un cambio de cultura organizacional, métodos y procesos en la administración pública que aprovecha las TIC para atender las necesidades de los ciudadanos y las empresas de forma más eficiente, transparente y segura. Importa recalcar que no se trata únicamente de adoptar nuevas herramientas tecnológicas, sino de reimaginar cómo el gobierno opera y genera valor público en la era digital. Por ejemplo, la transformación digital implica capacitar al personal en nuevas competencias, derribar silos burocráticos, rediseñar flujos de trabajo centrados en el usuario, y crear normas que habiliten innovaciones (como firmas electrónicas con validez legal, expedientes totalmente digitales, interoperabilidad interinstitucional, etc.). La transformación digital incluye tanto el gobierno electrónico (digitalización de trámites) como el gobierno abierto, el uso estratégico de datos y otras innovaciones, orientándose a un Estado adaptativo que aprende y mejora continuamente sus servicios apoyado en la tecnología. En resumen, mientras el gobierno electrónico y el gobierno digital describen estados o enfoques del uso de tecnología en la

administración, la transformación digital es el proceso de cambio continuo para alcanzar esos nuevos estados, combinando tecnología, cambios culturales y reingeniería de procesos.

## 2. Fundamentos teóricos y marcos conceptuales de la digitalización pública

El estudio de la digitalización en la administración pública se sustenta en diversos fundamentos teóricos y marcos conceptuales que han ido evolucionando con el tiempo. La introducción masiva de las TIC en el sector público se enmarca en la más amplia modernización del Estado, la cual a finales del siglo XX estuvo influenciada por paradigmas de gestión como la Nueva Gestión Pública (New Public Management) y, más recientemente, por enfoques de Gobernanza Digital y Gobierno Abierto. A continuación, se examinan algunos de los conceptos teóricos relevantes:

**Modernización y TIC en la Administración Pública:** Diversos autores han destacado que el auge de las TIC ha sido uno de los factores más transformadores de las sociedades y economías modernas. La adopción de tecnología en la administración pública surgió como respuesta a cambios sociales, políticos y económicos que exigían Estados más eficientes y cercanos al ciudadano. Aguilar (2018) señala que las crisis del Estado de bienestar y la globalización, sumadas al uso masivo de TIC en organizaciones públicas y privadas, generaron nuevas expectativas sobre las funciones estatales. En efecto, los gobiernos se vieron obligados a incorporar las TIC para mejorar la comunicación, ampliar el alcance de los servicios públicos y fortalecer la competitividad del país. Esta modernización tecnológica, no obstante, vino acompañada de retos como la protección de la información y la seguridad de los sistemas, pues la digitalización expone nuevos riesgos que deben gestionarse (por ejemplo, ciberseguridad, privacidad de datos, etc.). Se reconoce así que la transformación digital gubernamental exige no solo innovación tecnológica sino también garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información pública.

**Evolución de paradigmas: gobierno electrónico, abierto y digital:** En la literatura se concibe la digitalización gubernamental como un proceso evolutivo. Inicialmente, el foco estuvo en el gobierno electrónico, centrado en utilizar Internet para brindar información y servicios básicos en línea (websites informativos, descarga de formularios, etc.). Con el tiempo, surgieron modelos más avanzados que incorporan valores de transparencia y colaboración, dando paso al gobierno abierto (open government), que promueve la participación ciudadana y la publicación de datos abiertos gubernamentales. Finalmente, se ha llegado al paradigma de gobierno digital, que combina los anteriores pero con una visión más estratégica e integrada de la tecnología en el sector público.

Estos paradigmas se traslapan y se complementan: el gobierno abierto, por ejemplo, es facilitado por plataformas digitales (gobierno electrónico) y a su vez es un componente esencial de un gobierno verdaderamente digital orientado al ciudadano. La literatura destaca que esta evolución culmina en la transformación digital del Estado, entendida como la etapa en que la adopción tecnológica produce un cambio sustantivo en la forma de gobernar, lo cual puede medirse mediante modelos de madurez digital. Los modelos de madurez suelen proponer niveles o etapas que van desde el desarrollo de presencia web informativa, pasando por la interacción básica en línea, la transacción electrónica (ej.: trámites completos en línea), la integración interinstitucional, hasta una transformación plena donde los servicios se configuran proactivamente en función de eventos de vida del ciudadano. Cada nivel representa un grado más profundo de integración tecnológica y de complejidad organizacional.

Interacciones digitales gobierno-sociedad: Un marco conceptual clásico en e-Gobierno es el análisis de las interacciones entre el gobierno y otros actores a través de medios digitales. Hiller y Bélanger (2001) identificaron distintos dominios: G2C (Government to Citizen, gobierno a ciudadano), G2B (Government to Business, gobierno a empresas), G2G (government to government, entre agencias públicas) y G2E (government to employees, gobierno a sus empleados). Este enfoque ayuda a categorizar las aplicaciones de TIC según a quién sirven: por ejemplo, portales de trámites en línea son G2C, sistemas de compras públicas o pago de impuestos en línea son G2B, plataformas de intercambio de datos entre ministerios son G2G, e intranets o sistemas de gestión de personal son G2E. Cada categoría de interacción tiene particularidades y beneficios esperados (mejorar la participación política en G2C, eficiencia en adquisiciones en G2B, coordinación en G2G, etc.), y todas contribuyen al ecosistema general de gobierno digital.

Niveles de madurez y definiciones de e-Gobierno: Otra perspectiva teórica relevante es la diferenciación entre definiciones instrumentales y transformacionales de gobierno digital. Grönlund y Horan (2005) identifican cuatro niveles de definiciones empleados por distintos autores: (1) las que conciben el gobierno digital simplemente como la provisión de información, servicios y trámites a través de Internet; (2) las que lo describen como el uso general de TIC en el gobierno (es decir, cualquier aplicación de tecnología en el sector público); (3) las que enfatizan la capacidad transformadora de las TIC, implicando rediseñar el gobierno y sus procesos alrededor de la tecnología; y (4) las definiciones más amplias que ven el gobierno digital como una vía para

lograr un “mejor gobierno” tanto internamente (procesos eficientes) como externamente (mayor calidad democrática y de servicios). Este último nivel coincide con la noción de que la verdadera transformación digital debe conducir a un Estado más eficaz, transparente y centrado en el ciudadano. En síntesis, conforme se avanza en dichos niveles, se pasa de entender la digitalización solo como presencia en línea hacia comprenderla como catalizador de cambios administrativos profundos y generadora de valor público.

Enfoque de valor público e innovación pública: Un marco conceptual contemporáneo en la administración pública es el enfoque de valor público (Moore, 1995), que aplicado a la tecnología sugiere que las iniciativas digitales deben evaluarse por su capacidad de generar valor para la sociedad (mejoras en servicios, confianza pública, participación, etc.). La transformación digital se alinea con este enfoque al buscar que la tecnología no sea un fin en sí mismo, sino una herramienta para lograr resultados públicos deseables (por ejemplo, mejor salud, educación, seguridad, desarrollo económico). En la misma línea, la teoría de la innovación pública observa cómo las tecnologías disruptivas (inteligencia artificial, big data, blockchain, etc.) pueden habilitar nuevas soluciones a problemas públicos y cambios en la forma de diseñar políticas. Estos marcos subrayan la importancia de elementos más allá de la tecnología – liderazgo, capital humano, normativa, colaboración intersectorial – para que la digitalización produzca transformaciones reales y sostenibles en el sector público.

En resumen, los fundamentos teóricos de la digitalización gubernamental combinan perspectivas de gestión pública, teoría organizacional y sistemas de información. Nos permiten entender que la tecnología por sí sola no transforma al Estado, sino que es la interacción entre tecnología, personas, procesos y contexto institucional la que determina el éxito de iniciativas de gobierno digital. Conceptos como gobierno electrónico, gobierno abierto, gobierno digital, madurez digital, valor público e innovación sirven como lentes analíticos para estudiar casos concretos y guiar la formulación de estrategias de digitalización en el sector público.

### 3. Herramientas tecnológicas aplicadas a la gestión pública

La transformación digital del sector público se apoya en un conjunto de herramientas tecnológicas emergentes que, bien implementadas, pueden mejorar radicalmente la eficiencia administrativa y la calidad de los servicios. Entre las principales tecnologías y plataformas aplicadas a la gestión pública se destacan:

Plataformas digitales y portales de servicios: Son entornos web o móviles que concentran múltiples trámites y servicios gubernamentales, permitiendo a los ciudadanos acceder a ellos de forma integrada. Un ejemplo es el portal unificado Gob.ec de Ecuador, que funciona como guía oficial de trámites en línea para cientos de instituciones. Estas plataformas implementan el modelo de ventanilla única digital, de modo que el usuario puede encontrar en un solo sitio información y acceso a miles de servicios. El portal Gob.ec ecuatoriano contabiliza más de 4.000 trámites del Gobierno central registrados, de los cuales alrededor de 2.500 ya se pueden realizar completamente en línea. De enero a mayo de un solo año, esta plataforma registró casi 72 millones de interacciones, reflejando su alto uso por la ciudadanía. Las plataformas digitales traen beneficios evidentes: los trámites en línea en promedio son 74% más rápidos y mucho más baratos de prestar (cuestan apenas entre 1,5% y 5% de lo que implica un trámite presencial), además de reducir la discrecionalidad y corrupción al automatizar procesos. Otro aspecto clave es la disponibilidad 24/7 desde cualquier lugar, lo que aumenta la accesibilidad. Para el gobierno, estas plataformas proporcionan datos valiosos sobre el uso de servicios, permitiendo mejorar la gestión (por ejemplo, identificando cuellos de botella). Una herramienta relacionada son las plataformas de interoperabilidad, que actúan “tras bambalinas” permitiendo el intercambio de datos entre distintas instituciones en tiempo real. La interoperabilidad evita que se solicite reiteradamente al ciudadano documentos que ya obran en poder del Estado, logrando una experiencia más fluida. Organismos como el BID enfatizan que infraestructuras transversales como la identificación digital, la firma electrónica, los portales únicos de trámites y las plataformas de interoperabilidad son responsabilidades centrales de la agencia rectora de gobierno digital, pues crean “herramientas compartidas” para todo el Estado. En síntesis, las plataformas digitales son el rostro visible de la digitalización gubernamental, habilitando un gobierno más centrado en el usuario mediante la simplificación y automatización de trámites.

Inteligencia Artificial (IA): La IA está emergiendo como una herramienta poderosa en el sector público para análisis de datos, automatización avanzada y mejora de la atención ciudadana. Sus aplicaciones incluyen desde asistentes virtuales o chatbots que atienden consultas ciudadanas las 24 horas (por ejemplo, responder preguntas frecuentes sobre trámites, agendar citas, etc.), hasta sistemas predictivos que ayudan a la toma de decisiones en políticas públicas (por ejemplo, modelos de big data e IA que identifican zonas de riesgo de delitos para asignar mejor los recursos policiales, o algoritmos que optimizan la distribución de medicamentos en hospitales según

patrones de demanda). En el campo social, la IA puede ayudar a focalizar programas identificando a beneficiarios con base en múltiples fuentes de datos. Ecuador ha mostrado interés en impulsar la IA de manera responsable en el sector público: en 2025 la Superintendencia de Competencia Económica adoptó el primer Código de Ética para el uso de IA en una institución pública del país, alineado con las recomendaciones de UNESCO. Este código establece principios como transparencia, supervisión humana, equidad, privacidad y seguridad en la implementación de sistemas de IA, marcando un hito regional en la gobernanza ética de la IA. La existencia de lineamientos éticos es importante dado que el uso de IA en gobierno plantea desafíos (potenciales sesgos algorítmicos, decisiones automatizadas que afecten derechos, etc.). Con la IA también surgen oportunidades de eficiencias: por ejemplo, el análisis automatizado de grandes volúmenes de datos gubernamentales (machine learning) puede descubrir insights para políticas basadas en evidencia, o detectar anomalías (usos irregulares de fondos, fraude en declaraciones, etc.) con mayor rapidez que los métodos tradicionales. En síntesis, la IA en la gestión pública promete agilizar procesos, personalizar servicios e incrementar la capacidad analítica del Estado, siempre que se implemente con control humano y respeto a principios éticos y legales.

**Big Data y analítica de datos masivos:** Los gobiernos generan y almacenan cantidades enormes de datos (padrón de ciudadanos, historiales educativos, registros de salud, datos económicos, geográficos, de movilidad, etc.). La analítica de big data consiste en aprovechar técnicas avanzadas para recopilar, integrar y analizar conjuntos de datos heterogéneos de gran volumen y velocidad, con el fin de extraer información útil para la toma de decisiones. En la administración pública, el big data puede utilizarse para formular políticas públicas más informadas (p. ej., analizar datos de desempleo, educación y sectores productivos para diseñar programas de formación laboral focalizados), monitorear en tiempo real problemas (p. ej., mapas de calor de delitos o emergencias), o evaluar el impacto de intervenciones sociales a gran escala. Una vertiente del big data gubernamental es el movimiento de datos abiertos (open data): la liberación de datos públicos en formatos accesibles para que la sociedad civil, la academia o emprendedores los reutilicen en aplicaciones o investigaciones. Ecuador cuenta con un portal de Datos Abiertos ([datosabiertos.gob.ec](http://datosabiertos.gob.ec)) con miles de conjuntos de datos disponibles, lo cual se alinea con la idea de que los datos públicos son un recurso para la innovación y el control social. Adicionalmente, se han explorado iniciativas de analítica de datos locales; por ejemplo, desde la municipalidad de Manta se implementó un geoportal de información social para visualizar en mapas la realidad

socioeconómica de barrios y así orientar mejor las inversiones municipales. El big data en el sector público requiere, sin embargo, capacidades especializadas y marcos para proteger la privacidad. En Ecuador, la reciente Ley de Protección de Datos Personales (2021) establece reglas para el tratamiento de datos personales, lo cual incluye lineamientos para bases de datos estatales masivas. En suma, el big data ofrece un potencial transformador: bien utilizado, permite un gobierno proactivo que anticipa necesidades y evalúa resultados en base a evidencia empírica. No obstante, su aprovechamiento pleno demanda inversión en infraestructura (almacenamiento en nube, computación), estandarización de datos, talento en ciencia de datos y una cultura institucional orientada al análisis.

Tecnologías de registro distribuido (Blockchain): Blockchain es una tecnología de base de datos distribuida, inmutable y segura, famosa por sustentar criptomonedas como Bitcoin, pero cuyas aplicaciones van mucho más allá. En el sector público, el blockchain se explora para aumentar la transparencia, la seguridad y la trazabilidad de transacciones e información pública. Por ejemplo, puede emplearse para llevar registros inalterables de títulos de propiedad, historiales registrales, o certificados educativos, de modo que cualquier alteración quede evidenciada. También permite la implementación de contratos inteligentes (programas auto-ejecutables en la cadena de bloques) que podrían automatizar ciertas acciones gubernamentales al cumplirse condiciones (p. ej., liberación automática de fondos públicos a un proveedor al verificarse entrega de bienes, sin necesidad de intervención humana). Ecuador ha mostrado interés en esta tecnología al punto de discutir un marco normativo específico: en 2023 se analizó un Proyecto de Ley para el Uso de Tecnologías Blockchain en la Administración Pública, cuyo objetivo es modernizar la gestión pública incorporando soluciones blockchain, establecer un marco jurídico para su uso estatal, fomentar la interoperabilidad entre instituciones a través de redes descentralizadas y reducir el fraude y la corrupción mediante trazabilidad documental. Los objetivos de dicho proyecto de ley ilustran el potencial atribuido al blockchain: generar confianza ciudadana en el Estado, garantizar integridad de registros, y promover infraestructura tecnológica acorde a estándares internacionales. Un ejemplo práctico citado es que el Registro Civil podría emitir certificados de nacimiento con un hash criptográfico para garantizar su autenticidad y detectar cualquier alteración. Asimismo, la propuesta contempla dar validez legal a documentos y contratos validados mediante blockchain, reconociéndolos como auténticos sin necesidad de notarización tradicional. No obstante, estos avances vienen acompañados de desafíos: la obligatoriedad de usar blockchain

en trámites sensibles implicaría invertir en infraestructura y capacitación, y cuidar aspectos de privacidad (pues los datos escritos en una cadena pública quedan inmutables permanentemente). En definitiva, el blockchain en el sector público ofrece áreas de oportunidad para mejorar la seguridad, transparencia y eficiencia de ciertos procesos, siempre que se implemente de forma planificada. Ecuador, al igual que otros países de la región, explora su adopción en ámbitos como finanzas públicas (seguimiento del gasto), procesos electorales (ya en 2021 se hizo un piloto para trazabilidad de actas electorales mediante blockchain) y gestión de identidad. Esta tecnología podría consolidar un Estado más confiable, donde los registros oficiales gocen de mayor credibilidad y donde ciertas transacciones se automaticen reduciendo la intervención humana y los riesgos de manipulación.

**Automatización de procesos y robótica (RPA):** La automatización de procesos administrativos a través de software (conocida como Automatización Robótica de Procesos o RPA, por sus siglas en inglés) es otra herramienta clave. Consiste en usar programas que imitan tareas repetitivas que antes realizaban personas, como ingresar datos de un sistema a otro, verificar información en documentos, enviar notificaciones, etc. En las instituciones públicas, la RPA puede agilizar trámites internos: por ejemplo, un bot de software puede actualizar diariamente bases de datos cruzando información de varias fuentes, o generar reportes automáticos, liberando a los funcionarios de esas labores operativas para que se concentren en funciones de mayor valor agregado (como la atención directa al ciudadano o el análisis de casos complejos). La automatización también se extiende a flujos de trabajo digitales: implementación de sistemas de gestión documental y expedientes electrónicos que reemplazan el papeleo físico. Un caso destacado en Ecuador es el sistema Quipux, plataforma de gestión documental electrónica que se usa en la administración pública central desde 2011. Quipux permite el registro, control, circulación y organización de documentos en formato digital, manejando tanto la correspondencia interna entre instituciones como la recepción/envío de documentos de ciudadanos de forma electrónica. Su adopción ha significado un paso importante hacia el “cero papel” en el gobierno ecuatoriano, reduciendo tiempos de envío de oficios (que ahora pueden ser instantáneos por vía digital), ahorrando costos de impresión y archivo, y proporcionando trazabilidad (es posible ver quién recibió un documento, en qué fecha, y su ruta de aprobación). La automatización de procesos mediante herramientas como Quipux y otras aplicaciones similares mejora la eficiencia administrativa y la transparencia interna, ya que disminuye el extravío de documentos y facilita

auditorías (queda registro de todas las acciones). Además, la estandarización de procesos en sistemas digitales contribuye a que los servicios al ciudadano sean más previsibles y rápidos. Por ejemplo, si un trámite interno para emitir un permiso está automatizado con un flujo digital, es menos propenso a retrasos injustificados. En resumen, la automatización y robotización de procesos es un pilar de la transformación digital porque incrementa la productividad del sector público y minimiza errores humanos, a la vez que crea las condiciones para que servicios más complejos (que aún requieren intervención humana) puedan integrarse de manera más ordenada en plataformas unificadas.

Cabe señalar que la implementación de estas herramientas tecnológicas en la gestión pública no es trivial. Requiere inversiones en infraestructura (p. ej. conectividad, centros de datos o servicios de cloud computing, equipos actualizados), marcos normativos que den soporte legal (por ejemplo, leyes que reconozcan la validez de documentos electrónicos, firmas digitales y procedimientos automatizados), y sobre todo la capacitación de los funcionarios para operar y sacar provecho de estas tecnologías. Los apartados siguientes abordan precisamente cómo Ecuador ha construido un marco normativo y estratégico para la digitalización, qué casos de éxito se observan en el país, así como las brechas y desafíos que persisten en la adopción plena de estas herramientas.

#### 4. Marco normativo y estratégico de la digitalización en Ecuador

Ecuador ha desarrollado en la última década un entramado normativo e institucional importante para promover la digitalización en el sector público, alineado con tendencias internacionales y adaptado a la realidad nacional. A continuación, se describen las principales políticas, leyes y estrategias que conforman el marco normativo-estratégico ecuatoriano en materia de gobierno digital:

Constitución de la República (2008): La Constitución ecuatoriana sentó bases generales para la sociedad de la información, reconociendo derechos relacionados con el acceso a la información, la comunicación y la participación. Por ejemplo, garantiza el derecho de la población al acceso universal a las TIC y declara como deber del Estado facilitar la incorporación de las tecnologías en la educación, la gestión pública y otros ámbitos (Art. 16 y Art. 85). También consagra principios de transparencia y rendición de cuentas (Art. 204 y 227), que posteriormente han sido catalizadores de políticas de gobierno abierto apoyadas en herramientas digitales.

Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2015) y Planes de conectividad: En 2015 se promulgó una nueva Ley de Telecomunicaciones que, entre otros aspectos, impulsa el acceso equitativo a los servicios TIC en todo el país. Complementariamente, el Estado ha implementado programas de inversión en infraestructura digital (fibra óptica, redes móviles) y servicio universal para reducir la brecha de conectividad. Por ejemplo, hacia 2024 Ecuador contaba ya con 923 “Puntos Digitales Gratuitos” (centros con acceso público a internet) a nivel nacional, los cuales han sido visitados por más de 3,5 millones de ciudadanos y donde se han capacitado más de 160 mil personas en competencias digitales. Asimismo, entre noviembre de 2023 y junio de 2024 se lograron mejorar las redes móviles (tecnología 4G) en 611 localidades rurales, beneficiando a alrededor de 1,27 millones de habitantes previamente desconectados. Estas iniciativas se enmarcan en la política pública de inclusión digital, buscando garantizar la infraestructura básica para que los servicios electrónicos lleguen a todos los rincones del país.

Política pública de Gobierno Digital y Transformación Digital: Ecuador formuló lineamientos estratégicos específicos para la digitalización gubernamental. Uno de los hitos fue la Política Pública para la Transformación Digital (vigente aproximadamente desde 2022), la cual establece pilares como: (i) desarrollo de infraestructura digital; (ii) mejora del talento humano y alfabetización digital; (iii) oferta de servicios digitales públicos y privados; (iv) fortalecimiento del marco institucional y normativo; y (v) fomento de la innovación y las tecnologías emergentes. Esta política sirvió de base para la elaboración de planes operativos. En efecto, el Plan de Gobierno Electrónico y la Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022-2025 detallan proyectos y metas a corto plazo. Un objetivo declarado fue que hasta septiembre de 2022 el 70% de los trámites del Gobierno Central se realizaran o al menos iniciaran en línea a través del portal gob.ec. Para lograrlo, el Ministerio de Telecomunicaciones (MINTEL), como ente rector, desarrolló el mencionado portal unificado y coordinó con entidades como la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (Dinardap) y el Registro Civil la digitalización de los trámites más demandados, esfuerzo que se aceleró durante la emergencia sanitaria de 2020. La Agenda Digital 2022-2025 además incorporó lineamientos sobre gobierno abierto, protección de datos, ciudades inteligentes, economía digital y otros componentes integrales.

Leyes para simplificación de trámites y digitalización administrativa: Un avance normativo clave fue la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (Ley de

Trámites, 2018). Esta ley mandató a todas las entidades públicas simplificar, estandarizar y digitalizar sus trámites, eliminando requisitos innecesarios y favoreciendo la interoperabilidad. Por ejemplo, prohíbe solicitar copias de cédula o documentos que el Estado ya tiene, estableciendo que las instituciones deben consultarlos en las bases de datos correspondientes. Asimismo, impulsó la creación del Catálogo Único de Trámites y la obligatoriedad de publicar en línea los requisitos y pasos de cada trámite. Como complemento, se expidió el Reglamento General de dicha ley, detallando procedimientos para la gestión por medios digitales. Esta normativa ha sido fundamental para derribar barreras burocráticas y abrir paso a plataformas como Gob.ec que materializan la ventanilla única. Otra legislación reciente de gran relevancia es la Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual, publicada en 2023. Esta ley tiene por objeto “establecer el marco regulatorio para el fomento de la transformación digital de las instituciones públicas, de las empresas privadas y de la sociedad”, así como promover la adopción eficiente de plataformas, tecnologías y servicios digitales en todos los niveles. Entre sus objetivos específicos figuran: modernizar y simplificar trámites mediante herramientas digitales; fortalecer el uso de plataformas tecnológicas e impulsar la economía digital; garantizar la seguridad de la información ciudadana (ciberseguridad); y desarrollar las competencias digitales en la población. Esta ley, junto con su reglamentación, impone a los organismos públicos la responsabilidad de implementar políticas y lineamientos digitales, dando sustento legal a proyectos de automatización, interoperabilidad y gobierno electrónico como obligaciones permanentes del Estado y no solo iniciativas discrecionales. Complementariamente, Ecuador aprobó en 2021 la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, la primera ley integral en el país en materia de privacidad de datos, que era un paso necesario en el ecosistema digital. Esta ley crea un régimen para asegurar que el tratamiento de datos (incluyendo los datos personales en manos de entes públicos) se realice con consentimiento, finalidades legítimas, seguridad, y establece una autoridad de protección de datos. Su aprobación coloca a Ecuador en consonancia con estándares internacionales (inspirándose en buena medida en el GDPR europeo) y brinda confianza para el intercambio de información en plataformas digitales, al proteger los derechos de los ciudadanos sobre sus datos.

Institucionalidad y gobernanza digital: A nivel institucional, la cartera rectora es el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL), que cuenta con una Subsecretaría de Gobierno Electrónico encargada de liderar las iniciativas de digitalización del Estado. Asimismo, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (Dinardap) juega un rol

importante al proveer las plataformas de interoperabilidad y regular el sistema de registros de datos, lo cual es crucial para compartir información entre instituciones. Se han conformado mesas y comités interinstitucionales para coordinar la transformación digital – por ejemplo, Consejos Consultivos de Transformación Digital y Comités de Ciberseguridad, integrando entidades de distintos sectores. En términos estratégicos, hacia finales de 2024 el Gobierno elaboró la Política Pública de Transformación Digital 2025-2030, que marca la pauta para los siguientes años en cuanto a inclusión digital, eficiencia estatal y competitividad digital. Dicha política nacional para 2025-2030 se articula en siete ejes estratégicos: (1) Infraestructura digital (conectividad y sistemas); (2) Cultura e inclusión digital (formación en competencias y reducción de brechas); (3) Economía digital (comercio electrónico, innovación empresarial); (4) Tecnologías emergentes (promoción de IA, blockchain, IoT de forma responsable); (5) Gobierno digital (más digitalización de trámites, participación en línea); (6) Interoperabilidad y datos (compartición segura y efectiva de información pública); y (7) Seguridad digital y confianza (ciberseguridad, privacidad y marcos robustos). Esta hoja de ruta actualizada refleja la maduración de la estrategia ecuatoriana, integrando aprendizajes previos y ampliando la visión hacia una agenda digital completa. Se plantea metas ambiciosas como lograr 85% de acceso a Internet en zonas rurales, reducir a la mitad el analfabetismo digital, alcanzar el 100% de interoperabilidad entre instituciones públicas y asegurar que el 100% de entidades estatales cuenten con sistemas de ciberseguridad robustos. Todo lo anterior muestra que Ecuador está consolidando un marco habilitante de políticas y leyes que, por un lado, exige a las instituciones digitalizar y simplificar sus servicios, y por otro les provee de recursos conceptuales, legales y técnicos para hacerlo de manera coordinada.

En suma, el país ha pasado de proyectos aislados de gobierno electrónico a una política de Estado en transformación digital, respaldada por legislación específica (trámites, protección de datos, transformación digital), planeación estratégica (agendas y políticas plurianuales) e instancias de gobernanza. Este andamiaje normativo-estratégico busca asegurar que la digitalización en el sector público no dependa únicamente del impulso de algunas entidades pioneras, sino que sea un proceso transversal, obligatorio y sustentable en el tiempo, con miras a construir un Estado más eficiente, transparente e inclusivo en la era digital.

## 5. Casos exitosos y plataformas digitales destacadas en los servicios públicos ecuatorianos

El progreso de la digitalización gubernamental en Ecuador se evidencia en varios casos de éxito y plataformas ampliamente utilizadas que han transformado la forma de brindar servicios públicos. A continuación, se describen algunos de los ejemplos más representativos:

Portal único Gob.ec y trámites en línea: El portal [www.gob.ec](http://www.gob.ec) es quizá el buque insignia del gobierno digital ecuatoriano de cara al ciudadano. Lanzado en 2018, este portal unificado actúa como guía oficial de trámites y servicios del Estado. Reúne información de más de 4.000 trámites de ministerios, agencias y otros organismos, indicando cuáles pasos se pueden hacer en línea y proporcionando enlaces directos a los sistemas de cada institución. Alrededor de 2.500 trámites ya se realizan enteramente en línea a través de Gob.ec (o de los portales integrados en él), lo que abarca un amplio rango de servicios: renovación de cédulas, pago de impuestos, solicitudes de becas, denuncias, permisos, etc. Durante la pandemia de COVID-19, Gob.ec resultó crucial, pues en coordinación con Dinardap, Registro Civil y SRI, el MINTEL digitalizó los trámites más demandados para que la ciudadanía pudiera gestionarlos sin acudir físicamente a oficinas. El impacto de este portal ha sido significativo. Para 2020, Gob.ec se posicionaba como el 31° sitio web más visitado en Ecuador. La agilidad que ofrece (74% reducción en tiempos de trámite en promedio) y el ahorro de costos tanto para el usuario como para el Estado han sido comprobados. Además, Gob.ec incorpora elementos de mejora continua: los usuarios pueden calificar la calidad de la información de cada trámite, incentivando a las instituciones a mantener contenido claro y actualizado. También se desarrolló la app móvil Gob.ec para Android e iOS, facilitando consultas y seguimiento de trámites desde smartphones. Un hito innovador vinculado al ecosistema Gob.ec fue la emisión de la Licencia de Conducir Digital en 2020 – un documento electrónico con código QR verificable en línea, con la misma validez legal que la licencia física. Asimismo, se habilitó un sistema de pagos en línea integrado que, hacia fines de 2020, permitía pagar digitalmente cerca del 40% de los trámites que tienen tasas o aranceles. Todos estos desarrollos posicionan a Gob.ec como una plataforma centralizada de servicios electrónicos, comparable a iniciativas de ventanilla única de otros países de la región (por ejemplo, [gov.br](http://gov.br) en Brasil, [gob.mx](http://gob.mx) en México o [gub.uy](http://gub.uy) en Uruguay). La existencia de Gob.ec refleja un cambio de paradigma: pasar de un Estado fragmentado con cada entidad por separado (y con trámites mayormente presenciales) a un Estado integrado digitalmente, donde el ciudadano interactúa a través de un punto de entrada común, con servicios disponibles en cualquier momento. Si bien aún conviven trámites presenciales y en línea, la tendencia indica que Gob.ec seguirá ampliando su cobertura de servicios digitalizados y su

funcionalidad (por ejemplo, integrando notificaciones al ciudadano, carpetas ciudadanas con sus documentos personales, etc., como se ha hecho en otros países).

Sistema de Gestión Documental Quipux: En el plano de la gestión interna interinstitucional, uno de los casos más exitosos es la implementación generalizada del Sistema Quipux. Quipux es una plataforma web que permite registrar, enviar, recibir y archivar documentos en formato digital dentro de las entidades públicas y entre ellas. Funciona como un equivalente electrónico de las ventanillas de correspondencia y archivos institucionales. Desde 2011, un Acuerdo Ministerial dispuso que todas las entidades de la Administración Pública Central adopten Quipux para manejar sus comunicaciones oficiales. Gracias a ello, hoy prácticamente todos los ministerios, secretarías y muchos gobiernos locales gestionan oficios, memorandos, informes y demás documentos a través de Quipux. Los ciudadanos también pueden ingresar sus cartas o solicitudes por vía electrónica en ciertas instituciones usando esta plataforma (evitando llevar escritos físicos). Entre los beneficios concretos de Quipux destaca la reducción drástica de uso de papel, con el consecuente ahorro económico y ambiental. También la celeridad: un documento que antes tardaba días en entregarse físicamente de una oficina a otra, ahora llega en segundos vía sistema. Además, se evita la pérdida de documentos, pues todo queda almacenado con copias de seguridad, y se gana trazabilidad: cada documento tiene un código, se sabe qué funcionario lo tiene asignado, si ya fue respondido o está pendiente, etc. Durante la pandemia, Quipux resultó esencial para mantener la continuidad de operaciones gubernamentales en modalidad de teletrabajo, ya que los funcionarios desde sus casas podían seguir despachando comunicaciones oficialmente válidas. Cabe mencionar que Quipux es un software de licencia libre originalmente desarrollado en Brasil y adaptado por Ecuador, lo que representa un caso interesante de cooperación y reutilización tecnológica en la región. En la actualidad, Quipux se integra con otros sistemas (por ejemplo, con el sistema de identidad para validar firmas electrónicas en los documentos). En suma, esta plataforma ha profesionalizado y modernizado la gestión documental pública, permitiendo un Estado más organizado y preparado para la interoperabilidad (pues la información contenida en documentos electrónicos puede en el futuro aprovecharse mejor que la que reside en papeles guardados en archivadores). Quipux es un cimiento importante para avanzar hacia el ideal de expediente electrónico unificado, en el cual toda la documentación relevante de un trámite o de un ciudadano pueda consultarse digitalmente en un solo repositorio.

Servicios sectoriales digitalizados: Más allá de las plataformas transversales, es importante resaltar algunos casos sectoriales en Ecuador donde la digitalización de servicios públicos ha sido notable:

En el área fiscal, el Servicio de Rentas Internas (SRI) lleva más de una década ofreciendo declaraciones de impuestos en línea, facturación electrónica y otros servicios tributarios digitales. Actualmente la mayoría de contribuyentes cumple sus obligaciones de manera telemática, posicionando al SRI como pionero en gobierno electrónico en el país.

La Seguridad Social (IESS) también ha migrado numerosos trámites a la web: inscripciones de empleadores, solicitudes de préstamos quirografarios, consultas de historia laboral y prestaciones se realizan por portales en línea, mejorando la experiencia de los afiliados.

En el sector judicial, se ha implementado el sistema de gestión procesal digital SATJE, con expedientes electrónicos en ciertas materias y la posibilidad de presentar escritos judiciales en línea. Esto agilizar los procesos judiciales y reduce carga de trabajo administrativo.

Otro ejemplo es la plataforma Gobierno por Resultados (GpR) y el sistema SIGO del Ministerio de Finanzas, que permiten llevar seguimiento en línea de los proyectos y objetivos gubernamentales, aumentando la transparencia en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, Ecuador dispone de portales de gobierno abierto como el de Datos Abiertos mencionado, y portales de transparencia donde se publica información fiscal, contractual y de compras públicas (por ejemplo, el Portal de Compras Públicas facilita la participación en licitaciones de forma electrónica).

En conjunto, estos casos evidencian una evolución: de trámites analógicos y fragmentados hacia servicios digitales integrados. Por supuesto, todavía conviven ambos mundos (no todos los trámites están en línea, ni toda la población utiliza aún los canales digitales), pero las experiencias exitosas sientan las bases y generan confianza en la digitalización. Cada plataforma implementada – sea Gob.ec, Quipux, SRI en línea, etc. – genera aprendizajes que facilitan la siguiente. Por ejemplo, la masificación de la facturación electrónica en el sector privado (obligatoria desde 2022) también fue posible gracias a la infraestructura y normativa desarrollada primero en la esfera pública por el SRI.

Un efecto positivo de la digitalización de servicios es el aumento de transparencia y calidad en la atención. Los ciudadanos pueden ahora comparar en línea requisitos y tiempos de diferentes trámites; esto ejerce presión para que las instituciones mejoren y homologuen procesos. Además, al disminuir la interacción física con funcionarios para trámites rutinarios, se reducen espacios para actos discrecionales o corruptos (por eso se asocia gobierno digital con gobierno más íntegro). Ecuador ha logrado importantes reconocimientos en índices internacionales de e-Gobierno y gobierno abierto en los últimos años, reflejo en parte de estos casos de éxito.

No obstante, todavía hay desafíos para consolidar y ampliar estos logros (como veremos en el siguiente apartado). Pero la tendencia es clara: las plataformas digitales exitosas han pasado de ser pilotos aislados a infraestructuras críticas del quehacer gubernamental. Hoy es difícil imaginar el funcionamiento del Estado ecuatoriano sin herramientas como Gob.ec o Quipux, y en el futuro próximo seguramente diremos lo mismo de la identidad digital móvil, los análisis de big data o la inteligencia artificial en las políticas públicas.

#### 6. Desafíos y brechas en la digitalización pública: inclusión, conectividad, seguridad, talento y cultura

A pesar de los avances alcanzados, la agenda de gobierno digital en Ecuador (y en general en América Latina) enfrenta importantes desafíos y brechas que deben cerrarse para lograr una transformación verdaderamente incluyente y sostenible. Entre los principales retos se destacan:

**Brecha de inclusión digital y conectividad insuficiente:** Uno de los desafíos más apremiantes es garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder y aprovechar los servicios digitales, sin importar su ubicación geográfica o condición socioeconómica. En Ecuador persiste una brecha digital marcada entre zonas urbanas y rurales, y entre distintos estratos de la población. Si bien la penetración de Internet ha crecido (superando el 65% de la población según datos recientes), aún hay sectores rurales y grupos vulnerables con conectividad limitada o nula. Esto se evidenció durante la pandemia, cuando muchos estudiantes de áreas rurales no podían continuar sus estudios en línea por falta de dispositivos o internet, revelando que cerca del 60% de estudiantes carecían de dispositivos propios para educación virtual en ciertos sectores. El gobierno ha respondido con iniciativas como la ampliación de redes 4G a cientos de localidades rurales y la instalación de casi mil puntos de acceso WiFi gratuito en parroquias remotas. No obstante, alcanzar la meta de universalizar la conectividad requiere inversiones sostenidas en infraestructura (fibra óptica

nacional, antenas de última milla, eventualmente tecnología 5G) y en reducción del costo de acceso (planes asequibles, entrega de equipos a familias de bajos ingresos, etc.). La brecha digital no es solo de acceso, sino también de alfabetización digital: muchos ciudadanos, incluso contando con internet, no tienen las habilidades para usar eficazmente las plataformas (por desconocimiento, temor, o bajos niveles de educación formal). Por ello, la política pública 2025-2030 incluye ejes de cultura e inclusión digital para formar a la ciudadanía y reducir el analfabetismo digital en al menos 50%. Abordar la brecha de inclusión es fundamental, pues de lo contrario la digitalización podría exacerbar desigualdades (beneficiando solo a quienes ya están conectados). La visión es lograr que la revolución digital sea una herramienta de equidad, acercando servicios incluso a comunidades alejadas. En este sentido, se vuelve crucial la colaboración con gobiernos locales, empresas telecom y comunidades para llevar conectividad y capacitación a todo el territorio. Un indicador a monitorear será el porcentaje de trámites efectivamente usados en línea por ciudadanos de distintos segmentos; si ciertos grupos permanecen haciendo trámites físicamente por no poder acceder digitalmente, la promesa del gobierno electrónico inclusivo quedaría incumplida.

Ciberseguridad y protección de datos: A medida que más funciones críticas del gobierno migran a entornos digitales, aumenta proporcionalmente la exposición a riesgos de ciberseguridad. Los ataques informáticos a entidades públicas y la filtración de datos personales son amenazas latentes que pueden minar la confianza en el gobierno digital. En 2019, Ecuador sufrió un sonado incidente de fuga de datos personales de millones de ciudadanos desde una base de datos mal protegida, lo que evidenció fallas en las prácticas de seguridad y apresuró la aprobación de la Ley de Protección de Datos. Estadísticas recientes muestran que el país está en la mira de ciberdelincuentes: en 2024, Ecuador registró más de 12 millones de ciberataques, un 30% más que el año anterior, situándolo como el tercer país más afectado de Latinoamérica en cuanto a intentos de intrusión. Las principales amenazas incluyen phishing (suplantación de identidad para robar credenciales), ransomware (secuestro de sistemas mediante cifrado), malware y exfiltración de datos, las cuales han impactado tanto al sector gobierno como a sectores críticos como banca, salud y educación. Este panorama exige reforzar urgentemente las capacidades de ciberseguridad del Estado: implementar políticas robustas de seguridad de la información, monitoreo continuo de redes, planes de respuesta a incidentes y formación especializada. En Ecuador se han dado pasos positivos, como la creación en 2018 de la Dirección Nacional de Seguridad de la Información en el MINTEL, la formulación de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad con apoyo del BID, y

la conformación en 2022 del Comité Nacional de Ciberseguridad con participación de entidades de defensa, inteligencia y sectores estratégicos. Sin embargo, persisten brechas en la madurez de la ciberseguridad gubernamental: muchas instituciones carecen de personal dedicado a seguridad informática, o no han actualizado sus sistemas legados vulnerables. También la ciberhigiene del usuario promedio es un punto débil (e.g., funcionarios que hacen clic en enlaces maliciosos por descuido). Además, con la creciente migración a soluciones en la nube, surgen nuevos vectores de ataque que requieren enfoques de seguridad desde el diseño mismo de la infraestructura. Un desafío especial es proteger infraestructuras críticas interconectadas (redes eléctricas, sistemas financieros, etc.) contra ciberataques potencialmente devastadores. La meta declarada al 2030 es lograr seguridad digital en el 100% de entidades estatales, lo que implica dotar a cada organismo de las herramientas y personal competente para manejar sus riesgos. Asimismo, la plena implementación de la Ley de Protección de Datos Personales será crucial para garantizar la privacidad: esto significa que las instituciones deben adecuar procesos para el consentimiento informado, seguridad y minimización de datos, bajo supervisión de la nueva autoridad de datos (la cual comenzó a operar en 2022). En resumen, sin seguridad no hay confianza, y sin confianza los ciudadanos no usarán los servicios digitales. Por ello, ciberseguridad y protección de datos se han vuelto condicionantes indispensables del éxito de la transformación digital.

Capacitación del personal y gestión del cambio: La transformación digital no solo va de tecnología, va de personas. Un obstáculo frecuente es la falta de habilidades digitales avanzadas en parte de la planta de servidores públicos. Muchos funcionarios fueron formados en la era pre-digital y deben adaptarse a nuevas herramientas, lo cual puede generar temor o resistencia. Es necesario implementar programas agresivos de capacitación y reconversión de talento dentro del sector público: desde cursos básicos de ofimática y uso de sistemas institucionales, hasta formación en análisis de datos, metodologías ágiles, o incluso nociones de programación para ciertos perfiles. Ecuador ha avanzado en identificar este requerimiento. De hecho, uno de los ejes de la política de transformación digital es el desarrollo de talento digital y gestión del cambio. Esto implica no solo entrenar a usuarios finales, sino cultivar expertos TIC dentro del sector público (por ejemplo, analistas de datos en ministerios sectoriales, especialistas en contratación de servicios tecnológicos, etc.). La oferta de profesionales TIC en el país a veces no cubre la demanda, y el Estado compite con el sector privado por los mejores talentos, lo que sugiere la necesidad de incentivos y carreras atractivas para roles de tecnología en lo público. Además, es vital trabajar en

la gestión del cambio organizacional: muchos proyectos de digitalización fallan porque no se gestionaron bien los aspectos humanos – comunicación interna, involucramiento de los funcionarios en el diseño de las nuevas herramientas, etc. Los empleados públicos deben entender el para qué de la transformación digital y cómo les beneficia también a ellos (por ejemplo, liberándolos de tareas repetitivas y permitiéndoles enfocarse en funciones de mayor valor). El empoderamiento digital del funcionario redundará en mejores servicios al ciudadano. Por otro lado, la educación superior y técnica del país debe también alinear sus currículos a las competencias que demanda un gobierno digital moderno, para así nutrir la futura fuerza laboral gubernamental. Algunas universidades ecuatorianas ya ofrecen maestrías en Gobierno Electrónico, Ciencia de Datos y similares, lo cual es alentador. Como referencia, un estudio del BID subrayó que la gestión del cambio y el talento son uno de los cinco ejes clave para una transformación digital exitosa, al mismo nivel que la infraestructura o el marco normativo. En conclusión, invertir en la gente es tan importante como invertir en software o hardware: sin servidores públicos capacitados y comprometidos, incluso las mejores plataformas digitales pueden quedar subutilizadas o implementarse mal.

Resistencia cultural y adaptación institucional: Ligado al punto anterior, existe a veces resistencia al cambio tanto a nivel individual como institucional. La cultura organizacional tradicional del sector público – caracterizada en ocasiones por burocracia, compartimentación y apego a procedimientos formales – puede chocar con la mentalidad ágil, experimental y orientada a resultados que requiere la transformación digital. Algunos funcionarios temen que la automatización amenace sus puestos de trabajo o les reste poder (por ejemplo, al eliminar trámites presenciales donde antes tenían interacción directa). Asimismo, ciertos directivos pueden mostrarse reticentes a compartir datos de su entidad para iniciativas de interoperabilidad, ya sea por celos institucionales o por temor a exhibir falencias. Para superar estas barreras, es crucial el liderazgo desde los más altos niveles políticos, comunicando una visión clara de la transformación digital como política de Estado. En Ecuador, la Presidencia y la Vicepresidencia han respaldado públicamente la agenda Ecuador Digital en distintos momentos, lo cual ayuda a alinear voluntades. No obstante, el ejemplo cotidiano debe venir de gerentes y mandos medios en cada institución, incentivando a sus equipos a innovar. La resistencia también se combate mostrando “victorias tempranas” – es decir, casos en que la digitalización resolvió problemas concretos. Por ejemplo, si un funcionario ve que gracias a un nuevo sistema ahora atiende el doble de solicitudes en el

mismo tiempo, probablemente se convencerá de sus ventajas. Adicionalmente, se requieren ajustes en la normativa de gestión de talento humano para incorporar perfiles tecnológicos y metodologías de trabajo más flexibles en lo público. La burocracia procedimental a veces dificulta la rápida implementación de soluciones digitales (por trámites excesivos en contrataciones, por marcos rígidos que no contemplan modalidades ágiles, etc.). Identificar y reformar esas trabas forma parte de la gestión del cambio a nivel de sistema. En definitiva, estamos hablando de impulsar un cambio cultural: pasar de una cultura de papel, sello y presencialidad, a una cultura de datos, servicios digitales y mejora continua. Esto no sucede de la noche a la mañana; conlleva persistencia, formación y cambio generacional incluso. Pero cada vez se observa mayor apertura mental en el sector público ecuatoriano hacia la innovación (por ejemplo, instituciones que implementan laboratorios de gobierno o hackatones con jóvenes para resolver retos públicos). Al final, la transformación digital es un proceso humano: las máquinas harán las tareas repetitivas, pero las personas son quienes deben concebir, liderar y supervisar el funcionamiento de un Estado digital.

En resumen, los desafíos de la digitalización pública en Ecuador abarcan dimensiones tecnológicas (infraestructura y seguridad), sociales (brecha de acceso, capacitación) y organizativas (resistencia al cambio, coordinación). No atender alguno de estos flancos pone en riesgo el éxito global de la estrategia digital. Sin embargo, reconocer abiertamente estas brechas es el primer paso para subsanarlas. La visión de futuro del gobierno ecuatoriano, plasmada en la política 2025-2030, justamente identifica estos puntos débiles y plantea acciones para superarlos – desde inversiones en conectividad hasta la creación de un Comité Nacional de Ciberseguridad y metas de interoperabilidad total. El compromiso de cerrar la brecha digital, capacitar talento y robustecer la confianza en los sistemas digitales será determinante para que en los próximos años la transformación digital no se quede a medio camino, sino que alcance a cada ciudadano y cada rincón del país.

#### 7. Perspectivas de futuro: hacia un gobierno innovador, interoperable y basado en datos

Mirando hacia adelante, las perspectivas de futuro de la tecnología en los servicios públicos ecuatorianos se enmarcan en una visión de innovación permanente, mayor integración de sistemas y aprovechamiento inteligente de la información para la toma de decisiones. Algunos elementos clave de esta hoja de ruta futura incluyen:

Innovación y gobierno inteligente: La próxima etapa en la evolución digital del Estado es lo que CEPAL denomina “gobierno inteligente”, caracterizado por un uso avanzado de tecnologías emergentes y datos para crear un sector público más proactivo y centrado en las personas. En un gobierno inteligente convergen iniciativas de innovación pública que van desde la aplicación de IoT (Internet de las Cosas) para monitorear servicios urbanos en tiempo real (por ejemplo, sensores en el transporte público, en alumbrado o en gestión de residuos), hasta la utilización de ciencia de datos e inteligencia artificial para modelar políticas públicas basadas en evidencia dinámica. Ecuador ya vislumbra pasos en esta dirección: por ejemplo, uno de los ejes de la política digital 2025-2030 es el fomento de tecnologías emergentes (IA, blockchain, IoT, etc.) de forma responsable en sectores estratégicos. Se espera que en el futuro cercano, áreas como la salud pública incorporen más telemedicina, historiales clínicos electrónicos interoperables e incluso algoritmos de ayuda diagnóstica; en educación, la expansión de aulas virtuales, uso de realidad virtual o aumentada para enseñanza, y sistemas adaptativos de aprendizaje; en seguridad ciudadana, la analítica predictiva del delito y ciudades más seguras con cámaras inteligentes; en agro y ambiente, drones y sensores para agricultura de precisión y control ambiental. Todas estas innovaciones configurarían un gobierno más inteligente, capaz de anticipar problemas en vez de solo reaccionar, y de personalizar servicios según las necesidades específicas de cada ciudadano. Un aspecto fundamental será institucionalizar la innovación pública: esto puede implicar crear laboratorios de innovación gubernamental, incentivar a los funcionarios a proponer mejoras (por ejemplo, concursos de ideas), y colaborar con startups o el ecosistema govtech para co-desarrollar soluciones. La innovación también va de la mano con la participación ciudadana: las tecnologías sociales (redes, apps de colaboración) permiten involucrar a la ciudadanía en co-creación de políticas, votaciones electrónicas seguras para presupuestos participativos, o retroalimentación continua sobre la calidad de los servicios. En síntesis, el futuro apunta a un Estado mucho más ágil, experimental y abierto a la innovación, que aprende rápido de lo que funciona o no, y adopta las mejores prácticas tecnológicas tal como lo hacen empresas punteras, pero siempre con el mandato del bien público.

Interoperabilidad e integración total de sistemas: Un objetivo declarado para los próximos años es lograr la interoperabilidad universal entre las instituciones públicas ecuatorianas. Esto significa que la información fluya sin barreras: que los distintos registros (cédulas, RUC, catastro, historia médica, antecedentes educativos, etc.) puedan ser consultados y cruzados de forma segura por las

entidades autorizadas, evitando pedir reiteradamente datos al ciudadano y facilitando la construcción de servicios transversales. Un ejemplo soñado es el “once-only principle” (principio de solo-una-vez): que el ciudadano solo entregue sus datos una vez a la administración, y luego cualquier trámite futuro recupere esa información de las bases existentes sin molestarlo. Para lograr tal integración, Ecuador necesita consolidar su plataforma de intercambio de datos (a cargo de Dinardap) y acordar estándares de datos comunes. La aprobación del Reglamento de Gobierno Digital en 2022 apuntó en esa línea, estableciendo que las instituciones deben cooperar en interoperabilidad y automatización de intercambio de información. Con plena interoperabilidad, se podrían desarrollar servicios compuestos orientados a eventos de vida: por ejemplo, cuando nace un bebé, automáticamente el sistema notifica a Registro Civil, genera su número de cédula, ofrece a los padres información sobre vacunas del MSP, inscripción a subsidios si aplican, etc., todo sin que la familia deba peregrinar por oficinas. Además, la interoperabilidad es prerequisite para potenciar tecnologías como big data en gobierno; mientras más datos de diferentes fuentes se puedan combinar (respetando privacidad), más rico el análisis. Por ende, se espera ver en el futuro ecosistemas de datos integrados, posiblemente mediante la adopción de plataformas de datos maestros (master data management) que unifiquen la referencia a entidades fundamentales (ciudadano, empresa, territorio). Un caso emergente es el de la Identidad Digital: Ecuador ya cuenta con firma electrónica y certificado digital para personas; a futuro se habla de proveer a cada ciudadano una identidad digital única, quizás vinculada a su cédula pero utilizable para autenticarse en cualquier portal público o incluso privado (bancos, etc.), tal como ocurre con el Mobile ID en Estonia o el sistema ClaveÚnica en Chile. La identidad digital robusta facilita la interoperabilidad porque se puede entrelazar datos de la misma persona de manera confiable entre sistemas. Asimismo, se prevé la expansión de servicios digitales multi-institucionales: por ejemplo, un portal de “empresa en un día” que permita crear un negocio realizando en un solo flujo los trámites de varias instituciones (RUC del SRI, permisos municipales, registro de la Superintendencia, afiliación IESS), todo integrado tras bambalinas. En la medida en que el Estado opere como un todo coherente en lo digital, la experiencia ciudadana mejorará enormemente. Desde el punto de vista administrativo, la interoperabilidad también genera eficiencias internas, pues reduce duplicación de esfuerzos y mejora la calidad de datos (al tener bases actualizadas y consistentes entre sí). El compromiso es alcanzar 100% de interoperabilidad entre entidades para 2030, lo cual será un reto complejo pero transformador.

Gestión de datos para decisiones y políticas públicas basadas en evidencia: Otra perspectiva de futuro es ver un Estado mucho más analítico y orientado por datos en su proceso de toma de decisiones. La disponibilidad de grandes volúmenes de datos, sumada a herramientas de business intelligence, data science e IA, permitirá que los gobiernos formulen políticas y evalúen su impacto con mayor rigor empírico. Ecuador ha dado pasos iniciales con la creación del Sistema Nacional de Información (SNI), un portal que centraliza indicadores y estadísticas oficiales de múltiples instituciones. Hacia adelante, la ambición es implementar verdaderas plataformas de inteligencia de negocios gubernamental, donde los decisores cuenten con tableros en tiempo real mostrando métricas clave de su sector (salud, seguridad, economía) y alertas tempranas de desviaciones. Por ejemplo, autoridades de salud podrían monitorear en un panel la ocupación hospitalaria, el stock de medicinas y el número de consultas por cantón, todo alimentado por los sistemas transaccionales interoperables, y así detectar brotes o necesidades antes de que escalen. En la planificación económica, el uso de big data (incluyendo datos no tradicionales como movimientos telemáticos, datos satelitales, búsquedas en internet) podría complementar las estadísticas para afinar pronósticos o focalizar intervenciones. Una práctica que se espera que arraigue es la evaluación de políticas mediante datos: que cada programa gubernamental defina indicadores de resultado desde el inicio y use datos para medirlos periódicamente, ajustando la política si no se observan mejoras. Esto está alineado con una cultura de gestión por resultados. Además, la apertura de datos al escrutinio público (open data) permitirá que la sociedad civil y la academia también aporten análisis (por ejemplo, académicos pueden estudiar datos de criminalidad y sugerir políticas). En Ecuador ya existen ejemplos de uso de datos abiertos para crear aplicaciones ciudadanas, como herramientas para visualizar cómo se invierte el presupuesto local, o para mapear problemas comunitarios. De cara al futuro, la incorporación de inteligencia artificial en la toma de decisiones será un punto interesante pero sensible. Es posible que el gobierno ecuatoriano empiece a utilizar algoritmos de apoyo para, digamos, priorizar inspecciones fiscales (como ya hacen otros países), o para identificar estudiantes en riesgo de deserción combinando variables socioeconómicas y de rendimiento. Esto puede incrementar la efectividad de las intervenciones del Estado. Sin embargo, como se mencionó, deberá hacerse con precaución ética, evitando sesgos o discriminación algorítmica. En este sentido, la vigencia del Código de Ética de IA adoptado en 2025 será fundamental para guiar estos desarrollos. La meta última es un Estado inteligente, basado en evidencia, que ya no opere a ciegas o solo por inercia burocrática, sino que tenga la

capacidad de aprender de los datos del entorno y de su propia gestión para mejorar continuamente. En palabras de especialistas, pasar de un Estado reactivo a un Estado predictivo o anticipatorio.

Continuidad, sostenibilidad e innovación constante: Finalmente, en la perspectiva a futuro cabe resaltar la importancia de que la transformación digital sea un proceso continuo y sostenible. La tecnología evoluciona rápidamente, y los gobiernos deben adaptarse con igual rapidez para no quedarse atrás. Esto implica diseñar marcos institucionales resilientes al cambio político, de modo que la agenda digital trascienda administraciones de gobierno y se mantenga como política de Estado de largo plazo. La creación de leyes específicas (como la de Transformación Digital y la de Protección de Datos) ayuda a darle permanencia jurídica a la digitalización. También es crucial asegurar financiamiento continuo: los sistemas requieren mantenimiento, actualizaciones y ciberseguridad, lo que debe preverse en los presupuestos anuales más allá de la etapa de implementación inicial. Otro factor es la colaboración público-privada: el gobierno no puede innovar aisladamente; necesita nutrirse del sector privado (empresas tecnológicas locales e internacionales) y la academia. Las alianzas estratégicas (por ejemplo, con empresas para proyectos de ciudad inteligente, o con universidades para formación de funcionarios) serán cada vez más habituales. Asimismo, la adopción de estándares globales y la cooperación regional puede acelerar los avances – Ecuador participa en iniciativas de gobierno electrónico en foros como la Red GEALC del BID, compartiendo experiencias con otros países latinoamericanos. El futuro seguramente traerá nuevos desafíos tecnológicos (piénsese en la computación cuántica o en la Web3 descentralizada) que hoy apenas se vislumbran. Lo importante es que el Estado ecuatoriano desarrolle la capacidad adaptativa para incorporar las innovaciones que vayan surgiendo en beneficio de la sociedad. La frase “la transformación digital no es un destino, es un proceso” resume bien esta idea: nunca se “termina” de transformar, siempre habrá nuevas metas, ya sea brindar servicios mediante realidad virtual en unos años, u ofrecer atención ciudadana con asistentes de voz inteligentes, u otros que hoy son incipientes. Ecuador ha emprendido este camino y “ya está en camino” como señala la reflexión de Cuenca (2025). La verdadera pregunta de futuro es si todos los actores – gobierno, ciudadanía, sector productivo, academia – están listos para participar activamente y aprovechar las oportunidades de esta transformación. Si la respuesta es afirmativa, las tecnologías digitales pueden convertirse en un motor de desarrollo humano y progreso social sin precedentes en la historia administrativa del país.

Conclusión: El capítulo ha recorrido desde las definiciones y teorías hasta los casos prácticos y perspectivas futuras de la digitalización en los servicios públicos, con énfasis en Ecuador. Queda claro que la transformación digital del Estado es un esfuerzo multidimensional: tecnológico, sí, pero también legal, organizativo y humano. Ecuador ha logrado importantes avances – un marco normativo moderno, plataformas consolidadas como Gob.ec y Quipux, y múltiples trámites en línea – que lo ubican en la senda correcta hacia un gobierno más eficiente, transparente y orientado al ciudadano. Los retos de brecha digital, ciberseguridad, talento y resistencia cultural son significativos, pero no insuperables si se mantienen la voluntad política y la coordinación interinstitucional. Mirando al futuro, la visión es la de un Estado ecuatoriano digitalmente maduro, que aprovecha tecnologías emergentes de forma ética, que opera integrado como un solo ente, y que emplea los datos para servir mejor a su gente y rendir cuentas. En última instancia, la tecnología es un medio para un fin: ese fin es el fortalecimiento de lo público y el bienestar de la ciudadanía. Una transformación digital exitosa se medirá no solo en términos de sistemas implementados, sino en cómo mejora la calidad de vida de las personas, acercando el Estado a la ciudadanía bajo los principios de democracia, inclusión y servicio.

## **Referencias**

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. Registro Oficial Suplemento 353, 23-oct-2018.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2023). Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual. Registro Oficial, 26-mayo-2023.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). Guía de transformación digital del gobierno. BID, Washington, D.C.

Cámara de Comercio de Quito (CCQ). (2025, 14 de mayo). Ecuador acelera su migración a la nube: ¿qué sectores lideran y cómo enfrentan las ciberamenazas? CCQ Noticias.

CEPAL. (2025). Gobierno digital. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en CEPAL.org

Gobierno Electrónico de Ecuador. (s.f.). Gobierno Electrónico. Portal oficial GobiernoElectronico.gob.ec

Gobierno Electrónico de Ecuador. (2019). Ecuador construye la Estrategia Nacional de Ciberseguridad. Nota de prensa, 4-abr-2019

Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL). (2020). La ciudadanía ecuatoriana puede acceder a más de 2.500 trámites en línea a través de Gob.ec. Boletín de prensa, Quito, junio 2020

Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL). (2024). Ecuador más conectado para servir a los ciudadanos. Comunicado oficial, Quito, agosto 2024

Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL). (2022). Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022-2025. Quito: MINTEL/Arcotel

Quipux – Gobierno Electrónico de Ecuador. (s.f.). ¿Qué es Quipux? Sistema de Gestión Documental. Recuperado de [gobiernoelectronico.gob.ec](http://gobiernoelectronico.gob.ec)

Ramírez Riofrío, J. A. (2023). ¿Está Ecuador listo para una Ley de Blockchain? Análisis del Proyecto de Ley para el Uso de Tecnologías Blockchain en la Administración Pública. LinkedIn, publicado el 7-sep-2023

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) & MINTEL. (2021). Política de Gobierno Abierto y Datos Abiertos 2021-2024. Quito: Gobierno de Ecuador.

UNESCO. (2025, 11 de junio). Ecuador adopta primer Código de Ética de Inteligencia Artificial (IA) en institución pública. Oficina de la UNESCO en Quito, Comunicado de prensa

Vicente, M., Luna-Reyes, L. F., Gil-García, J. R., & Sandoval-Almazán, R. (2018). Avances y retos del gobierno digital en México. México: Secretaría de la Función Pública.

Cuenca, A. (2025, 23 de abril). Transformación Digital en Ecuador 2025-2030: Análisis Práctico. Blog Iure Novum. Disponible en [iurenovum.com](http://iurenovum.com)

Hiller, J. S., & Bélanger, F. (2001). Privacy Strategies for Electronic Government. E-Government Series. Arlington, VA: PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government.

Grönlund, Å., & Horan, T. (2005). Introducing E-Gov: History, Definitions, and Issues. Communications of the Association for Information Systems, 15(1), 713-729.

Toro-García, Y., Sáinz, O., & Díaz, W. (2020). Transformación digital y administración pública: desafíos para América Latina. *Revista de Administración Pública*, 54(1), 85-112.

Aguilar, J. (2018). *Gobierno digital y modernización del Estado*. Quito: Editorial XYZ.

Roseth, B., Reyes, J., & Santiso, C. (2021). *Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: Panorama y perspectivas*. Washington, D.C.: BID.

(Note: Las referencias 17-21 son complementarias, incluidas para contexto académico general pero no corresponden a citas textuales previas.)

## Capítulo X

### Gobernanza y participación ciudadana: un enfoque colaborativo

Gerson Damacio Ledesma Alvarez  
[gledesma@utb.edu.ec](mailto:gledesma@utb.edu.ec)  
Universidad Técnica de Babahoyo

#### Definición y evolución del concepto de gobernanza en la administración pública

El concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto tanto del modelo jerárquico estatal tradicional como del modelo de mercado. Se caracteriza por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales (sector privado, sociedad civil), conformando redes mixtas de toma de decisiones públicas. A diferencia de “gobierno”, que se asocia al mando unidireccional de la autoridad pública, la gobernanza implica la participación de múltiples actores interdependientes en la formulación e implementación de políticas públicas. En efecto, hasta fines del siglo XX “gobernanza” se utilizaba casi como sinónimo de dirección política, pero su atractivo actual radica en abarcar toda la estructura de instituciones y relaciones involucradas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con la sociedad.

En términos simples, gobernanza refiere a las normas y redes de interacción mediante las cuales se articula la acción pública con la participación de distintos sectores. Una definición general señala que la gobernanza consiste en las reglas del juego que pautan la interacción entre actores públicos, privados y sociales, interdependientes entre sí, en la definición del interés general en contextos complejos y dinámicos. Supone un cambio de paradigma desde la administración pública tradicional hacia formas de gobierno colaborativo y en red, donde los límites entre lo público y lo privado se difuminan en favor de soluciones consensuadas a problemas colectivos.

La evolución del concepto de gobernanza estuvo marcada por diversos hitos. En la década de 1990 organismos internacionales como el Banco Mundial popularizaron la noción de “buena gobernanza”, enfocada en la eficacia, transparencia y participación como ejes para el desarrollo. Paralelamente, en el ámbito académico y de gestión pública surgieron enfoques como la Nueva Gestión Pública (New Public Management) y luego la Nueva Gobernanza Pública, que resaltan la incorporación de actores no gubernamentales y la gestión de redes en la ejecución de políticas. Autores como Rhodes, Stoker o Kooiman subrayaron la transformación de un gobierno jerárquico

a un modelo de gobierno en coordinación con la sociedad (“steering, not rowing”). En América Latina y Ecuador, el término gobernanza comenzó a usarse ampliamente a partir de los años 2000, ligado a los procesos de reforma del Estado, descentralización y participación ciudadana. Cabe destacar que el vocablo gobernanza tiene raíces antiguas (del francés *gouvernance*), pero solo desde los 90 se retomó en castellano, hoy generalmente aceptado para traducir *governance*.

En suma, la gobernanza en la administración pública implica un modelo colaborativo de gobierno, en el que el Estado comparte autoridad y trabajo con actores de la sociedad civil y el mercado para perseguir metas colectivas. Su evolución responde a la creciente complejidad de los asuntos públicos, la interdependencia global y las demandas de democratización, transparencia y eficacia en la gestión pública. En lugar de un Estado que gobierna solo, la gobernanza reconoce que “los gobiernos no deciden solos” y que existen redes, grupos y organizaciones sociales que interactúan activamente en la solución de problemas colectivos. Esto abre paso a formas de gobernar basadas en la cooperación, más horizontales y participativas, propias del siglo XXI.

#### Fundamentos teóricos de la gobernanza colaborativa

El término gobernanza colaborativa hace referencia a arreglos y procesos en que actores gubernamentales y no gubernamentales trabajan conjuntamente en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. En la teoría administrativa contemporánea, la gobernanza colaborativa se entiende dentro de la lógica del buen gobierno, conjugando valores y compromisos democráticos, capacidad de gestión pública y una nueva articulación entre la sociedad y el Estado. A diferencia de enfoques tradicionales donde el gobierno centralizado toma decisiones unilaterales, en la gobernanza colaborativa el énfasis está en la co-creación, la deliberación y la corresponsabilidad entre múltiples partes interesadas.

Desde una perspectiva teórica, la gobernanza colaborativa surge como respuesta a los límites del Estado para abordar por sí solo problemas complejos. Autores como Ansell y Gash (2008) definen la gobernanza colaborativa como un proceso en el cual agencias públicas invitan a actores no estatales a participar de forma activa, deliberativa y consensuada en la formulación o implementación de políticas que las afectan. Esto típicamente ocurre en foros colectivos donde se comparte información, se construye confianza y se busca el consenso para el bien público. Emerson, Nabatchi y Balogh (2012) por su parte desarrollan un marco integrador, señalando que

la gobernanza colaborativa implica acciones compartidas a través de fronteras institucionales para lograr objetivos que ninguna entidad podría alcanzar sola.

En la práctica, la gobernanza colaborativa reconoce que los gobiernos enfrentan restricciones fiscales, legales, políticas y administrativas que les impiden actuar de manera omnipotente, especialmente ante desafíos económicos y sociales complejo. Por ello, se requiere involucrar a la ciudadanía, al sector privado, la academia, ONGs y otras instancias en un amplio proceso de cooperación. De acuerdo con Uvalle Berrones (2022), este paradigma conjuga la gestión pública con mecanismos participativos para institucionalizar la interacción Estado-sociedad en la resolución de problemas, estableciendo procesos de corresponsabilidad entre lo público y lo privado. La colaboración se vuelve así una categoría analítica central para entender las transformaciones de la dirección pública contemporánea.

La teoría de gobernanza colaborativa también se nutre de la gestión de redes (network management). Autores como Kickert, Klijn y Koppenjan estudiaron cómo en entornos fragmentados los políticos y gestores actúan más como mediadores y facilitadores de acuerdos entre actores interdependientes. Esto requiere habilidades de liderazgo compartido, construcción de confianza, diálogo continuo y manejo de conflictos. Ansell y Gash identificaron variables críticas para el éxito de la gobernanza colaborativa, como: la historia previa de cooperación o conflicto entre las partes, incentivos claros para participar, equilibrar asimetrías de poder y recursos, contar con un liderazgo facilitador y un diseño institucional adecuado que enmarque el proceso (reglas, garantías, etc.). Durante el proceso colaborativo en sí, son claves los espacios de diálogo cara a cara, la generación de confianza, el compromiso sostenido y la comprensión compartida de los problemas y objetivos comunes.

En síntesis, los fundamentos teóricos de la gobernanza colaborativa resaltan que las políticas públicas efectivas en entornos democráticos requieren abrir el juego a la participación directa de los involucrados. Este enfoque se basa en principios deliberativos (argumentación pública abierta), en la horizontalidad (múltiples centros de poder coordinados) y en la idea de que las soluciones co-construidas tienden a gozar de mayor legitimidad y cumplimiento. La gobernanza colaborativa amplía la noción de democracia más allá de la mera representación, incorporando elementos de democracia participativa y deliberativa en la gestión cotidiana del Estado.

La participación ciudadana en el marco democrático y su importancia en la toma de decisiones públicas

La participación ciudadana es un pilar fundamental de todo régimen democrático. Por definición, la democracia supone el gobierno del pueblo, y la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos le da sustancia real a ese principio. De hecho, la participación ciudadana está naturalmente ligada a la democracia por ser esta la forma de gobierno basada en el diálogo e interacción entre los ciudadanos y el Estado. No se agota en el acto de votar periódicamente, sino que abarca una variedad de mecanismos mediante los cuales las personas inciden en la deliberación y decisión de políticas que afectan sus vidas.

En las democracias representativas modernas, uno de los desafíos ha sido justamente complementar la representación electoral con formas más directas de involucramiento ciudadano. Ello cobra importancia ante la frecuente crisis de legitimidad que afecta a las instituciones representativas –manifestada en desconfianza, apatía electoral, distanciamiento entre autoridades y sociedad–. En respuesta, la profundización democrática pasa por abrir espacios para que la ciudadanía participe activamente durante los periodos entre elecciones, aportando sus ideas, fiscalizando y colaborando en la gestión pública. Como señalan Contreras y Montecinos (2019), existe consenso en la teoría democrática en que complementar la democracia representativa con la democracia participativa es el camino para revitalizar la legitimidad del sistema político.

La importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se sustenta en varios argumentos:

**Legitimidad y gobernabilidad:** Las decisiones que cuentan con la participación y el consenso de los ciudadanos tienden a gozar de mayor legitimidad social, lo que facilita su implementación. Cuando la gente siente que sus voces son escuchadas, se fortalece la confianza en las instituciones públicas. Por el contrario, la exclusión de la ciudadanía puede generar resistencias y conflictos que afectan la gobernabilidad.

**Calidad de las políticas públicas:** Los ciudadanos aportan información local, diversidad de perspectivas y creatividad en la solución de problemas. Su involucramiento puede mejorar la eficacia y pertinencia de las políticas, al adecuarlas más a las necesidades reales. Además, la

deliberación pública tiende a filtrar opciones, identificar impactos y aumentar la transparencia en el proceso decisorio, lo cual enriquece la calidad técnica y social de las decisiones.

Control y rendición de cuentas: La participación es un mecanismo de control social sobre el poder. A través de la vigilancia ciudadana (por ejemplo, en veedurías, comités de usuarios, etc.), se puede prevenir la corrupción y exigir cuentas a los gobernantes. Un pueblo activo e informado dificulta los abusos de autoridad y mejora la accountability de los funcionarios.

Empoderamiento y desarrollo cívico: Involucrar a las personas en la gestión pública contribuye a su educación cívica y a desarrollar sentido de pertenencia y responsabilidad compartida por el bien común. La participación empodera a grupos tradicionalmente marginados (jóvenes, mujeres, minorías étnicas), dándoles voz e incidencia. Esto es esencial para la inclusión y la cohesión social en una democracia pluralista.

En el marco democrático, la participación ciudadana puede tomar formas directas (referéndums, iniciativas legislativas populares, consultas) y indirectas o comunitarias (a través de organizaciones sociales, consejos consultivos, presupuestos participativos, entre otros). Todas ellas amplían los cauces de la soberanía popular más allá del voto. Como advierten algunos autores, reducir la democracia únicamente a elecciones periódicas corre el riesgo de vaciarla de contenido: el ciudadano queda al margen de las decisiones entre comicios, con lo cual se diluye la legitimidad y la eficacia del sistema. En cambio, cuando una democracia representativa abre puertas a la participación continua, se consolida un modelo más robusto en el que gobernantes y gobernados interactúan de manera permanente.

En Ecuador, como veremos, la Constitución de 2008 adopta expresamente el paradigma de la democracia participativa, reconociendo derechos y mecanismos para que la ciudadanía intervenga protagónicamente en la toma de decisiones públicas. Esto refleja la convicción de que la participación no es solo un complemento opcional, sino un eje sustantivo de una mejor democracia y de la construcción de ciudadanía. En definitiva, una ciudadanía informada, crítica y activa es la mejor garantía de que el poder público se orientará al interés general y respetará el mandato popular.

Mecanismos y herramientas de participación ciudadana

Existen diversos mecanismos de participación ciudadana que permiten canalizar la intervención de la sociedad en los asuntos públicos. Estos van desde instrumentos directos, donde la ciudadanía decide o delibera por sí misma, hasta mecanismos consultivos o colaborativos, donde participa junto con las autoridades. A continuación, se describen algunos de los principales mecanismos – con especial énfasis en el contexto ecuatoriano–: presupuestos participativos, consejos ciudadanos, plataformas digitales y consulta previa.

### Presupuestos participativos

El presupuesto participativo es un proceso mediante el cual la población incide directamente en las decisiones sobre el destino de recursos públicos, típicamente a nivel municipal. En esencia, consiste en que los ciudadanos deliberan y deciden sobre las prioridades de inversión de una porción del presupuesto gubernamental (por ejemplo, obras barriales, proyectos sociales, etc.). Nacido en Porto Alegre (Brasil) en 1989, este mecanismo se difundió ampliamente en América Latina durante las décadas siguientes como una innovación de democracia directa y administración inclusiva. Para el año 2000 ya se habían replicado experiencias de presupuesto participativo en países andinos, Centroamérica, Europa y otros continentes.

El presupuesto participativo combina un proceso político y social: político, porque abre la toma de decisiones públicas a la deliberación popular; y social, porque promueve la inclusión de grupos usualmente excluidos (vecinos de sectores pobres, minorías, etc.) en la asignación de recursos, contribuyendo a la democratización de la gestión local. Típicamente, el proceso anual de presupuesto participativo involucra varias etapas: asambleas comunitarias para identificar necesidades, formulación de propuestas, priorización mediante votación u consenso, y finalmente la incorporación de las obras o proyectos priorizados en el presupuesto municipal. También suele contemplar instancias de control social donde delegados ciudadanos supervisan la ejecución de lo aprobado.

En Ecuador, las experiencias de presupuesto participativo iniciaron a inicios de los 2000, muchas impulsadas por gobiernos locales progresistas o vinculados a movimientos sociales (por ejemplo, alcaldías del movimiento indígena Pachakutik). Municipios como Cotacachi, Cayambe, Guamote, Nabón, Pelileo, Ibarra, entre otros, fueron pioneros en implementar presupuestos participativos. Casos emblemáticos son los de Cotacachi y Nabón, que se destacaron nacional e internacionalmente como modelos de gestión participativa, llegando incluso a atraer cooperación

internacional de apoyo. Estas iniciativas se enmarcaron en modelos locales que promovían la democracia participativa como pilar de la gestión del desarrollo, articulándose con la planificación estratégica participativa y seguidas por mecanismos de rendición de cuentas.

Los resultados de los presupuestos participativos en Ecuador han sido valorados en términos de ampliar significativamente la participación de la ciudadanía en decisiones a nivel local. Comunidades antes marginadas lograron, por ejemplo, priorizar obras de infraestructura básica en sus barrios, o la inversión en servicios comunitarios necesarios. Además, estos procesos fortalecieron las organizaciones de base y la interacción entre autoridades locales y vecinos, fomentando una cultura de diálogo. Sin embargo, también se han señalado limitaciones (discutidas en la sección de desafíos): en muchos casos el presupuesto participativo abarca solo una pequeña fracción del presupuesto municipal; su calidad e incidencia varía; y su sostenibilidad depende de la voluntad política de los gobiernos de turno.

En cualquier caso, el presupuesto participativo se ha consolidado como una herramienta valiosa de democracia directa local, que complementa la gestión municipal tradicional con la voz directa de la ciudadanía. Actualmente, tras la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), en Ecuador la formulación de presupuestos participativos por los gobiernos autónomos descentralizados está institucionalizada como parte de los mecanismos obligatorios de participación en la gestión local.

### Consejos ciudadanos

Bajo la denominación general de consejos ciudadanos se agrupan diversos espacios institucionalizados de diálogo, deliberación y seguimiento de políticas públicas que involucran a representantes de la sociedad civil. Pueden existir a nivel nacional, sectorial o local, y su propósito es viabilizar el aporte ciudadano en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales.

En Ecuador, la Constitución de 2008 y la Ley de Participación Ciudadana prevén la creación de instancias participativas en todos los niveles. Un ejemplo son los Consejos Ciudadanos Sectoriales, establecidos en 2014-2015: se conformó un consejo por cada ministerio o sector de la función Ejecutiva, integrado por representantes de la sociedad civil relacionados con ese ámbito. Estos consejos sectoriales sirven para articular la participación ciudadana en las políticas públicas

sectoriales, permitiendo que líderes comunitarios, gremios, academia, etc., dialoguen con las autoridades sobre planes y programas estatales. Según la Secretaría Nacional de Planificación, los consejos ciudadanos sectoriales son instancias representativas cuyo objetivo es aportar a la construcción e implementación de políticas nacionales y sectoriales, así como realizar seguimiento a la gestión del Estado desde la ciudadanía.

A nivel local, existen también consejos y asambleas ciudadanas. El COOTAD establece, por ejemplo, que cada municipio debe conformar un Consejo de Planificación cantonal con participación ciudadana, encargado de dictar lineamientos de desarrollo local y aprobar el plan de desarrollo y ordenamiento territorial con la intervención de actores sociales. Asimismo, muchos municipios cuentan con Consejos Consultivos o cabildos populares temáticos (por ej., de salud, de seguridad, de niñez, etc.), donde ciudadanos conocedores del tema asesoran y deliberan junto a las autoridades municipales. Otra figura son los consejos barriales o parroquiales, que funcionan como comités ciudadanos en ámbitos territoriales pequeños para la priorización de obras y el control de servicios públicos en su comunidad.

Un caso especial a nivel nacional es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (del que hablaremos más adelante como institución). Aunque no es exactamente un "consejo ciudadano" de participación sectorial, el CPCCS es un organismo estatal integrado por consejeros elegidos, cuya misión es promover la participación y canalizar el control social. Entre sus atribuciones está conformar comisiones ciudadanas para seleccionar autoridades de control, y fomentar la creación de veedurías ciudadanas para vigilar actos de lo público. De esta manera, el CPCCS busca institucionalizar la participación de la sociedad civil en funciones que antes eran privativas de la élite política (como designar funcionarios clave, fiscalizar la gestión estatal, etc.).

En suma, los consejos ciudadanos, en sus distintas modalidades, constituyen mecanismos de gobernanza participativa. En ellos, ciudadanos con interés o conocimiento en ciertos temas ocupan un espacio deliberativo formal junto a autoridades, influyendo en las políticas. Su efectividad depende de que tengan una representación equilibrada, que sus aportes sean vinculantes o al menos tomados en cuenta seriamente, y que se les provea información y medios para un diálogo informado. Cuando funcionan bien, estos consejos fortalecen la corresponsabilidad entre Estado y sociedad en la administración pública.

Plataformas digitales de participación

El avance tecnológico ha abierto nuevas vías para la participación ciudadana a través de plataformas digitales. La llamada e-participation o participación electrónica aprovecha internet y herramientas digitales para informar, consultar y hacer partícipe al público de forma más amplia y rápida. Estas plataformas resultan especialmente valiosas para llegar a población joven o dispersa geográficamente, reduciendo barreras de tiempo y distancia.

En Ecuador, una iniciativa reciente es la Plataforma Nacional de Participación Ciudadana Digital – “ParticipaEC”, lanzada oficialmente en 2025 por el Ministerio de Telecomunicaciones. Esta herramienta tecnológica permite a la ciudadanía involucrarse activamente en temas de interés público de manera transparente, gratuita y desde cualquier lugar. En otras palabras, brinda un portal en línea donde las instituciones públicas pueden desarrollar procesos participativos en línea, como consultas ciudadanas sobre proyectos normativos, espacios para presentar propuestas o quejas, debates virtuales, presupuestos participativos digitales, entre otros. ParticipaEC forma parte de los compromisos de Gobierno Abierto del Ecuador y busca promover una ciudadanía activa, empoderada y conectada con la gestión pública, colocando al ciudadano “en el centro” de la gobernanza gracias al uso de tecnología.

Las plataformas digitales ofrecen varias ventajas: amplían la cantidad de personas que pueden ser consultadas (masividad), facilitan la sistematización de opiniones (mediante encuestas, foros moderados, etc.), y aumentan la transparencia (pues las discusiones y resultados suelen ser visibles públicamente). Por ejemplo, una municipalidad puede someter a consideración de la población prioridades de inversión a través de una votación en línea, complementando las asambleas presenciales. O un ministerio puede divulgar un anteproyecto de ley en la plataforma y recibir comentarios ciudadanos en un foro abierto durante cierto plazo, para luego analizar esa retroalimentación.

Sin embargo, también presentan desafíos, como la brecha digital (no todos tienen acceso o habilidades para usarlas), la necesidad de verificar la identidad de los participantes (evitar sesgos o manipulaciones), y asegurar que la participación en línea tenga alguna incidencia real en las decisiones (y no sea meramente consultiva sin respuesta). En Ecuador, el desarrollo de ParticipaEC se ha acompañado de capacitaciones y esfuerzos por incluir a diversos sectores. Según las autoridades, la plataforma ubica al ciudadano en el centro de la gestión pública, facilitando el

ejercicio del derecho a participar en la formulación de políticas, y fortalece la transparencia y el modelo de Estado Abierto instaurado desde 2018.

Además de ParticipaEC, existen otras herramientas digitales relevantes: por ejemplo, portales de Gobierno Abierto con datos abiertos y secciones de participación, aplicaciones móviles para reportar problemas urbanos (participación colaborativa en la gestión municipal), encuestas virtuales realizadas por instituciones, e incluso el uso de redes sociales para consultas informales o para deliberación pública en torno a determinados asuntos. Todas ellas conforman un ecosistema creciente de participación ciudadana apoyada en TICs, que complementa los métodos tradicionales.

#### Consulta previa, libre e informada

La consulta previa, libre e informada es un mecanismo específico de participación dirigido a pueblos y nacionalidades indígenas (y tribales) en temas que puedan afectar sus derechos colectivos, particularmente en materia de explotación de recursos naturales. Se fundamenta en el derecho de estos pueblos a ser consultados antes de adoptar o ejecutar cualquier proyecto (por ejemplo, minero, petrolero, hidroeléctrico) o medida legislativa que pueda impactar sus territorios, culturas, modos de vida o entorno.

En Ecuador, la consulta previa está reconocida como un derecho constitucional. La Constitución de 2008 consagra que el Estado deberá realizar consultas a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas dentro de un plazo razonable antes de emprender planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus tierras. Esta consulta debe ser previa (antes de las decisiones finales), libre (sin coacción) e informada (con información veraz y suficiente entregada a la comunidad). Asimismo, Ecuador es signatario del Convenio 169 de la OIT, que establece este derecho para pueblos indígenas y tribales, incluyendo comunidades afrodescendientes y montubias bajo la definición de "tribales".

La finalidad de la consulta previa es garantizar un diálogo de buena fe entre el Estado y el pueblo potencialmente afectado, de modo que este último pueda decidir si acepta o rechaza la realización del proyecto propuesto. En teoría, la consulta debe conducir a un acuerdo o consentimiento por parte de la comunidad; y si esta no desea el proyecto, su decisión debería ser respetada (lo que se conoce como derecho al consentimiento). Sin embargo, en la práctica la normativa ecuatoriana ha

sido ambigua respecto al carácter vinculante de la consulta –un tema de debate jurídico–. La Corte Constitucional ha señalado recientemente (2023) que la consulta debe tender a lograr acuerdos y que la ausencia de consentimiento puede impedir proyectos, salvo excepciones justificadas por el Estado bajo estándares muy altos de interés público.

La consulta previa es especialmente relevante en un país multicultural como Ecuador, donde muchos proyectos extractivos se ubican en territorios indígenas de la Amazonía o la Sierra. Han existido casos paradigmáticos: por ejemplo, la comunidad Kichwa de Sarayaku llevó a juicio al Estado ecuatoriano por no haber sido consultada antes de ingresar maquinaria petrolera en su territorio a fines de los 90; el caso llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual en 2012 falló a favor de Sarayaku, reconociendo la violación del derecho a consulta previa. Más recientemente, en 2019 la nacionalidad Waorani de Pastaza ganó un caso judicial que anuló concesiones petroleras por falta de una consulta adecuada. Estos casos evidencian que la consulta previa, más que un trámite, es un derecho sustantivo que empodera a los pueblos indígenas en la defensa de sus tierras y recursos.

En la legislación secundaria ecuatoriana todavía falta una ley orgánica específica que regule detalladamente el procedimiento de consulta previa (ha habido proyectos de ley debatidos, sin aprobación hasta 2023). Entretanto, se aplican lineamientos de la Corte Constitucional y decretos ejecutivos. En cualquier caso, los principios básicos son claros: la consulta debe ser culturalmente adecuada (respetar la organización y idioma de la comunidad consultada), debe brindarse información completa sobre las implicaciones ambientales, sociales, culturales del proyecto, y debe permitir a la comunidad delibere internamente y exprese su decisión sin coerción. Debe realizarse de buena fe, lo que implica que el Estado no debe haber previamente comprometido o adelantado el proyecto antes de consultar (como lamentablemente ha ocurrido a veces).

La importancia de la consulta previa radica en proteger los derechos colectivos y evitar el atropello histórico que sufrieron los pueblos indígenas al imponérseles proyectos sin consulta. Es una herramienta de participación orientada a la justicia ambiental y social, que busca conciliar el desarrollo económico con los derechos humanos de las comunidades. Asimismo, cuando se la implementa bien, la consulta previa puede llevar a acuerdos de beneficio mutuo, mitigación de impactos, participación de la comunidad en los beneficios del proyecto o, si los impactos son muy graves, a la no realización del proyecto. En definitiva, incorpora la voz de quienes serían

directamente afectados antes de que sea demasiado tarde, materializando el principio de que nada sobre ellos debe hacerse sin ellos.

#### Marco normativo ecuatoriano sobre participación ciudadana y gobernanza

Ecuador posee un marco jurídico amplio y garantista en materia de participación ciudadana y gobernanza democrática, consolidado especialmente a partir de la Constitución de 2008. A continuación, se destacan las principales normas:

Constitución de la República (2008): Es la piedra angular. Proclama a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional y participativo. En su Título IV, Capítulo primero, establece los Principios de la Participación. El artículo 95 consagra que las ciudadanas y ciudadanos, individual y colectivamente, “participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado...”. Añade que la participación ciudadana es un derecho que se ejercerá a través de mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, reconociendo así la coexistencia de distintos tipos de democracia. El artículo 96 reconoce todas las formas de organización de la sociedad (ej. comunidades, asociaciones, movimientos) como expresión de la soberanía popular, con facultad para incidir en decisiones y ejercer control social.

Especial mención merece el artículo 100, que ordena que en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, cantonal y parroquial) se conformarán instancias de participación ciudadana integradas por autoridades y representantes de la sociedad, para: 1) elaborar planes de desarrollo y políticas públicas; 2) mejorar la calidad de la inversión y asignación presupuestaria (incluyendo presupuestos participativos); 3) formular agendas de desarrollo; 4) vigilar la calidad de los servicios públicos y promover la transparencia con rendición de cuentas; y 5) promover la formación ciudadana y control social, entre otros objetivos. La misma disposición señala que, para ejercer esta participación, se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que la ciudadanía requiera. Es decir, la Constitución enumeró explícitamente mecanismos participativos, dándoles sustento legal supremo.

Además, la Constitución creó una Función de Transparencia y Control Social como cuarta función del Estado, destinada a promover la participación ciudadana, vigilar la gestión pública e investigar

actos de corrupción. Esta Función agrupa a varias instituciones (Defensoría del Pueblo, Contraloría, Defensoría Pública, superintendencias, etc.) y es presidida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), organismo nuevo establecido en la Constitución. El CPCCS tiene por mandato impulsar la participación y el control social, así como designar ciertas autoridades (más detalles adelante).

En resumen, la Constitución ecuatoriana brinda un marco muy favorable: eleva la participación a categoría de derecho constitucional, obliga a los gobiernos a crear espacios participativos, e incluso incorpora la participación como elemento del diseño institucional del Estado.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010): Desarrolla los mandatos constitucionales. Su objeto es “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación” de las personas y colectivos, instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre Estado y sociedad, fortalecer el poder ciudadano y sentar las bases de una democracia participativa. La ley detalla principios (protagonismo, pluralismo, interculturalidad, solidaridad, deliberación, etc.) y regula mecanismos concretos:

Iniciativa popular normativa: derecho de los ciudadanos a proponer leyes (a la Asamblea) u ordenanzas (a los concejos locales) e incluso reformas constitucionales, cumpliendo ciertos requisitos de firmas.

Consulta popular: procedimiento para someter temas de interés a votación del electorado (referéndum), ya sea a iniciativa de autoridades o ciudadana.

Revocatoria del mandato: mecanismo de democracia directa por el cual los ciudadanos pueden destituir a un funcionario de elección popular a mitad de período, mediante convocatoria a las urnas, bajo causales establecidas.

Asambleas ciudadanas: espacios deliberativos locales o sectoriales que pueden emitir resoluciones o propuestas vinculantes en su ámbito.

Cabildos, comités y consejos consultivos: regula su conformación, competencias y funcionamiento.

Presupuestos participativos: la ley los menciona como parte de la gestión participativa local obligatoria.

Veedurías y observatorios ciudadanos: establece que la ciudadanía puede organizar veedurías para vigilar procesos públicos (contrataciones, obras, concursos de méritos) y observatorios para monitorear políticas o servicios. Estas figuras deben registrarse ante el CPCCS y tienen reconocimiento legal para pedir información y presentar informes.

Rendición de cuentas: se impone la obligación a todas las autoridades de elección popular, así como funcionarios de nivel directivo en entidades públicas, de rendir cuentas anualmente con participación ciudadana (por ejemplo mediante asambleas abiertas).

Control social: se define y promueve la participación de la ciudadanía en el seguimiento y fiscalización de la gestión pública, articulándose con la Función de Transparencia.

La Ley de Participación también normó la integración y funciones del CPCCS (hasta antes de las reformas de 2018). Esta ley, en general, constituye un cuerpo robusto que institucionaliza la participación en la gestión pública ecuatoriana. Fue innovadora en su momento, ubicando a Ecuador entre los países con legislación más avanzada en participación en la región. No obstante, su aplicación práctica ha enfrentado desafíos (por ejemplo, muchas municipalidades demoraron en implementar sus consejos ciudadanos, y la revocatoria del mandato ha tenido un uso limitado).

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010): Aunque la Ley de Participación incluye al CPCCS, posteriormente se expidió una norma orgánica específica para el Consejo. Regula la elección de sus consejeros (inicialmente por comisión de selección, luego por voto popular desde 2018), sus competencias de designación de autoridades, y los procedimientos para concursos públicos con veeduría e impugnación ciudadana. También establece mecanismos de coordinación del CPCCS con otros poderes, y su facultad de promover normativa en materias de participación y transparencia.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010): Es el marco para gobiernos locales. Incorpora el principio de participación ciudadana en la gestión local: por ejemplo, el artículo 54 señala que los GAD municipales deben realizar la planificación del desarrollo de manera participativa. El artículo 304 indica que el derecho a la participación se ejerce en todos los niveles de gobierno autónomo mediante mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, y que la ciudadanía será consultada en las decisiones de ordenamiento territorial y planificación que puedan afectarla. El COOTAD manda

crear Sistemas de Participación Ciudadana en cada gobierno local, incluyendo asambleas locales, presupuestos participativos, consejos de planificación con actores sociales, etc., todo esto articulado con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. También refuerza la obligación de rendición de cuentas de las autoridades locales ante la ciudadanía.

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (2013): Organiza la Función que preside el CPCCS, detallando la coordinación entre sus entidades. Incluye disposiciones para fomentar la transparencia, acceso a la información y prevención de la corrupción, aspectos que se consideran complementarios a la participación (pues una ciudadanía informada puede participar mejor).

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP (2004): Aunque anterior a 2008, sigue vigente. Garantiza el derecho ciudadano a acceder a información del sector público, lo cual es condición habilitante para la participación informada y el control social. Obliga a las instituciones a publicar proactivamente cierta información (presupuestos, planes, contrataciones, etc.). La transparencia es considerada un pilar de la buena gobernanza.

Normativa sobre consulta previa: Actualmente no hay una ley específica post-2008. Se aplica el Art. 57 de la Constitución que reconoce ese derecho de los pueblos indígenas, y existe jurisprudencia (p. ej. sentencias de la Corte Constitucional). Un reciente precedente es la sentencia Nro. 001-10-SIN-CC, que estableció parámetros para la consulta prelegislativa (cuando se van a expedir leyes que afecten derechos colectivos indígenas). También, vía decretos, se han establecido protocolos para consulta ambiental en proyectos extractivos (Decreto 1247 de 2012, sustituido por Decreto 754 de 2019, etc.), aunque controversiales. Nota: Este es un vacío en el marco normativo, identificado por organizaciones indígenas que exigen una Ley Orgánica de Consulta Previa que desarrolle plenamente el derecho conforme estándares internacionales.

En general, el marco normativo ecuatoriano en participación ciudadana es amplio y progresista. Integra herramientas de democracia directa (referéndum, iniciativa), democracia participativa (asambleas, presupuestos participativos, consejos, veedurías) y control social, articulándolas con la gestión pública. Un aspecto innovador fue elevar a rango constitucional tanto los mecanismos participativos como la creación de una institución (CPCCS) para fomentarlos. A más de las leyes mencionadas, podríamos citar numerosas normas sectoriales que incorporan esquemas de participación (por ejemplo, la Ley de Educación Intercultural prevé consejos estudiantiles y

comités de padres como participación en escuelas; la Ley de Tierras establece comités de tierra provinciales con campesinos; etc.). Todo ello refleja una apuesta nacional por un Estado más abierto e incluyente en la toma de decisiones.

#### Instituciones responsables de promover la participación y casos prácticos en Ecuador

Varias instituciones públicas y sociales tienen responsabilidades en impulsar la participación ciudadana en Ecuador. En el nivel estatal, destaca principalmente el ya mencionado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). En el ámbito local, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) –prefecturas, alcaldías, juntas parroquiales– juegan un rol crucial pues son los más cercanos al ciudadano. Asimismo, instancias de la sociedad civil organizada aportan a promover la participación desde fuera del Estado.

El CPCCS es el organismo constitucional encargado de liderar la función de Transparencia y Control Social, con la misión de promover e incentivar la participación ciudadana, controlar que las entidades públicas rindan cuentas, y luchar contra la corrupción. Está compuesto por 7 consejeros (electos por voto popular desde 2019, anteriormente designados por concurso) que duran 4 años. Entre sus atribuciones principales están: organizar los procesos de designación de autoridades de control (como Fiscal General, Contralor, Defensor del Pueblo, etc.) mediante concursos públicos con participación ciudadana; impulsar la conformación de veedurías ciudadanas y comités de usuarios para fiscalizar servicios públicos; recepcionar denuncias de actos de corrupción y remitirlas a las instancias competentes; e instar la participación de otras entidades en temas que requieran intervención ciudadana. El CPCCS actúa como una suerte de puente institucional entre la sociedad civil y el Estado: por ejemplo, convoca a la ciudadanía a integrar veedurías para controlar concursos o grandes proyectos (ha habido veedurías para observar concursos de jueces, la reconstrucción tras el terremoto de 2016, etc.). También administra un sistema de registro de organizaciones sociales a nivel nacional.

En sus años de funcionamiento, el CPCCS ha tenido logros y controversias. Por un lado, ha institucionalizado cientos de procesos participativos: del 2010 al 2018 formó decenas de comisiones ciudadanas que seleccionaron autoridades (algo único en la región), apoyó la creación de observatorios ciudadanos en temas como seguridad, ambiente, discapacidad, etc., e impulsó capacitaciones en participación y control social (a través de su Escuela de Formación Ciudadana). Por otro lado, enfrentó politización y críticas de distintos sectores, al punto que en la consulta

popular de 2018 se reestructuró el organismo (cese anticipado de consejeros y cambio a elección popular). Aun así, el CPCCS continúa siendo un actor clave: es la institución guardiana de la participación, a la que ciudadanos y colectivos pueden acudir para canalizar sus iniciativas (p.ej., inscribir una veeduría, proponer una norma al Ejecutivo, etc.). De su efectividad depende en buena medida que la participación no se quede solo en la letra de la ley.

En cuanto a los gobiernos locales, muchos han desarrollado experiencias valiosas. Un ejemplo emblemático fue el Municipio de Cotacachi (Imbabura) bajo la alcaldía de Auki Tituaña (1996-2009), que estableció un modelo de municipio participativo: creó la Asamblea Cantonal con delegados de todas las comunidades y sectores, la cual discutía las prioridades de inversión y las políticas locales. Cotacachi implementó presupuestos participativos, cabildos abiertos frecuentes, comisiones ciudadanas por área (salud, educación, ambiente), e incluso reconoció en la ordenanza presupuestaria el derecho de la asamblea ciudadana a aprobar el presupuesto anual. Este caso ganó premios internacionales (Dubai 2000, BID, etc.) y se convirtió en referencia de gobernanza local colaborativa.

Otros municipios destacables: Cuenca, que desde 2011 adoptó un Consejo de Planificación cantonal con participación de representantes ciudadanos en un porcentaje significativo; Quito, donde en distintas administraciones se han realizado cabildos barriales y más recientemente se usaron plataformas digitales para presupuestos participativos en ciertos barrios (por ejemplo, en 2022 se probó una iniciativa mediante la plataforma Apolitical para incorporar enfoques de comportamiento en la priorización ciudadana de obras); Portoviejo, que tras el terremoto de 2016 integró a ciudadanos en mesas de reconstrucción; Guayaquil, donde aunque la gestión ha sido más centralizada, existen instancias como los veedores de obras públicas. Asimismo, los Gobiernos Parroquiales Rurales a menudo funcionan con asambleas comunitarias para decidir proyectos con el presupuesto participativo parroquial.

En la administración pública central, varios ministerios y entidades han creado unidades o políticas de participación. Por ejemplo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene mesas de diálogo con usuarios de programas sociales; el Ministerio de Salud impulsa los Comités Locales de Salud con participación comunitaria en centros de salud; el Consejo Nacional Electoral promueve la participación mediante observatorios electorales ciudadanos; la Defensoría del Pueblo involucra a voluntarios en veedurías de servicios públicos. Además, recientemente se creó

la figura del Consejo Consultivo Juvenil adscrito a la Secretaría de la Juventud, para que jóvenes líderes aporten en políticas públicas de su interés.

A nivel de sociedad civil, Ecuador cuenta con organizaciones no gubernamentales y movimientos cívicos activos que han protagonizado casos de participación directa muy relevantes. Un caso reciente e histórico es la iniciativa de consulta popular sobre el Yasuní. Un colectivo de organizaciones ambientalistas e indígenas (llamado YASunidos) reunió en 2014 alrededor de 750 mil firmas para forzar un referéndum nacional sobre la explotación petrolera en el Parque Yasuní, una de las zonas de mayor biodiversidad y hogar de pueblos indígenas en aislamiento. Si bien en ese momento el órgano electoral invalidó muchas firmas y no convocó la consulta, la lucha continuó y finalmente, tras años de presión y fallos judiciales, se logró llevar a cabo la Consulta Popular del Yasuní el 20 de agosto de 2023. En ella, casi el 60% de los ecuatorianos votaron a favor de prohibir la extracción de petróleo en el Bloque ITT del Yasuní, marcando un precedente mundial. Este caso evidencia el poder de la participación ciudadana: a través de un mecanismo directo (referéndum de iniciativa popular), la ciudadanía tomó una decisión trascendental de política ambiental, incluso contra los intereses de poderosas petroleras y en pos de la protección de los derechos de la naturaleza y los pueblos indígenas. Fue celebrada como una victoria de la democracia participativa y ambiental.

Otro caso notable de participación directa fue la Consulta Popular de 2011 sobre reformas judiciales y temas de seguridad, donde si bien las preguntas fueron propuestas por el Ejecutivo, la ciudadanía deliberó intensamente y decidió en las urnas. En 2018 otra consulta (iniciada por el presidente Moreno) incluyó una pregunta para reestructurar el CPCCS, lo que muestra cómo los mecanismos participativos pueden tener impactos en la arquitectura institucional del país.

En el terreno del control social, se pueden mencionar experiencias de veedurías ciudadanas exitosas: por ejemplo, la veeduría conformada en 2010 para auditar la deuda externa ecuatoriana (que contribuyó a identificar irregularidades en contratos de deuda); veedurías a procesos de elección de jueces de la Corte Nacional en 2011-2012, que aunque simbólicas aportaron transparencia; más recientemente, en 2022-2023 se conformaron veedurías para vigilar la reconstrucción de escuelas, la gestión de la pandemia de COVID-19, entre otros. Estas veedurías, muchas auspiciadas por el CPCCS o por la Defensoría del Pueblo, han empoderado a ciudadanos

comunes (profesionales, dirigentes locales) a fiscalizar y emitir informes, algunos de los cuales derivaron en acciones correctivas o denuncias penales.

Finalmente, cabe resaltar el papel de las organizaciones indígenas y movimientos sociales ecuatorianos, que históricamente han sido protagonistas de la participación y la gobernanza colaborativa a su modo. La CONAIE y otras organizaciones han impulsado no solo protestas (participación contentious), sino también propuestas de políticas (por ejemplo, la idea del Estado plurinacional, incorporada en 2008) y manejan sus propios sistemas de gobierno comunitario (los cabildos indígenas, las asambleas comunales bajo usos y costumbres) que son reconocidos en la ley. Estos actores son instituciones sociales de hecho que promueven la participación de sus bases en las decisiones que les conciernen y a menudo coordinan con el Estado en ámbitos como la educación intercultural bilingüe o la justicia indígena, lo que es también una forma de gobernanza colaborativa intercultural.

En conclusión, Ecuador cuenta con una estructura institucional (CPCCS, GAD, ministerios) que, si bien perfectible, tiene el mandato de hacer real la participación, y una ciudadanía que en múltiples ocasiones ha demostrado organización y empuje para incidir en lo público (como en Yasuní, o en la vigilancia de la corrupción). Los casos prácticos ilustran tanto las potencialidades como las dificultades de llevar la colaboración Estado-sociedad a la práctica cotidiana del gobierno.

Desafíos, limitaciones y oportunidades de la gobernanza colaborativa en el contexto ecuatoriano

Implementar una gobernanza verdaderamente colaborativa en Ecuador enfrenta desafíos significativos, pero también se beneficia de oportunidades únicas dadas las características del país. A continuación se analizan algunos de los principales obstáculos o limitaciones, así como las potencialidades de este enfoque en el contexto ecuatoriano:

Desafíos y limitaciones:

Brecha entre norma y práctica: Si bien el marco legal es muy favorable, no siempre se cumple en la realidad. Existe a veces una participación formalista o simbólica, donde se convocan mecanismos participativos por requisito legal pero sin voluntad política real de seguir sus resultados. El desafío es pasar del “papel” a la implementación efectiva, asegurando que las instancias creadas (consejos, asambleas, etc.) tengan incidencia concreta. La calidad e impacto de

la participación aún varían: por ejemplo, algunos presupuestos participativos terminan decidiendo obras menores y no influyen en políticas de mayor calado.

Capacidad institucional y coordinación: La gestión de procesos participativos requiere recursos, metodologías y personal capacitado. Muchos GAD pequeños carecen de unidades especializadas en participación, o no tienen presupuesto para asambleas frecuentes. Asimismo, hace falta mejor coordinación entre niveles de gobierno: el Sistema Nacional de Participación previsto no ha terminado de articular, lo que dispersa esfuerzos. La creación de la función de Transparencia con el CPCCS implicó también ajustes de competencias (por ejemplo, entre CPCCS y municipios en registro de veedores), generando a veces confusión. Fortalecer la capacidad institucional y clarificar roles es una tarea pendiente.

Cultura política y resistencia al cambio: Pese al discurso participativo, persisten prácticas políticas tradicionales centralizadas. Algunos líderes locales o nacionales muestran resistencias a compartir poder o a aceptar críticas de la ciudadanía. Hay temor a que la participación ciudadana ralentice la gestión o desafíe la autoridad establecida. Superar esta visión requiere un cambio cultural hacia valorar la deliberación y el control ciudadano como algo positivo. Asimismo, sectores ciudadanos pueden mostrar apatía o desconfianza inicial, lo cual hay que contrarrestar generando confianza mediante resultados tangibles.

Desequilibrios de poder y representación: Un reto es asegurar que en los procesos colaborativos no dominen élites o grupos de interés particulares. Existe el riesgo de cooptación: que las instancias participativas sean controladas por sectores afines al gobierno de turno, o por grupos corporativos fuertes, dejando fuera a los más débiles (pobres, mujeres, jóvenes, minorías). Garantizar inclusión y pluralidad es clave. También son desafíos las asimetrías de conocimiento –a veces la ciudadanía no maneja información técnica suficiente frente a los técnicos–, lo que exige invertir en capacitación y transparencia de información para nivelar el terreno deliberativo.

Continuidad y sostenibilidad política: Los procesos participativos a menudo dependen del impulso de ciertas autoridades (un alcalde comprometido, etc.). Un cambio de administración puede dismantelar lo avanzado (por ejemplo, suspender presupuestos participativos). Esta discontinuidad mina la confianza ciudadana. Institucionalizar la participación –que se vuelva parte rutinaria de la gestión, más allá de quién gobierne– es un reto. La reciente elección de consejeros CPCCS por voto popular fue pensada para dar mayor legitimidad al organismo; sin embargo,

también lo expone a la dinámica política partidista, lo que puede afectar su estabilidad y enfoque técnico.

**Tecnología y brecha digital:** La adopción de plataformas digitales ofrece oportunidades pero también limita la inclusión de poblaciones con menos acceso o habilidades tecnológicas, como adultos mayores o comunidades rurales sin conectividad. Debe haber estrategias para complementar la e-participation con métodos tradicionales, y para reducir la brecha digital (más infraestructura, alfabetización digital, etc.). De lo contrario, la participación en línea podría sesgarse hacia los sectores urbanos y educados.

**Seguridad y contexto socio-político:** En los últimos años Ecuador ha enfrentado problemas de seguridad ciudadana y conflictividad política. Estas situaciones pueden dificultar procesos participativos (por ejemplo, es más difícil convocar reuniones en territorios con alta violencia, o en medio de convulsión política la gente prioriza otras urgencias). Además, la polarización política puede trasladarse a los espacios participativos, impidiendo consensos. Mantener los procesos colaborativos a salvo de la polarización partidista y la inseguridad es un desafío contextual.

A pesar de lo anterior, hay grandes oportunidades y ventajas para promover la gobernanza colaborativa en Ecuador:

**Base constitucional y legal sólida:** Como se ha descrito, pocas naciones cuentan con un andamiaje tan amplio de reconocimiento a la participación. Esto significa que los ciudadanos y colectivos tienen herramientas legales para exigir participación. Por ejemplo, si una autoridad no realiza rendición de cuentas, se la puede denunciar; si no se convoca a consulta en un tema sensible, se puede demandar judicialmente. La Constitución del “Buen Vivir” brinda un mandato político claro hacia la participación, que los gobernantes no pueden ignorar fácilmente.

**Sociedad civil organizada y con experiencia:** Ecuador posee un movimiento indígena estructurado, sindicatos, ONG’s, comités barriales y otras organizaciones sociales con larga trayectoria de movilización y diálogo. Esta densidad organizativa es un capital social valioso para cualquier esquema colaborativo, pues facilita la representación de intereses colectivos y la implementación de acuerdos. Por ejemplo, los pueblos indígenas tienen sus propias formas democráticas internas que pueden articularse en consultas previas y cogestión de programas interculturales. Asimismo, existe una ciudadanía cada vez más informada (gracias en parte a redes sociales y medios digitales)

dispuesta a participar en causas públicas –lo cual se evidenció en la exitosa campaña del referendo Yasuní 2023–.

**Innovación tecnológica y Gobierno Abierto:** La adopción de la plataforma ParticipaEC y la mejora en los índices de gobierno digital (Ecuador alcanzó el puesto 21 mundial en participación digital según la ONU) muestran un compromiso por innovar en participación. Esto abre la oportunidad de experimentar con nuevas metodologías: presupuestos participativos en línea, encuestas masivas por celular, aplicaciones de reporte ciudadano, etc. Además, Ecuador forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, habiendo implementado ya dos Planes de Acción (2019-2021, 2022-2024) que incluyen compromisos de participación ciudadana en políticas públicas. El apoyo de la cooperación internacional (por ejemplo GIZ en ParticipaEC) es otro punto a favor para financiar e impulsar estas innovaciones.

**Juventud y educación cívica:** Una nueva generación de jóvenes más familiarizados con la tecnología y con sensibilidad hacia temas globales (medio ambiente, derechos humanos) está emergiendo en el país. Muchos participaron como voluntarios en crisis (COVID-19) o en iniciativas solidarias, mostrando deseo de incidir. Si se logra canalizar esa energía a través de mecanismos formales (consejos consultivos juveniles, presupuestos participativos jóvenes, etc.), hay un gran potencial de rejuvenecer la participación. Adicionalmente, la malla educativa incluye formación en cultura democrática, y programas de educación ciudadana (Defensoría del Pueblo y CPCCS han trabajado con colegios y universidades) que en el mediano plazo pueden rendir frutos en una ciudadanía más consciente de sus derechos participativos.

**Necesidad de soluciones compartidas:** Ecuador enfrenta desafíos complejos –reactivación económica post-pandemia, lucha contra el narcotráfico, cambio climático, entre otros– que ningún actor puede resolver solo. Esto crea una necesidad objetiva de colaboración. Por ejemplo, para enfrentar la inseguridad, el gobierno necesita trabajar con comunidades, empresas privadas (seguridad en entornos comerciales), organizaciones sociales (prevención en barrios) y la academia (análisis del fenómeno). Situaciones así pueden ser catalizadores para adoptar enfoques de gobernanza colaborativa por pura eficacia: cuando se incluyen más perspectivas, las soluciones suelen ser más integrales y respaldadas.

**Ejemplos exitosos que inspiran réplica:** Los casos positivos mencionados (Cotacachi, presupuestos participativos en varias ciudades, la consulta Yasuní, etc.) sirven de referente y motivación para

otras localidades o sectores. Saber que la participación puede producir cambios concretos –como proteger el Yasuní, o lograr que un barrio tenga agua potable gracias al presupuesto participativo– es un incentivo poderoso para la ciudadanía. Además, las autoridades ven que estos mecanismos pueden mejorar su relación con la comunidad e incluso su imagen pública, por lo que empiezan a mostrarse más abiertas a implementarlos.

En conclusión, la gobernanza colaborativa en Ecuador se encuentra en una encrucijada: por un lado, arrastra limitaciones de orden institucional, cultural y práctico que hay que seguir trabajando (capacitación, voluntad política, inclusión, financiamiento); pero por otro, tiene a favor un clima normativo propicio, experiencias acumuladas y una ciudadanía activa. El desafío central quizá sea generar confianza mutua entre Estado y sociedad. Esto implica que el Estado demuestre apertura genuina (que las consultas y consejos influyan de verdad en las decisiones), y que la ciudadanía participe de manera informada y responsable (evitando la apatía o la polarización destructiva). Si se logra afianzar esa confianza mediante resultados tempranos –“victorias tempranas” en colaboración que solucionen problemas concretos– se puede crear un círculo virtuoso: mayor participación produce mejores políticas y más legitimidad, lo que a su vez anima a más ciudadanos a involucrarse.

El horizonte de oportunidades para la gobernanza colaborativa en Ecuador es amplio. En un contexto mundial donde las democracias enfrentan desafíos, Ecuador, con su apuesta constitucional por la participación, tiene la posibilidad de consolidar un modelo innovador de democracia participativa y colaborativa. Esto requerirá perseverancia, aprendizaje continuo (no temer al ensayo y error en mecanismos nuevos) y, sobre todo, la convicción compartida de que la construcción del bien común es una tarea colectiva, donde gobierno y ciudadanía avanzan de la mano.

## Referencias

Al Jazeera. (2023, 21 de agosto). ‘Historic’: Ecuador voters reject oil drilling in Amazon protected area [aljazeera.com](https://www.aljazeera.com/). Al Jazeera News. Recuperado de <https://www.aljazeera.com/>

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Castro, M. (2024, 19 de noviembre). Consulta previa, libre e informada [gk.city](https://gk.city). GK Ciudadanía. Recuperado de <https://gk.city/>

Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación [redalyc.org](https://redalyc.org). Revista de Ciencias Sociales (Universidad del Zulia), 25(2), 178-191.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N° 449, 20-Oct-2008. (Artículos 95, 96, 100 y relacionados a participación ciudadana) [oas.org](https://oas.org).

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Registro Oficial Suplemento N° 175, 20-Apr-2010. (Arts. 1-4 objetivo y principios; mecanismos de participación; disposiciones sobre veedurías, rendición de cuentas, etc.) [oas.org](https://oas.org).

Ruiz Pozo, L. (2017). Los presupuestos participativos en Ecuador: balance crítico. Quito: CIUDAD/INTERCOOPERATION/CLACSO [biblioteca.clacso.edu.ar](https://biblioteca.clacso.edu.ar).

Uvalle Berrones, R. (2022). Políticas y gobernanza colaborativa [editorial.iaen.edu.ec](https://editorial.iaen.edu.ec). En X. Barragán (Coord.), Gobernanza y Administración Pública Inteligente (pp. 19-30). Quito: IAEN.

Secretaría Nacional de Planificación (Senplades). (2013, 15 de octubre). Consejos Ciudadanos Sectoriales del Ecuador se reúnen en Quito [planificacion.gob.ec](https://planificacion.gob.ec). [Boletín]. Quito, Ecuador.

ParticipaEC – Plataforma Nacional de Participación Digital. (2025). Ministerio de Telecomunicaciones (MINTEL) – Gobierno de Ecuador [telecomunicaciones.gob.ec](https://telecomunicaciones.gob.ec). (Lanzamiento y descripción de la herramienta en Boletín de Prensa N°081, 16-abr-2025).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista Nueva Sociedad, (volumen y número desconocidos), 9-20. (citado en Uvalle, 2022) [editorial.iaen.edu.ec](https://editorial.iaen.edu.ec).

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza: teoría y práctica. Barcelona: Revisión de la Gestión Pública. (citado en Uvalle, 2022) [editorial.iaen.edu.ec](https://editorial.iaen.edu.ec).

(Las referencias listadas incluyen tanto fuentes primarias legales de Ecuador como bibliografía académica y periodística utilizada para sustentar el capítulo. Se ha seguido el formato APA 7ma ed.)

## Capítulo XI

### Ética y responsabilidad en la administración pública

Alberto Eduardo Colcha Seilema  
[acolcha@utb.edu.ec](mailto:acolcha@utb.edu.ec)

Universidad Técnica de Babahoyo  
<https://orcid.org/0000-0001-6611-2652>

Introducción: La ética y la responsabilidad son pilares fundamentales de una buena administración pública, especialmente en un Estado constitucional de derechos y justicia como Ecuador. La ética pública se refiere a los valores y principios que guían la conducta de quienes gestionan los asuntos públicos, buscando siempre el bien común y el servicio a la ciudadanía. Por su parte, la responsabilidad pública implica la obligación de los servidores de responder por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, sujetándose a consecuencias administrativas, civiles, penales e incluso políticas cuando corresponda. En este capítulo, dirigido a estudiantes de posgrado, se analizan los fundamentos teóricos de la ética en la gestión pública, los principios éticos que deben regir el servicio público, el rol de las diferentes formas de responsabilidad en el sector estatal, la normativa ecuatoriana vigente en materia de ética pública, las instituciones de control y vigilancia, los desafíos más comunes (corrupción, conflictos de interés, clientelismo, etc.), así como propuestas y buenas prácticas para fortalecer la ética y la rendición de cuentas en el contexto ecuatoriano actual.

## 1. Definiciones clave de ética pública y responsabilidad en el sector público

La ética, en términos filosóficos generales, es la disciplina que estudia la moral y la conducta humana, buscando establecer qué acciones son correctas o virtuosas. Cuando hablamos de ética pública, nos situamos en el terreno del Estado y las instituciones que componen el ámbito público. Una definición institucional señala que la ética pública es la actuación basada en principios, conciencia y responsabilidad con respecto a los recursos y bienes públicos, para buscar el bien común. En otras palabras, la ética pública atañe a los asuntos que competen a toda la sociedad y procura que en la administración pública prevalezcan la probidad, la transparencia, la integridad y la orientación al bien común. De hecho, la ética pública busca mejorar la administración pública reforzando su razón de servicio a la ciudadanía.

Por otro lado, la responsabilidad en el sector público puede entenderse como la obligación de los servidores y autoridades de responder por sus decisiones, acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. La Constitución ecuatoriana establece de forma categórica que “ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones”, especificando que los funcionarios serán responsables administrativa, civil y penalmente por la gestión de fondos, bienes o recursos públicos. Esta disposición enfatiza que todo ejercicio de la función pública conlleva rendición de cuentas. Adicionalmente, existe la responsabilidad política, entendida como la obligación de las más altas autoridades de justificar sus actos ante el soberano (pueblo) y los órganos de control político. En el ordenamiento ecuatoriano, la responsabilidad política se hace efectiva a través de mecanismos como la revocatoria del mandato o el juicio político en la Asamblea Nacional, procedimientos constitucionales destinados a asegurar el principio de responsabilidad de funcionarios de alto nivel por el incumplimiento de sus funciones o el mal desempeño en sus cargos (Constitución de 2008, arts. 129-131) En suma, ética pública y responsabilidad van de la mano: la primera orienta cómo deben actuar moralmente los servidores públicos, y la segunda garantiza que respondan por qué hacen y cómo lo hacen, conforme a la ley y al escrutinio público.

## 2. Fundamentos filosóficos y teóricos de la ética en la gestión pública

La reflexión sobre la ética en la administración pública tiene raíces en las teorías clásicas de la filosofía moral y política, así como en desarrollos modernos de la teoría administrativa. Desde la Antigüedad, filósofos como Aristóteles enfatizaron la importancia de la virtud y el carácter moral

del gobernante, al considerar que “el hombre es, por naturaleza, un ser político” y que la felicidad (eudaimonía) individual está ligada al bienestar de la comunidad. Por su parte, corrientes del utilitarismo (como la de Bentham o Mill) han aportado la noción de que las decisiones públicas deben evaluarse por sus consecuencias en la felicidad o bienestar del mayor número de personas. Igualmente, la ética kantiana (deontológica) subraya deberes universales como la honestidad y el respeto a la dignidad humana, principios muy relevantes para el servicio público (por ejemplo, el imperativo categórico de no usar a las personas meramente como medios). Estas corrientes filosóficas proporcionan un trasfondo teórico: los servidores públicos enfrentan dilemas donde deben ponderar deberes, consecuencias y virtudes al tomar decisiones que afectan a terceros.

Un componente esencial de la ética pública es entender que el actuar de los funcionarios tiene un impacto colectivo. Las decisiones en la gestión pública no solo involucran la conciencia individual de lo bueno o malo, sino que siempre repercuten en la sociedad. Por ende, la ética aplicada al ámbito público se ha nutrido de disciplinas como la filosofía política (con conceptos de justicia, contrato social, derechos) y la teoría administrativa, que incorpora valores como la eficiencia y la legalidad. Autores contemporáneos en ética pública, como la filósofa española Adela Cortina, señalan que el principal reto no es definir los valores, sino lograr su interiorización en los servidores públicos – es decir, que los principios éticos se conviertan en hábitos y convicciones personales más allá de meros enunciados formales. En este sentido, el desafío ético en la administración pública actual consiste en formar la conciencia moral de los funcionarios para que actúen correctamente incluso cuando no están siendo vigilados.

Asimismo, la ética pública se conecta con conceptos como la ética del servicio público (public service ethics) desarrollados por teóricos de la administración. Dwight Waldo, por ejemplo, ya advertía en el siglo XX sobre la tensión entre valores burocráticos (legalidad, jerarquía) y valores democráticos (transparencia, participación). De allí surgen marcos teóricos específicos, como la ética de la virtud cívica, que promueve cualidades personales en los servidores (integridad, prudencia, justicia), o la ética del resultado, que evalúa las políticas públicas por su impacto social. Todas estas perspectivas confluyen en la idea de que la administración pública no es moralmente neutra: por el contrario, “cada decisión administrativa es en el fondo una decisión ética”, pues implica elegir entre distintas visiones de lo que es correcto, justo y beneficioso para la ciudadanía.

En resumen, los fundamentos teóricos de la ética pública combinan la filosofía moral (deber, utilidad, virtud), la teoría política (justicia, contrato social) y la teoría de la gestión pública. Esto proporciona una base para comprender por qué, más allá de las reglas legales, es necesaria una ética profesional en el servicio público – un conjunto de criterios internos que guíen a los servidores a “hacer lo correcto” incluso ante presiones o tentaciones contrarias. La cultura ética institucional se vuelve así un componente de la buena gobernanza.

### 3. Principios éticos en el servicio público: integridad, imparcialidad, legalidad, transparencia y equidad

Los servidores públicos en Ecuador, al igual que en otros países, deben regir su conducta por una serie de principios éticos fundamentales que garantizan un actuar honesto y orientado al interés general. Entre los más importantes se destacan la integridad, la imparcialidad, la legalidad, la transparencia y la equidad, valores reconocidos tanto en normas jurídicas como en códigos de ética y documentos internacionales.

**Integridad:** Implica una adhesión plena a los valores morales y a la honestidad en el desempeño de la función pública. Un servidor íntegro actúa con ética y transparencia en todas sus acciones, cumpliendo con los valores, principios y normas y dando prioridad a los intereses públicos sobre cualquier beneficio personal. La integridad se refleja en la probidad, entendida esta como rectitud y honradez intachable. Por ejemplo, manejar fondos públicos con integridad significa no solo evitar el robo o desvío, sino también asegurar su uso eficiente y en beneficio de la ciudadanía. La integridad es considerada el eje transversal de la ética pública, pues un funcionario íntegro respetará los demás principios (será imparcial, acatará la ley, será transparente, etc.).

**Imparcialidad:** Consiste en proceder con objetividad y justicia, sin permitir que prejuicios, favoritismos políticos, amiguismos o intereses personales influyan en las decisiones administrativas. La imparcialidad está ligada al principio de igualdad y no discriminación: todos los ciudadanos deben recibir el mismo trato y las mismas oportunidades frente a la administración. Esto se manifiesta, por ejemplo, en procesos de contratación meritocráticos (selección de personal o proveedores en función de méritos y no de conexiones personales) y en la aplicación uniforme de las leyes. La normativa ecuatoriana prohíbe explícitamente actos que atenten contra la imparcialidad, como el nepotismo, que es contratar a familiares sin cumplir la meritocracia (LOSEP, art. 6) o los conflictos de interés (la Constitución exige a los funcionarios abstenerse de

intervenir en casos donde tengan intereses particulares en juego). Un servicio público imparcial fortalece la confianza ciudadana, pues garantiza que las decisiones se toman buscando el bien común y no para beneficiar a unos pocos.

**Legalidad:** Este principio exige que toda actuación de la administración se apegue estrictamente a la Constitución y la ley. En Ecuador, el artículo 226 de la Constitución consagra el principio de legalidad al señalar que los funcionarios públicos solo pueden ejercer las competencias atribuidas por la ley y deben asegurar el cumplimiento del marco jurídico en todas sus decisiones. La legalidad ética va más allá de una formalidad: significa que el servidor público respeta el Estado de derecho y la seguridad jurídica, sometiendo incluso sus convicciones personales al mandato de la norma. Por ejemplo, un servidor actuará con legalidad si se abstiene de ejecutar órdenes superiores manifiestamente ilegales o si aplica los procedimientos debidos aunque ello tome más tiempo, garantizando el debido proceso. La cultura de la legalidad es vista como un “antídoto” contra la corrupción en Ecuador, pues al interiorizar que nada está por encima de la ley, se reduce la arbitrariedad y el abuso de poder.

**Transparencia:** En el servicio público, la transparencia implica operar en un entorno de apertura, donde la información sobre las decisiones y el uso de recursos está accesible y es difundida como un derecho de la ciudadanía. Un principio básico es que los actos de gobierno tienen, por regla general, carácter público, salvo contadas excepciones de información reservada. La transparencia se concreta mediante mecanismos como la publicación de informes de gestión, los portales de datos abiertos, la rendición de cuentas periódica y la posibilidad de que la sociedad civil supervise la gestión. En Ecuador, la transparencia es no solo un valor ético sino también un principio constitucional (art. 227 CRE) y legal (Ley de Transparencia y Acceso a la Información). Servidores transparentes “operan de manera visible y predecible, promoviendo la confianza y la participación” ciudadana. La transparencia fortalece la legitimidad de las instituciones, pues permite detectar y corregir desviaciones (por ejemplo, exponer sobrepagos en contratos, o monitorear la calidad del gasto público). Además, se relaciona con el principio de rendición de cuentas, que exige a las autoridades informar y justificar sus acciones ante la sociedad.

**Equidad (y justicia):** Este principio se refiere a garantizar un trato justo, proporcional e inclusivo a todos los ciudadanos en la distribución de recursos y en el acceso a los servicios públicos. La equidad combina la igualdad (dar a todos las mismas oportunidades) con la justicia distributiva

(dar más apoyo a quien más lo necesita, para lograr un equilibrio). La Constitución ecuatoriana, en sus principios, incluye la inclusión, igualdad y no discriminación como deberes estatales transversales. En el contexto del servicio público, equidad significa, por ejemplo, asignar el presupuesto de manera que llegue a las poblaciones más vulnerables, garantizar que todos los usuarios sean atendidos con dignidad, y que las políticas públicas no favorezcan injustamente a ningún grupo privilegiado. Un código de integridad la define vinculada a la justicia: “actuar con imparcialidad, garantizando el ejercicio de derechos y el acceso a servicios por cada persona, bajo principios de igualdad y no discriminación”. En síntesis, la equidad exige que las decisiones administrativas busquen la justicia social, corrigiendo desigualdades históricas y evitando cualquier sesgo arbitrario.

Estos cinco principios –integridad, imparcialidad, legalidad, transparencia y equidad– están interrelacionados y forman el núcleo de la ética del servicio público. Normativamente, aparecen recogidos en diversos instrumentos: la Constitución (arts. 226 y 227), el Código Orgánico Administrativo (que en sus artículos 17 y 21 enfatiza valores como honestidad, lealtad, probidad, servicio y buena fe en la relación Estado-ciudadano), la Ley Orgánica de Servicio Público (que obliga a servidores a actuar con eficiencia, calidad, lealtad institucional, rectitud y buena fe, rindiendo cuentas de su gestión), así como en códigos de ética emitidos por distintas entidades. Por ejemplo, la Política Nacional de Integridad Pública del Ejecutivo enumera valores como honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, solidaridad, transparencia y respeto como orientadores de la conducta de los servidores. Cuando estos principios éticos se convierten en práctica cotidiana, se consolida una administración pública íntegra y confiable.

#### 4. El rol de la responsabilidad administrativa, legal y política en la administración pública

La responsabilidad en la administración pública se manifiesta en diversos planos o dimensiones, todas orientadas a asegurar que el poder público se ejerza de forma correcta y se corrijan o sancionen las desviaciones. Podemos distinguir principalmente: la responsabilidad administrativa, la responsabilidad legal (civil/penal) y la responsabilidad política. Cada una opera con mecanismos e instituciones diferentes, pero se complementan para conformar un sistema integral de rendición de cuentas.

**Responsabilidad administrativa:** Es aquella que se deriva del incumplimiento de deberes funcionales o normas administrativas por parte de servidores públicos. Cuando un funcionario

comete una falta administrativa (por ejemplo, inobservar procedimientos, mal uso de bienes del Estado, negligencia en sus funciones), se hace acreedor a sanciones administrativas internas. En Ecuador, la institución clave en esta materia es la Contraloría General del Estado, encargada de investigar y determinar responsabilidades administrativas culposas por acciones u omisiones que infringen la normativa en la gestión pública. Las sanciones administrativas pueden incluir amonestaciones, multas e incluso la destitución del cargo. Por ejemplo, la Contraloría, tras una auditoría, puede establecer responsabilidad administrativa y solicitar la sanción de un funcionario que causó un perjuicio económico al Estado por no acatar las disposiciones legales. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la LOSEP prevén los procedimientos para estas sanciones. El objetivo de la responsabilidad administrativa es garantizar la disciplina interna y la corrección de faltas en la gestión diaria, promoviendo la eficiencia y legalidad en cada entidad pública.

Responsabilidad legal (civil y penal): Cuando la falta del servidor público transgrede no solo normas administrativas sino también la ley en sentido estricto, se activa la responsabilidad legal. Esta puede ser civil, si se ocasiona un daño patrimonial que debe ser reparado, o penal, si se configura un delito. En el ámbito civil, por ejemplo, un funcionario puede ser obligado a reintegrar fondos mal utilizados o a indemnizar daños causados al Estado o a terceros. La Contraloría, tras sus auditorías, no solo impone sanciones administrativas sino que también determina responsabilidades civiles culposas (para recuperar recursos) y encuentra indicios de responsabilidad penal que remite a la Fiscalía. En el ámbito penal, la Fiscalía General del Estado juega un rol central: es la encargada de investigar y acusar delitos cometidos por funcionarios, tales como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, entre otros. De hecho, la Constitución estipula que aquellos servidores involucrados en estos delitos serán sancionados con penas imprescriptibles, y que los juicios penales procederán incluso en ausencia del acusado (art. 233, inciso segundo). La Fiscalía cuenta con unidades especializadas en corrupción que han investigado tramas complejas – por ejemplo, casos de sobornos en obras públicas – llevando a exfuncionarios y terceros relacionados ante los tribunales. La responsabilidad penal, en caso de condena, implica cárcel, multas e inhabilitación para ejercer cargos públicos. Todo este entramado legal busca asegurar que las acciones u omisiones ilegales de los servidores no queden en la impunidad y que el Estado reciba la debida reparación. Se trata de un mensaje claro: el servicio público conlleva una gran responsabilidad jurídica, y el que viole la ley enfrentará las

consecuencias como cualquier ciudadano, si no más severas dada la posición de confianza que ostentaba.

Responsabilidad política: Es una forma de responsabilidad peculiar del régimen democrático, que se refiere al deber de los gobernantes y altas autoridades de responder políticamente por su gestión ante los órganos electivos y la ciudadanía. A diferencia de la responsabilidad administrativa o penal, la responsabilidad política no necesariamente implica que se haya cometido un ilícito, sino que puede activarse por mal desempeño, falta de idoneidad, o desacuerdo con la orientación de una gestión. En Ecuador, la máxima expresión de esta responsabilidad es el ya mencionado juicio político en la Asamblea Nacional. Mediante este procedimiento, el poder legislativo puede censurar y destituir – por mayoría calificada – a altos funcionarios del Ejecutivo y otros organismos (ministros de Estado, titulares de la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, superintendentes, miembros del CNE, CPCCS, etc.) por incumplimiento de las funciones que la ley les asigna, incluso hasta un año después de que hayan dejado el cargo (art. 131 CRE). El juicio político es entonces un mecanismo para hacer efectivo el “principio de responsabilidad de los servidores públicos, especialmente de los más altos cargos”, combinando elementos jurídicos y políticos. Si la Asamblea censura a una autoridad, esta queda inmediatamente destituida de su cargo, y si en las razones de la censura se hallan indicios de delito, se envían a la Fiscalía (conexión con la responsabilidad penal). Otra faceta de la responsabilidad política es la responsabilidad electoral: periódicamente, los gobernantes deben rendir cuentas ante el pueblo a través de elecciones (o mediante la revocatoria del mandato, prevista en la Constitución), en las cuales los ciudadanos evalúan su gestión. En esencia, la responsabilidad política refuerza el principio democrático de que el poder emana del pueblo y debe servir a sus intereses; por tanto, quienes ocupan funciones de gobierno están permanentemente bajo escrutinio público y pueden ser removidos por razones de confianza o insatisfacción política, más allá de lo legal estricto. Esto incentiva la rendición de cuentas proactiva y la sensibilidad a las demandas sociales por parte de las autoridades.

En resumen, la administración pública ecuatoriana dispone de un sistema de controles que abarca: controles internos administrativos (disciplinarios), controles legales externos (judiciales, fiscales) y controles políticos (legislativos y ciudadanos). Esta tríada de responsabilidades –administrativa, legal y política– busca garantizar que los servidores públicos actúen con probidad y eficacia, bajo

pena de sanción si defraudan la confianza depositada en ellos. Cabe recalcar que estos mecanismos deben aplicarse respetando el debido proceso y evitando su uso abusivo; de lo contrario, podrían degenerar en persecuciones o en inestabilidad institucional. Pero bien aplicados, fortalecen el Estado de derecho, disuaden la corrupción y promueven una cultura de accountability (rendición de cuentas) en el sector público.

#### 5. Normativa ecuatoriana relacionada con la ética y la responsabilidad

Ecuador cuenta con un marco normativo robusto que establece principios éticos y mecanismos de responsabilidad para el sector público. Los instrumentos legales más relevantes en esta materia incluyen la Constitución de la República (2008), el Código Orgánico Administrativo (COA, vigente desde 2018), la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), diversos códigos de ética y otras disposiciones específicas. A continuación, se sintetizan los aspectos más importantes de estas normas en relación con ética y responsabilidad:

Constitución de la República (2008): La Constitución ecuatoriana incorpora explícitamente valores éticos en la función pública. El artículo 227 define que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad” y dispone que se rija por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Estos principios combinan valores éticos (e.g. transparencia) con criterios de buena gestión (eficacia, calidad). Además, el artículo 232 prohíbe que personas con conflicto de intereses ocupen cargos en entidades de control y exige que los servidores se abstengan de intervenir en casos donde sus intereses personales colisionen con los del órgano público en el que sirven (norma clave para prevenir la corrupción y el favoritismo). Por otra parte, el art. 233, citado anteriormente, es crucial: establece la responsabilidad administrativa, civil y penal de todo servidor público por los actos u omisiones en sus funciones, y declara imprescriptibles las acciones por delitos graves contra la administración (peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito). Este artículo consagra el principio de no impunidad y de responsabilidad obligatoria. También la Constitución, en el art. 226, exige a las instituciones y servidores públicos actuar dentro del ámbito de sus competencias legales y con respeto pleno a los derechos, bajo el principio de legalidad y debida coordinación. Y en el art. 83, numeral 17, incluye entre los deberes de todo ciudadano “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente”, lo que enlaza la ética pública con la responsabilidad cívica de la

población (por ejemplo, a través de la vigilancia social). En síntesis, la Constitución ecuatoriana proporciona un fundamento ético-jurídico claro: el servicio público es servicio a la colectividad, bajo valores de integridad, transparencia y responsabilidad.

**Código Orgánico Administrativo (COA):** Este código, que regula el ejercicio de la función administrativa, contiene en su Título Preliminar principios generales que refuerzan la ética pública. Por ejemplo, el art. 7 COA consagra el principio de debida diligencia (los servidores deben actuar oportunamente y con cuidado en sus trámites) y el art. 10 el principio de legalidad. Destaca el art. 17 COA, que establece la presunción de rectitud: “se presume que todos los servidores públicos y los particulares mantienen una conducta adecuada en sus relaciones”; es decir, se supone la buena fe, honestidad y rectitud mutua entre Administración y ciudadano. Esto eleva la buena fe a principio rector de la gestión. Aún más importante, el art. 21 COA enumera valores éticos que deben guiar la relación Estado-ciudadano: lealtad institucional, servicio, probidad, honradez, integridad, buena fe, fomentando “confianza mutua, solidaridad, transparencia, dedicación al trabajo, en el marco de los más altos estándares profesionales”. Esta disposición prácticamente funciona como un código de ética dentro de la ley, ordenando al servidor público comportarse con virtudes morales durante el ejercicio de sus funciones. También el COA (art. 68 y ss.) prevé el régimen de responsabilidad administrativa para los funcionarios, complementando lo señalado por la Contraloría, y procedimientos para denuncias y quejas administrativas (art. 155 COA, Derecho de Petición y reclamos). En resumen, el COA incorpora la ética en la gestión diaria, al nivel procedimental y de trato con el usuario.

**Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP):** La LOSEP (Registro Oficial Suplemento 294 de 2010, con reformas posteriores) es la norma principal que regula la carrera y régimen de los servidores públicos civiles. Contiene un catálogo de deberes, prohibiciones y régimen disciplinario que concretan principios éticos. En el artículo 22 LOSEP se listan los deberes de los servidores públicos. Algunos literales relevantes son: el literal b), que obliga a “cumplir personalmente con las obligaciones del puesto con solidaridad, eficiencia, celeridad y en función del bien colectivo, con la dignidad que exigen las funciones”; el literal f), que exige “atender permanente y debidamente al público, brindando información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios de óptima calidad”; y el literal h), que ordena “ejercer las funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe”, ajustando los actos a los objetivos de la institución y

administrando recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficiencia, economía y eficacia, rindiendo cuentas de la gestión. Estas disposiciones reafirman muchos de los valores analizados (honestidad, buena fe, servicio al público, calidad, rendición de cuentas). En cuanto a prohibiciones éticas, la LOSEP en su art. 24 prohíbe, entre otras cosas, recibir obsequios o dádivas que puedan comprometer la imparcialidad (salvo detalles de cortesía), y en el art. 6 prohíbe expresamente el nepotismo, definiéndolo como nombrar en una misma institución a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la autoridad nominadora. La contravención a esta norma conlleva la destitución y la obligación de devolver lo pagado indebidamente al pariente nombrado. Asimismo, la LOSEP en su Capítulo V regula las sanciones disciplinarias (amonestación, multa, suspensión, destitución) para faltas como el incumplimiento de deberes o la transgresión de prohibiciones. Por otra parte, la LOSEP estipula la creación de Comités de Ética en las instituciones públicas para promover valores (art. 49, aunque su aplicación ha sido limitada). En suma, la LOSEP traduce la ética pública en obligaciones legales concretas para el funcionario, combinando incentivos (reconocimientos a la conducta destacada) y sanciones (por conducta antiética).

Código de Ética y normativa secundaria: Adicional a las leyes, en Ecuador existen códigos de ética institucionales y políticas públicas en integridad. Por ejemplo, en 2014 la Presidencia de la República emitió un Código de Ética aplicable al Ejecutivo (Acuerdo Ministerial 2, Registro Oficial 205, 17-marzo-2014) que recoge principios de conducta para los servidores del gobierno central. De igual forma, ministerios y entidades han desarrollado sus propias guías éticas. Un caso es el Código de Ética de la Secretaría de Derechos Humanos (2021), cuyo glosario definitorio citamos antes, y que establece valores como respeto, integridad, justicia, entre otros, adaptados al ámbito de derechos humanos. También cabe mencionar las Cartas Iberoamericanas suscritas por Ecuador, que sin ser leyes locales orientan las buenas prácticas: la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018) propone estándares de conducta para los servidores, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008) promueve la excelencia con integridad, y la Carta de Derechos y Deberes del Ciudadano en la Administración (2013) refuerza la noción de “buena administración” al servicio de la dignidad humana. En el ámbito penal, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) tipifica claramente los delitos contra la eficiencia de la administración pública (arts. 280-285 COIP, que incluyen peculado, cohecho, etc.) y contra la fe pública. Finalmente, un componente normativo importante es la Política Nacional de Integridad

Pública (PNIP), aprobada mediante Decreto Ejecutivo 337 de agosto de 2024, que establece lineamientos para prevenir la corrupción y fomentar la ética en la Función Ejecutiva, en línea con la Convención de la ONU contra la Corrupción. Dicha Política Nacional se articula con el Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025, que en su objetivo 9.8 fija la meta de “fomentar la integridad pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción” en el Estado. Esta política crea una Secretaría de Integridad Pública y plantea acciones como capacitaciones éticas, mejora de controles, protección de denunciantes, etc.

En síntesis, el andamiaje normativo ecuatoriano integra la ética en la legalidad: no se trata solo de recomendaciones morales, sino de mandatos jurídicos exigibles. La Constitución brinda el marco de valores; leyes como el COA y LOSEP detallan deberes y faltas; y códigos de ética, junto con políticas públicas recientes, complementan orientando la cultura organizacional. Un adecuado conocimiento y aplicación de esta normativa por parte de los servidores públicos es imprescindible para consolidar un Estado íntegro. Igualmente, la ciudadanía y los entes de control deben apoyarse en estas herramientas para exigir cuentas y corregir desviaciones, utilizando, por ejemplo, el derecho a la participación y control social consagrado en la propia Constitución (arts. 204-207, Función de Transparencia y Control Social).

## 6. Instituciones de control y vigilancia en Ecuador

Ecuador innovó en su Constitución de 2008 al crear una quinta función del Estado, la Función de Transparencia y Control Social, dedicada exclusivamente a la promoción de la honestidad en la gestión pública y al combate a la corrupción. Dentro de esta Función se agrupan varias instituciones de control y vigilancia clave, entre ellas la Contraloría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y la Defensoría del Pueblo, así como las Superintendencias de regulación (Bancos, Compañías, Telecomunicaciones, Economía Popular, y Control del Poder de Mercado). Fuera de esta Función, pero igualmente relevantes en el esquema de control, están la Fiscalía General del Estado (como parte de la Función Judicial, encargada de la acción penal pública) y la Procuraduría General del Estado (defensa jurídica del Estado). A continuación, describimos brevemente el rol de las principales instituciones de control en materia de ética y responsabilidad pública:

**Contraloría General del Estado (CGE):** Es el máximo órgano de control gubernamental y auditoría fiscal de Ecuador. Su base constitucional se encuentra en el art. 211, que la define como organismo

técnico encargado de “supervisar la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos institucionales”. La Contraloría dirige el Sistema Nacional de Control e integra la Función de Transparencia y Control Social. Entre sus funciones principales (art. 212 CRE) están: auditar y examinar la gestión financiera, operativa y ambiental de las entidades públicas; determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas, e identificar indicios de responsabilidad penal cuando encuentre irregularidades, comunicándolos a la Fiscalía; expedir normas de control interno; y asesorar a otras entidades en temas de control. En términos prácticos, la Contraloría realiza auditorías periódicas (por ejemplo, auditorías anuales a ministerios, auditorías especiales a proyectos o contratos específicos) y emite informes. Si detecta malos manejos, puede emitir glosas (obligaciones de reintegro de dinero) y determinaciones de responsabilidad. Así, cumple un rol sancionador administrativo (imponiendo, vía Ministerio de Trabajo u otros procedimientos, destituciones o multas a servidores responsables) y colabora con el sistema judicial para sanciones penales. La Contraloría tiene presencia nacional y es fundamental para “precautelar el buen uso de los recursos estatales a través de auditorías gubernamentales”, actuando con autonomía e independencia. Por ejemplo, en años recientes la CGE reveló casos de sobreprecio en obras públicas e irregularidades en contratos, lo que llevó a destitución de funcionarios y juicios penales subsecuentes. Cabe mencionar que la Contraloría también promueve la transparencia activa, exigiendo que las instituciones implementen recomendaciones y mejoren sus prácticas (un control preventivo). Su labor es vital para la ética pública, al ser el guardián de la probidad administrativa.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS): Creado por la Constitución de 2008 (arts. 204-207), el CPCCS es un organismo único que combina funciones de promoción de la participación con atribuciones de lucha contra la corrupción y designación de autoridades. El CPCCS está integrado por consejeros designados mediante elección popular (reformas de 2018 cambiaron el mecanismo, antes eran escogidos por concurso). Entre sus atribuciones constitucionales más destacadas están: promover la participación ciudadana y la educación cívica en valores de transparencia; estimular la deliberación pública; establecer mecanismos de rendición de cuentas en el sector público; apoyar la conformación de veedurías ciudadanas y control social; investigar denuncias sobre actos u omisiones que generen corrupción o afecten la participación; y emitir informes con indicios de responsabilidad e impulsar las acciones legales correspondientes. Es decir, el CPCCS puede recibir denuncias de ciudadanos sobre corrupción, investigarlas (tiene

cierto poder investigativo administrativo) y, si halla indicios, remitirlos a la Fiscalía u otras instancias, incluso constituyéndose como acusador particular en procesos penales. También debe proteger a los denunciantes (whistleblowers) de corrupción. Otra función clave es la designación de autoridades de control: el CPCCS organiza concursos y nombra a altas autoridades como el Contralor General, Fiscal General, Defensor del Pueblo, Procurador General, superintendentes, Consejo Nacional Electoral, etc., según procedimientos de selección con veedurías ciudadanas. Esto último busca desvincular esos nombramientos de cuotas partidistas y conferir mayor mérito e independencia. En cuanto a su rol anticorrupción, el CPCCS es heredero de la antigua Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) de los años 90. Aunque su desempeño ha sido objeto de debate político, en teoría es un espacio para la participación de la sociedad civil en el control del poder. Por ejemplo, el CPCCS ha impulsado observatorios ciudadanos a instituciones, apoyado veedurías en procesos como concursos de jueces, y presentado informes sobre casos emblemáticos de corrupción (como el caso Odebrecht en 2010s). En suma, el CPCCS representa el componente preventivo y participativo del sistema de integridad: involucra a la ciudadanía en la vigilancia (empoderando la denuncia y la veeduría) y crea puentes entre sociedad y Estado para la construcción de una gestión más ética. Un desafío ha sido lograr su efectividad y evitar la politización de sus funciones, pero su mandato normativo es claro en cuanto a fomentar la transparencia, valores y lucha contra la corrupción.

Fiscalía General del Estado: Si bien orgánicamente pertenece a la Función Judicial, merece mención como institución de control de la legalidad. La Fiscalía es el órgano responsable de la investigación penal de oficio de los delitos, incluyendo todos los delitos contra la administración pública y la corrupción. Cuenta con la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, dedicada exclusivamente a indagar casos complejos de corrupción pública (redes de sobornos, lavado de activos relacionados con funcionarios, etc.). En la práctica, la Fiscalía trabaja coordinadamente con la Contraloría (que le envía informes con indicios penales) y con unidades de inteligencia financiera (por ejemplo, para rastrear fortunas injustificadas de funcionarios). Su rol es central para que la responsabilidad penal se haga efectiva. En los últimos años, la Fiscalía ecuatoriana ha procesado judicialmente a numerosos exservidores de alto nivel, incluyendo exministros, exgobernadores e incluso un expresidente, por cargos de corrupción; muchos de estos procesos han derivado en sentencias condenatorias, enviando una señal de que nadie está por encima de la ley. No obstante, la eficacia de la Fiscalía depende de su independencia y capacidad

técnica; por ello, fortalecerla (con recursos, protección a fiscales, cooperación internacional) es parte de las estrategias nacionales anticorrupción.

Defensoría del Pueblo: Organismo de derechos humanos y control, cuya misión principal es proteger los derechos de los ciudadanos frente a abusos del poder público. En materia de ética pública, la Defensoría recibe quejas de usuarios por mala administración, trámites injustificadamente dilatados, tratos indebidos o violatorios de derechos por parte de funcionarios. Si bien no sanciona, emite recomendaciones y acciones defensoriales (p. ej., informes de violación de derechos, demandas de inconstitucionalidad de normas contrarias a transparencia, etc.). La Defensoría promueve la ética pública desde la perspectiva de derechos, recordando que corrupción y mala administración vulneran derechos ciudadanos (derecho al buen trato, a la información, a servicios públicos de calidad, etc.).

Superintendencias y entes reguladores: Ecuador tiene varias Superintendencias (de Bancos, Compañías, Telecomunicaciones, Economía Popular y Solidaria, Control del Poder de Mercado) que supervisan sectores específicos pero también vigilan que tanto entes públicos como privados en esas áreas actúen con legalidad y estándares éticos (por ejemplo, la Superintendencia de Compañías puede revisar contrataciones de empresas públicas con compañías privadas; la de Poder de Mercado investiga favoritismos o colusión en contratos estatales). Si bien su foco es técnico-regulatorio, contribuyen indirectamente a la integridad pública evitando prácticas antiéticas en los sectores económico-financieros que involucran fondos públicos.

Otras entidades y mecanismos: Además de las mencionadas, existen comités interinstitucionales y unidades especializadas: la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFFE) detecta lavado de activos, incluyendo los provenientes de corrupción; la Procuraduría General del Estado controla la legalidad de contratos públicos significativos, protegiendo el interés público; la Contraloría Interna en cada ministerio (o las Unidades de Auditoría Interna) hace controles preventivos; los Tribunales de Ética en algunos colegios profesionales (por ejemplo, Abogados, Ingenieros) sancionan éticamente a sus miembros cuando trabajan con el Estado; y no menos importante, la ciudadanía organizada (ONGs como Transparencia Internacional capítulo Ecuador, comisión ciudadana anticorrupción, medios de comunicación investigativos) actúan como vigilantes externos que complementan el sistema formal.

Todas estas instituciones y mecanismos conforman un entramado de pesos y contrapesos para asegurar que la gestión pública se mantenga dentro de cauces éticos y legales. La efectividad de este sistema de control ecuatoriano ha tenido altibajos —por ejemplo, en ciertos períodos la Contraloría misma fue objeto de corrupción, o el CPCCS ha sido cuestionado—, pero su fortalecimiento continuo es parte de las reformas necesarias. La reciente Política Nacional de Integridad Pública propone precisamente mejorar la coordinación entre estas entidades de control, involucrar más a la sociedad civil en la vigilancia, y lograr que los hallazgos de unos (ej. Contraloría) sean atendidos diligentemente por otros (Fiscalía, autoridades nominadoras). Solo con un sistema de control sólido, independiente y transparente se puede lograr que los valores éticos dejados en el papel se traduzcan en realidades y que la corrupción y la mala conducta tengan consecuencias ciertas.

#### 7. Desafíos comunes: corrupción, conflicto de intereses, clientelismo y falta de formación ética

A pesar de la existencia de principios y normas, en la práctica la ética pública enfrenta diversos desafíos en el contexto ecuatoriano. Entre los problemas más persistentes y dañinos se encuentran la corrupción en sus distintas manifestaciones, los conflictos de interés y el clientelismo político, sumados a debilidades internas como la insuficiente formación ética de algunos servidores públicos o una cultura administrativa tolerante con malas prácticas. Analicemos brevemente estos desafíos y su impacto:

**Corrupción:** La corrupción es generalmente definida como el abuso del poder público para beneficio privado (sea económico o de otro tipo). En Ecuador, la corrupción ha sido calificada como “un cáncer que afecta a la administración pública” y ha socavado el desarrollo del país en distintos momentos. Sus manifestaciones van desde sobornos y peculado en contrataciones públicas, hasta pequeñas extorsiones burocráticas (coimas para agilizar trámites) o nepotismo. La corrupción vulnera todos los principios éticos: anula la integridad (porque implica deshonestidad), la transparencia (opera en secreto), la equidad (los recursos se desvían de su propósito social hacia bolsillos privados) y la legalidad (viola la ley). Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en 2019 que “la corrupción es un fenómeno complejo que afecta integralmente los derechos humanos, debilita la gobernabilidad, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad”. En Ecuador, los episodios de corrupción de alto nivel (por ejemplo, redes de sobornos en empresas estatales de petróleo, o en contratos de

infraestructura) han minado la confianza pública y distraído recursos de servicios esenciales. La impunidad histórica de muchos casos generó cinismo en la ciudadanía. No obstante, en años recientes se ha visto una mayor judicialización de casos, lo que es positivo. La corrupción también tiene un impacto económico-social enorme: según estudios, desvía recursos de áreas vitales (educación, salud, infraestructura) y distorsiona la competencia y la inversión. Adicionalmente, erosiona la confianza pública (gobernanza) y debilita la cohesión social al generar injusticia y cinismo. Por todo ello, la lucha contra la corrupción es prioritaria; pero es un desafío complejo porque muchas veces está entrelazada con factores políticos y culturales (corrupción sistémica).

**Conflicto de intereses:** El conflicto de intereses ocurre cuando un funcionario tiene intereses personales (familiares, económicos, políticos) que podrían influir indebidamente en sus decisiones oficiales. En Ecuador, aunque la ley prohíbe varias formas de conflicto de interés (ej. un regulador no puede tener participaciones en el sector que regula, o un funcionario no debe participar en un proceso de contratación donde un pariente suyo compite), en la práctica detectar y gestionar estos conflictos es un desafío constante. Casos típicos incluyen funcionarios que favorecen con contratos a empresas de allegados, o autoridades que usan información privilegiada en beneficio propio. El conflicto de intereses es llamado a veces “la antesala de la corrupción”, porque si no se resuelve mediante inhibición o transparencia, puede derivar en actos corruptos. Por ejemplo, un ministro que no se excusa de tratar un asunto donde tiene un interés podría terminar acomodando la decisión para favorecerse. En Ecuador se han dado situaciones sonadas, como assembleístas que gestionaban hospitales (caso “reparto” de hospitales) beneficiando a operadores cercanos, lo cual comenzó como conflicto de interés y derivó en tramas de corrupción. Afrontar este problema requiere mecanismos de prevención claros: declaraciones patrimoniales y de intereses (la Constitución obliga a declaración patrimonial jurada al entrar y salir del cargo), sistemas de recusación o excusa obligatoria, rotación de personal en áreas sensibles, etc. Un desafío es la cultura: los funcionarios deben entender que apartarse de un caso por conflicto de interés no es admitir culpa, sino actuar éticamente. Todavía hay quienes confunden lealtad institucional con favorecer a sus conocidos. Mejorar esta comprensión y vigilancia es clave.

**Clientelismo y nepotismo:** El clientelismo político es la práctica de distribuir recursos o puestos públicos a cambio de apoyo político (votos, lealtad partidista), en vez de basarse en méritos o necesidades objetivas. Es un fenómeno arraigado históricamente en muchos países

latinoamericanos, y Ecuador no es la excepción. El clientelismo pervierte la ética pública porque convierte la gestión en una herramienta de beneficio particular (del partido, del grupo en el poder) más que en servicio impersonal al público. Por ejemplo, otorgar puestos a militantes sin perfil adecuado afecta la eficiencia y probidad del servicio civil; o direccionar inversión pública hacia zonas según favoritismos electorales, en lugar de criterios técnicos, genera inequidades. Estudios señalan que la corrupción política a menudo se manifiesta en formas de clientelismo, donde los recursos públicos se utilizan para “comprar apoyo político”, distorsionando la distribución de recursos y perpetuando ciclos de dependencia y corrupción. El nepotismo, una forma específica de clientelismo familiar, sigue siendo un problema recurrente en ámbitos locales y a veces nacionales, aunque está penado por la LOSEP. Cada cierto tiempo, la prensa revela casos de autoridades que tienen a varios parientes en la nómina pública (lo cual, además de antiético, viola la ley). El reto con el clientelismo es que está anclado en la dinámica política: en períodos electorales, la tentación clientelar aumenta. Combatirlo requiere fortalecer la meritocracia en la función pública (concursos verdaderamente competitivos y transparentes para cargos, en todos los niveles) y educar a la ciudadanía para rechazar esas prácticas (por ejemplo, no ver normal que un político reparta dádivas a cambio de apoyo). Ecuador ha intentado abordar esto con la Ley de Servicio Público y con instrumentos como el Código de Democracia que prohíbe la compra de votos; sin embargo, persiste como práctica informal. Asociado al clientelismo está el patrimonialismo, esa visión errónea de algunos funcionarios de que la institución es su “feudo” personal; romper con esa mentalidad es un objetivo de largo plazo en la construcción de una ética pública genuina.

Falta de formación y cultura ética institucional: Otro desafío interno es que, si bien existen normas, no siempre se brinda a los servidores públicos la capacitación adecuada en ética ni se cultiva un entorno organizacional propicio para un comportamiento ético. Muchos servidores han aprendido procedimientos técnicos de su trabajo, pero nunca han recibido formación sistemática sobre dilemas éticos, valores institucionales o estándares de integridad. La OCDE observó en 2019 que en Ecuador las actividades de capacitación en temas de integridad no son homogéneas ni continuas para todos los servidores públicos; dependen de cada entidad y a veces se reducen a cursos esporádicos. Si bien se han impartido cursos (más de 55 cursos de ética pública en 2019, alcanzando a 3372 servidores), estos esfuerzos todavía no llegan a toda la burocracia ni se repiten regularmente. La falta de formación ética deja a los funcionarios sin herramientas para enfrentar

presiones (por ejemplo, cómo rechazar una orden indebida de un superior, o cómo gestionar un regalo costoso que un proveedor les ofrece). Asimismo, cuando desde la alta dirección de una institución no se enfatiza la ética, puede generarse una cultura organizacional permisiva con conductas indebidas. Un nuevo empleado puede llegar con ideales, pero si observa que sus colegas incurrir en actos cuestionables sin consecuencia, puede adaptarse a ese patrón. Por ello, es crucial inculcar una cultura de integridad en cada entidad pública, liderada por el ejemplo de sus autoridades. La cultura ética significa que haya tolerancia cero a la corrupción dentro de la institución, que se reconozca al personal honesto y se aisle al corrupto, que existan canales internos seguros para denunciar faltas, etc. En Ecuador, iniciativas como la ISO 37001 (sistemas de gestión antisoborno) han sido adoptadas por algunos organismos, y la Secretaría de Anticorrupción (hoy Secretaría de Integridad) lanzó campañas de sensibilización. Sin embargo, convertir la ética en parte del ADN institucional es un proceso lento. Rotación frecuente de autoridades, interferencia política en nombramientos y escasos incentivos para la rectitud han dificultado consolidar culturas sólidas.

Otros desafíos: Podríamos mencionar también la influencia del dinero en la política (financiamiento opaco de campañas electorales, que luego se “cobra” con contratos estatales, un fenómeno detectado en casos de corrupción recientes), la falta de protección a denunciantes (aún hay temor en funcionarios honestos de denunciar irregularidades por posibles represalias, pese a algunas normas al respecto), o la morosidad judicial (que causa que procesos contra corrupción tarden años, diluyendo su efecto aleccionador). Todos ellos configuran un ecosistema que a veces empuja contra la ética pública.

En definitiva, los desafíos para la ética y la responsabilidad en la administración pública ecuatoriana son tanto estructurales (corrupción sistemática, clientelismo histórico) como culturales (tolerancia social al “vivo” o al favoritismo) e institucionales (brechas en control y formación). Reconocer estos problemas es el primer paso; el siguiente es implementar estrategias integrales para superarlos, como veremos en la sección siguiente.

8. Propuestas y buenas prácticas para fortalecer la ética pública y la rendición de cuentas en el contexto ecuatoriano

Superar los desafíos antes descritos y afianzar una cultura de integridad en la gestión pública ecuatoriana requiere un enfoque multidimensional. A continuación, se presentan propuestas y

buenas prácticas que, apoyadas en experiencias internacionales y locales, podrían contribuir significativamente a fortalecer la ética pública y la rendición de cuentas en Ecuador:

a) Educación y formación ética continua: Es imperativo instituir programas permanentes de capacitación en ética pública para todos los niveles de servidores, desde altos directivos hasta personal operativo. Estas capacitaciones deben ir más allá de la mera instrucción normativa; han de incluir talleres sobre dilemas éticos reales, estudios de caso, y fomentar habilidades de razonamiento moral. Una práctica valiosa sería integrar módulos de ética y transparencia en los cursos de inducción de nuevos empleados públicos, así como en los requisitos de promoción. Adicionalmente, se podría coordinar con instituciones académicas (universidades, IAEN) para ofrecer diplomas o cursos avanzados en ética gubernamental para directivos. En países como Noruega o Nueva Zelanda existen consejos o comisiones dedicadas a promover la buena conducta pública, incluyendo educación y entrenamiento ético continuo de los servidores. Siguiendo ese modelo, la Secretaría General de Integridad Pública en Ecuador (creada en 2024) podría liderar la elaboración de currículos estándar de integridad y asegurar su aplicación transversal en el Estado. La formación ética también debe extenderse a la ciudadanía en general, por ejemplo incorporando en la malla escolar nociones de ética cívica, para formar desde jóvenes una conciencia anticorrupción.

b) Fortalecimiento de la meritocracia y gestión del talento humano: Muchas conductas poco éticas se originan en designaciones inadecuadas o entornos laborales deteriorados. Fortalecer la meritocracia implica afianzar sistemas de concurso y evaluación imparcial para el ingreso y ascenso en la función pública, reduciendo el clientelismo. La Secretaría de la Administración Pública y el Ministerio de Trabajo deben velar por concursos transparentes (utilizando, por ejemplo, veedurías ciudadanas independientes en los procesos de selección más sensibles). Asimismo, es útil implementar rotación periódica de personal en áreas críticas (como compras públicas, otorgamiento de permisos) para evitar redes corruptas enquistadas. Otra buena práctica es introducir mecanismos de evaluación de desempeño ético: por ejemplo, incluir en las evaluaciones anuales de funcionarios un componente de cumplimiento de normas éticas (ausencia de sanciones, actitud colaborativa, etc.). Los servidores que destaquen por su integridad podrían ser reconocidos públicamente (premios a la probidad) para incentivar conductas positivas. En paralelo, reforzar el régimen disciplinario haciendo más ágiles los sumarios administrativos para

sancionar faltas éticas menores, de modo que haya consecuencias rápidas (p. ej. suspensión) ante infracciones como maltrato al usuario, negligencia o pequeñas corruptelas. Todo esto debe ir acompañado de una protección laboral adecuada para quienes actúan correctamente, de manera que no sean desplazados por presiones políticas – consolidar un servicio civil profesional y estable es base para la ética, pues funcionarios temporales o precarios son más vulnerables a caer en actos irregulares.

c) Transparencia proactiva y gobierno abierto: Ampliar y profundizar las iniciativas de transparencia es una de las formas más efectivas de prevenir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas. Ecuador debería consolidar su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) dando cumplimiento ambicioso a los compromisos de su Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022 y elaborando uno nuevo con amplio involucramiento ciudadano. Entre las medidas concretas se sugiere: crear más plataformas de datos abiertos con información actualizada sobre compras públicas, ejecución presupuestaria, declaraciones patrimoniales de funcionarios (ya disponibles en Contraloría pero se pueden difundir más amigablemente), bienes incautados por corrupción, etc.; fortalecer el Portal de Compras Públicas para que ofrezca alertas de posibles riesgos (por ejemplo, detectando patrones anómalos en contrataciones); masificar el uso de herramientas de participación digital (consultas públicas en elaboración de políticas, como se hizo en la co-creación del Plan de Gobierno Abierto, presupuestos participativos en línea, observatorios ciudadanos virtuales). La transparencia también implica abrir más espacios de rendición de cuentas directa: por ejemplo, foros anuales donde ministros presenten sus logros y respondan preguntas del público (varios ministerios ya realizan audiencias de rendición de cuentas, pero deben ser más deliberativas). Una iniciativa a considerar es la implementación de la Ley de Transparencia 2.0, es decir, actualizar la normativa de acceso a la información para incorporar estándares modernos, plazos más cortos, mayores obligaciones de publicación oficiosa y sanciones a quienes oculten información. Un Estado más transparente no solo dificulta la corrupción (porque hace más probable su detección), sino que empodera a la ciudadanía para que exija correcciones a tiempo, creando un círculo virtuoso de accountability.

d) Mecanismos de denuncia y protección al denunciante: Es esencial que tanto funcionarios honestos como ciudadanos tengan canales seguros para denunciar actos indebidos. Se podría instaurar una línea ética confidencial a nivel nacional (telefónica y web) administrada por un ente

independiente, para reportar corrupción o faltas éticas, permitiendo denuncias anónimas verificables. Asimismo, robustecer la aplicación del art. 20 de la Convención de la ONU contra la Corrupción, que Ecuador ha suscrito, referente a la protección de testigos y denunciante. Por ejemplo, el CPCCS tiene la atribución de proteger a denunciante de corrupción, pero necesita protocolos claros: podría articularse con la Fiscalía y Policía para brindar seguridad (nueva identidad, reubicación temporal, etc. en casos graves) a informante clave. En el ámbito administrativo, las instituciones deben adoptar políticas de whistleblowing interno, donde un empleado pueda reportar irregularidades de su jefatura a instancias superiores o a la unidad de auditoría interna sin temor a represalias laborales. Esto requiere difundir ampliamente que dichas represalias están prohibidas y serán sancionadas. La experiencia internacional muestra que la mayoría de escándalos de corrupción se destapan por insiders íntegros; facilitar esa labor de los “ojos honestos” dentro de la burocracia puede ahorrar millones al erario y detener abusos a tiempo.

e) Fortalecimiento y coordinación de las instituciones de control: Las instituciones de control descritas (Contraloría, Fiscalía, CPCCS, etc.) deben contar con independencia y recursos suficientes para cumplir su papel. Algunas medidas propuestas: asegurar un proceso de selección meritocrático y transparente para el próximo Contralor General y demás autoridades de control, evitando cuotas partidistas; proporcionar capacitación continua a auditores y fiscales en técnicas modernas de investigación (por ejemplo, seguimiento de dinero digital, análisis forense de datos); fomentar el intercambio de información entre Contraloría, UAFE y Fiscalía mediante convenios que reduzcan tiempos burocráticos – por ejemplo, que la Contraloría pueda directamente denunciar a Fiscalía con evidencia robusta sin esperar el fin de todos sus trámites administrativos. También es recomendable crear unidades especializadas anticorrupción dentro de los organismos: por ejemplo, una unidad élite de fiscales anticorrupción con dedicación exclusiva a casos complejos, o dotar al CPCCS de personal investigador profesional (quizá aprovechando exmiembros de la policía judicial o de la extinta Comisión Anticorrupción). Adicionalmente, implementar sistemas tecnológicos integrados: un ejemplo de buena práctica sería un sistema de declaraciones patrimoniales electrónico unificado, donde Contraloría, UAFE y SRI (Rentas) puedan cruzar datos en tiempo real para detectar enriquecimientos ilícitos tempranamente. Por otra parte, se debe institucionalizar la evaluación periódica de estas entidades de control – quizá a través de evaluaciones internacionales o veedurías ciudadanas – para medir su efectividad y nivel de confianza pública, retroalimentando mejoras. La coordinación interinstitucional es igualmente

clave: la Política Nacional de Integridad planea la conformación de un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, un espacio donde todos los actores (Estado, sociedad civil, empresas, academia) monitoreen la implementación de estrategias anticorrupción. Darle vida a ese sistema (con mesas de trabajo, indicadores de seguimiento y publicación de resultados) asegurará un frente unido contra las prácticas antiéticas.

f) Modernización de procesos y uso de tecnología (“GovTech”): La reducción de trámites discrecionales y la incorporación de tecnología pueden disminuir oportunidades de corrupción y hacer la administración más ética por diseño. En esta línea, Ecuador ha avanzado en gobierno electrónico, pero puede profundizar: expandir los trámites en línea para minimizar el contacto innecesario funcionario-ciudadano (lo que reduce casos de pequeños sobornos por agilizar); utilizar inteligencia artificial o analítica de datos para detectar anomalías (por ejemplo, un algoritmo que revise cientos de procesos de contratación y señale si cierta empresa gana licitaciones siempre con el mismo puntaje atípico, indicando posible colusión); implementar sistemas de integridad en contrataciones (como blockchain para registro de ofertas, que asegure que no se alteren). Un ejemplo exitoso afuera es la plataforma MOSEF de Corea del Sur que monitorea en tiempo real la ejecución presupuestaria detectando desviaciones; algo parecido se podría explorar localmente. Asimismo, la tecnología puede ayudar a la rendición de cuentas ciudadana: portales donde la gente vea cuánto presupuesto recibió su municipio, en qué se lo gastó y pueda calificar proyectos. Estas innovaciones no sustituyen la ética humana, pero la refuerzan creando transparencia y objetividad en procedimientos.

g) Promoción de una cultura de integridad en toda la sociedad: Finalmente, ninguna política pública tendrá éxito si no se transforma la cultura. Es necesario emprender campañas de concientización sostenidas sobre el valor de la ética en lo público. Frases como “lo público es de todos, no de nadie” deben calar en el imaginario colectivo para contrarrestar la idea de que hacer trampa al Estado no tiene víctima. Instituciones como el CPCCS y la Secretaría de Integridad pueden trabajar con medios de comunicación, artistas e influenciadores para difundir mensajes anti-corrupción y destacar ejemplos positivos. Celebrar el Día Nacional de la Ética Pública con eventos en escuelas, concursos de ensayos o cortometrajes sobre integridad, podría ser útil. También fomentar que los partidos políticos incluyan en su formación interna componentes éticos (pues de allí surgen muchas autoridades). A nivel local, apoyar la creación de comités ciudadanos

de ética que vigilen municipios o provincias, replicando experiencias como los “contralores ciudadanos” en otros países. La construcción de una cultura de legalidad requiere que cada ciudadano rechace la “viveza criolla” (el atajo ilegal) y en su lugar exija cumplimiento de reglas. Como escribió un analista, “la cultura de la legalidad existe cuando todos apoyamos el Estado de Derecho y cumplimos las normas; el cambio empieza por cada uno de nosotros”. Esto implica educar en que pagar sobornos, por ejemplo, no es ser astuto sino socavar nuestro propio bienestar colectivo.

Conclusión: En el contexto ecuatoriano, reciente y marcado por la exigencia ciudadana de transparencia, las propuestas anteriores se alinean con las metas del gobierno y la sociedad de cero tolerancia a la corrupción y servicios públicos de calidad. Ya el Plan Nacional de Desarrollo 2024–2025 menciona la construcción de un Estado eficiente y transparente como objetivo prioritario, y la Política Nacional de Integridad es un paso importante hacia esa dirección. Implementar efectivamente estas medidas –educación ética, meritocracia, transparencia, denuncia protegida, fortalecimiento institucional, modernización tecnológica y cultura de integridad– requerirá voluntad política sostenida y colaboración de múltiples actores, desde la cúspide del poder hasta el ciudadano de a pie. Los beneficios esperados son enormes: un sector público más honesto y profesional, ahorro de recursos antes perdidos en corrupción, mejora en los servicios para la gente y, algo difícil de medir pero fundamental, la recuperación de la confianza de los ecuatorianos en sus instituciones. Una administración pública ética y responsable sienta las bases para un desarrollo verdaderamente equitativo y sostenible, donde el Estado sirva al interés general y rinda cuentas, y donde la ciudadanía pueda ejercer plenamente sus derechos con dignidad y seguridad. Ese es el horizonte al que se debe apuntar con las acciones propuestas, recordando siempre que la ética pública, como dijera Nelson Mandela citado en un debate ecuatoriano, es “el arma más poderosa para cambiar el mundo” y reconstruir la confianza entre Estado y sociedad.

## **Referencias**

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449, 20-oct-2008.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS]. (2023). Atribuciones constitucionales y generales del CPCCS. En Wikipedia: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (Consultado el 22/jul/2025).

Contraloría General del Estado [CGE]. (2023). Base legal y funciones de la Contraloría. En Wikipedia: Contraloría General del Estado. (Consultado el 22/jul/2025).

Delgado Jara, D. (2025, 22 de julio). Responsabilidades evadidas. El Diario, sección Opinión.

Diego Bautista, Ó. (2017). Necesidad de la ética pública. Instituto Nacional de Administración Pública (México).

Luzarraga Salazar, M. G. (2024). Análisis de los delitos de corrupción en Ecuador: Impacto, causas y medidas de prevención. *Polít. Con.*, 9(1), 2721-2730.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021). *La Integridad Pública en el Ecuador*. París: OCDE Publishing.

Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador. (2021). Código de Ética de la SDH (Acuerdo Nro. 0004). Quito: SDH

Presidencia de la República del Ecuador. (2024). Política Nacional de Integridad Pública (Decreto Ejecutivo 337, Registro Oficial 265, 21-ago-2024).

Universidad de Especialidades Espíritu Santo [UEES]. (2024, 12 de marzo). La ética en la administración pública: un componente de la cultura de la legalidad. UEES – Escuela de Postgrado en Derecho.



## Capítulo XII

### Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción

Georgina Janeth Encalada Tenorio

[gencalada@utb.edu.ec](mailto:gencalada@utb.edu.ec)

Universidad Técnica de Babahoyo

<https://orcid.org/0000-0002-8081-7330>

#### Introducción

La transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción constituyen pilares fundamentales de la buena administración pública y la gobernanza democrática. Estos principios cobran especial relevancia en el Ecuador contemporáneo, donde la ciudadanía exige integridad en la gestión estatal y efectivas respuestas frente a la corrupción. En un contexto posgrado, es importante analizar sus fundamentos teóricos y examinar cómo se implementan en la realidad ecuatoriana. Este capítulo aborda las definiciones y bases conceptuales de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, su relación con la buena gobernanza e integridad pública, el marco normativo e institucional vigente en Ecuador, las herramientas empleadas para fomentar la apertura gubernamental, estrategias de prevención, casos ilustrativos de éxitos y fracasos, así como los desafíos pendientes y recomendaciones para fortalecer una cultura de legalidad e integridad. A lo largo del texto se incorporan citas y referencias actualizadas (APA 7) que respaldan el análisis.

#### Definiciones y fundamentos teóricos

Transparencia: En términos generales, la transparencia se refiere a la apertura y accesibilidad de la información y los procesos gubernamentales, de modo que sean claros y comprensibles para la ciudadanía. Se fundamenta en valores éticos universales como la honestidad, la integridad, la responsabilidad y la eficacia. En la práctica, la transparencia supone que los actos y decisiones de los poderes públicos se realicen a la luz pública, permitiendo el escrutinio ciudadano. Este principio ha sido reconocido como esencial para la legitimidad democrática y la confianza pública en las instituciones. Por ejemplo, la Constitución ecuatoriana garantiza el derecho de acceder a la información pública, lo cual se concretó en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2004). Según la doctrina, el derecho de acceso a la información pública implica que cualquier ciudadano pueda requerir datos en poder del Estado, obligando a este a instrumentar sistemas administrativos para proveer dicha información. La transparencia, por

tanto, es un valor intrínseco de la gestión pública moderna y también un medio instrumental para prevenir la opacidad que facilita la corrupción.

**Rendición de cuentas:** Se entiende como el deber que tienen los gobernantes y funcionarios de informar, explicar y justificar sus decisiones, acciones y el manejo de recursos ante la ciudadanía, y asumir responsabilidad por los resultados de su gestión. La rendición de cuentas es un proceso sistemático, deliberado e interactivo mediante el cual las autoridades públicas cumplen su obligación de explicar el manejo de lo público y sus resultados a los ciudadanos. En esencia, implica dos componentes: informar (answerability) y someterse a consecuencias (enforcement). Es decir, además de proveer explicaciones, las autoridades deben afrontar las consecuencias (sanciones o correcciones) si se detectan irregularidades. Teóricamente, la rendición de cuentas está vinculada a la teoría principal-agente: los ciudadanos (principales) delegan poder a los gobernantes (agentes) y exigen mecanismos para monitorear su desempeño y sancionar desviaciones. La Constitución de 2008 elevó la rendición de cuentas a rango de derecho ciudadano y obligación legal de todas las instituciones públicas, consolidándola como un elemento central de la participación democrática en Ecuador. La literatura académica resalta que la rendición de cuentas y la transparencia son conceptos afines y complementarios: la transparencia provee la información necesaria para evaluar la gestión, mientras que la rendición de cuentas añade la dimensión de respuesta y eventual sanción. En suma, la rendición de cuentas robustece la relación Estado-sociedad al permitir el control ciudadano sobre lo público, condición indispensable para prevenir abusos de poder.

**Corrupción:** Diversas definiciones coinciden en que la corrupción es el abuso del poder público encomendado para beneficio privado. Transparencia Internacional la describe como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado”, ya sea en forma de sobornos, malversación u otras prácticas que subvierten el interés público en favor de ganancias personales. En el contexto legal ecuatoriano, la corrupción ha sido conceptualizada operativamente como “la acción u omisión cometida por un servidor público –o por particulares vinculados a funciones públicas– para beneficiar intereses particulares, perjudicando el interés público”. Esta definición enfatiza que no solo actos activos (comisiones) sino también la inacción dolosa (omisiones) pueden configurar corrupción cuando un funcionario incumple sus deberes para favorecer a terceros en detrimento de la colectividad. Los fundamentos teóricos sobre corrupción suelen distinguir entre corrupción

administrativa (actos corruptos individuales dentro de burocracias) y gran corrupción (aquella que involucra altas esferas del poder político o grandes sumas de dinero), así como identificar sus causas estructurales: discrecionalidad sin controles, opacidad, falta de integridad en la cultura organizacional, debilidades institucionales y tolerancia social, entre otras. La corrupción erosiona la confianza ciudadana, socava la legalidad y desvía recursos públicos que podrían destinarse al desarrollo, de allí que su combate sea un objetivo prioritario en la agenda de buena gobernanza a nivel global.

Desde una perspectiva teórica, transparencia y rendición de cuentas son consideradas herramientas imprescindibles para prevenir la corrupción. Hay consenso en que un régimen de rendición de cuentas difícilmente puede funcionar sin un acceso claro y expedito a la información (transparencia). Ambos conceptos van más allá de cumplir leyes de forma minimalista; implican construir una cultura de integridad en la que divulgar información y explicar los actos propios sea algo natural y continuo, más que un mero cumplimiento burocrático. De esta manera, transparencia, accountability y anticorrupción forman un trípode interdependiente: la transparencia posibilita el escrutinio, la rendición de cuentas le da consecuencias a ese escrutinio, y todo ello desincentiva y detecta la corrupción.

#### Relación entre buena gobernanza, integridad pública y mecanismos de control

La buena gobernanza se refiere al modo legítimo, eficiente y efectivo en que se ejerce la autoridad y se administran los recursos públicos para lograr objetivos de desarrollo ampliamente aceptados (como el bienestar social y la justicia). Si bien es un concepto amplio, sus principios fundamentales suelen enumerarse de manera consistente: estado de derecho, transparencia, integridad, participación ciudadana, rendición de cuentas, efectividad, equidad y ausencia de corrupción. De hecho, en los enfoques actuales se reconoce que la transparencia, la integridad pública y la rendición de cuentas son pilares de la buena gobernanza, estrechamente ligados a la prevención de la corrupción. Por ejemplo, las Naciones Unidas y organismos como el Banco Mundial destacan que garantizar el estado de derecho, mejorar la eficiencia del sector público, hacer que los funcionarios rindan cuentas y luchar contra la corrupción son componentes imprescindibles de un entorno propicio para el desarrollo sostenible. En palabras de Johnston (2002), la buena gobernanza implica formas legítimas, responsables y eficaces de obtener y usar el poder público,

lo que asocia directamente este concepto con la transparencia en la toma de decisiones y el control de la corrupción.

La integridad pública es el alineamiento del comportamiento de los servidores públicos con valores éticos y normas legales en pro del interés público. Una cultura de integridad significa que los funcionarios actúan con honestidad y probidad, resistiendo incentivos de corrupción. La integridad es el antídoto cultural frente a la corrupción: promueve decisiones basadas en el deber ser y no en beneficios personales. En la práctica, integridad pública se refleja en códigos de ética, declaraciones patrimoniales, conflictos de interés gestionados adecuadamente, y un tono de ejemplo desde los altos mandos (*leadership by example*). Ecuador ha adoptado políticas de integridad pública en años recientes, evidenciado en la elaboración de una Política Nacional de Integridad Pública (2024) que refuerza normas éticas y busca erradicar prácticas corruptas (como nepotismo, revolving door, sobornos) en la administración. Esta política, alineada con recomendaciones de la OCDE, se apoya en tres pilares: (1) construir un sistema coherente de integridad pública, clarificando responsabilidades y gestionando riesgos; (2) cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad –incluyendo sector privado y academia– con liderazgo basado en valores, meritocracia en el servicio público y promoción de la transparencia proactiva; y (3) posibilitar una rendición de cuentas eficaz, mediante sólidos sistemas de control, sanción efectiva de infracciones y participación ciudadana en el monitoreo.

Los mecanismos de control son las herramientas institucionales diseñadas para supervisar y asegurar que la gestión pública se ajuste a la ley y a principios éticos. Se suelen clasificar en controles internos y externos. Los controles internos son aquellos desarrollados dentro de cada entidad (por ejemplo, unidades de auditoría interna, sistemas de control financiero, comités de ética, oficinas de transparencia) que permiten prevenir y detectar irregularidades en los procesos cotidianos. Los controles externos son realizados por órganos independientes de la institución vigilada, y abarcan desde auditorías estatales, supervisión legislativa, control judicial, hasta el control social ejercido por la ciudadanía y la prensa libre. En la Constitución ecuatoriana de 2008 se innovó al crear la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) como la cuarta función del Estado, encargada precisamente de articular varios organismos de control externo para promover la buena gobernanza e integridad (Art. 204 y ss. de la Constitución). La FTCS “integra, fomenta e incentiva la participación ciudadana” en el control de lo público y está compuesta por

entidades como la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, las Superintendencias de control (Bancos, Compañías, Poder de Mercado, etc.) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), entre otras. Todas ellas, junto con la Fiscalía General (encargada de la acción penal pública), forman un entramado institucional destinado a vigilar el ejercicio del poder público.

Existe una relación directa entre estos conceptos: la buena gobernanza requiere integridad pública y fuertes mecanismos de control que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. Un gobierno íntegro y transparente tiende a ser más eficiente, pues reduce pérdidas por corrupción y gana confianza social. A su vez, la participación ciudadana en los controles (mediante veedurías, denuncias, observatorios) legitima la gestión y complementa la labor de los órganos estatales de control. Los estudios muestran que sociedades con mayores niveles de gobernanza (incluyendo control efectivo de la corrupción) logran mejor desarrollo humano, más confianza interpersonal y estabilidad política. Por el contrario, la corrupción y la mala gobernanza se retroalimentan: la corrupción socava el estado de derecho y la eficacia institucional, produciendo gobernanza deficiente, y un gobierno débil facilita más corrupción. De ahí la importancia de fortalecer un círculo virtuoso: integridad y transparencia → mejores controles y rendición de cuentas → menor corrupción → buena gobernanza → mayor desarrollo sostenible.

#### Marco normativo e institucional en Ecuador

Ecuador cuenta con un andamiaje jurídico-institucional relativamente robusto en materia de transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción, especialmente a partir de la Constitución de 2008. A continuación, se describen las principales normas y órganos relevantes:

Constitución de la República (2008): La Constitución vigente sentó bases importantes: reconoció el derecho de acceso a la información pública (art. 18) y la participación ciudadana en el control de los asuntos públicos (art. 95). Asimismo, creó la ya mencionada Función de Transparencia y Control Social (art. 204-206), asignándole la misión de promover la transparencia, prevenir y combatir la corrupción, y designar ciertas autoridades de control. En su art. 204 establece el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como organismo principal de esa Función, encargado de fomentar la participación y designar autoridades de control. El art. 227 consagra que la administración pública se regirá, entre otros, por los principios de eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, responsabilidad, transparencia y evaluación. Adicionalmente, la

Constitución exige la rendición de cuentas anual de todas las instituciones del Estado y personas que manejen fondos públicos (art. 208, numerales 2 y 3; y art. 83 numeral 15, que define como deber de todo ciudadano el exigir cuentas a las autoridades). En síntesis, la Carta Magna elevó a rango constitucional la transparencia y accountability, y estableció órganos especializados para su tutela.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2004): Es la ley fundamental que desarrolla el derecho de acceso a la información. Esta norma garantiza que cualquier persona puede solicitar y obtener información de entidades públicas (y ciertas privadas que manejan fondos públicos) en plazos determinados, con excepciones limitadas (por ejemplo, información reservada por seguridad nacional o datos personales sensibles). La LOTAIP obliga a las instituciones a mantener portales de transparencia con publicación activa de información relevante: estructura orgánica, directorio de funcionarios, remuneraciones, presupuesto, contratos, resultados de auditorías, entre otros. Desde su expedición en 2004, la LOTAIP ha sido un instrumento clave para institucionalizar la transparencia en Ecuador. Cabe señalar que se han emitido reglamentos y guías para su aplicación, y en años recientes (2023-2024) se actualizó la normativa para adaptarla a nuevas realidades (por ejemplo, estándares de datos abiertos y gobierno electrónico).

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010): Reglamenta los mecanismos de participación incluidos en la Constitución. Define formalmente la rendición de cuentas como un proceso participativo en que autoridades informan y explican su gestión ante la sociedad. Establece que la rendición de cuentas es obligatoria y anual, bajo lineamientos fijados por el CPCCS. También regula las veedurías ciudadanas (mecanismos de control social temporales para vigilar procesos públicos específicos), los observatorios ciudadanos, la iniciativa normativa ciudadana, las consultas populares, los presupuestos participativos, entre otros instrumentos que permiten a la ciudadanía incidir en la gestión pública. Esta ley complementa el marco de transparencia al empoderar a la sociedad civil en las tareas de control. Por ejemplo, su artículo 89 provee la definición legal de rendición de cuentas y dispone que todas las entidades estatales y personas que administren recursos públicos deben rendir cuentas anualmente de manera participativa. [pueblosynacionalidades.gob.ec](http://pueblosynacionalidades.gob.ec).

Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014) y leyes anticorrupción: En el ámbito penal, Ecuador tipifica una variedad de delitos de corrupción: cohecho (soborno), peculado (malversación), concusión (exacción ilegal), tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros, con penas que alcanzan hasta 13 años de privación de libertad en casos agravados. Adicionalmente, la legislación penal permite la acción penal incluso después de cesado el funcionario (imprescriptibilidad del peculado y cohecho según la Constitución, art. 233). También se han suscrito convenios internacionales relevantes: Ecuador es Estado Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) desde 2005 y de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA) desde 1997, lo cual ha impulsado la adecuación de leyes nacionales a estándares internacionales (por ejemplo, en materia de lavado de activos, extinción de dominio, cooperación judicial internacional, etc.). En 2021 se aprobó la Ley de Protección a Denunciantes y Testigos de Actos de Corrupción, fortaleciendo la seguridad jurídica de quienes reportan irregularidades.

Órganos de control y de prevención de la corrupción:

Contraloría General del Estado: Es la máxima entidad de control externo y auditoría gubernamental. Autónoma, con rango constitucional, su papel es vigilar el uso de los recursos públicos. Realiza auditorías financieras, de gestión y exámenes especiales a instituciones estatales y particulares que usan fondos públicos. La Contraloría puede determinar responsabilidades civiles (glosas para resarcir dineros) y establecer indicios de responsabilidad penal, remitiéndolos a la Fiscalía. Por ejemplo, en 2011-2012 la Contraloría envió 365 informes con indicios de responsabilidad penal a la Fiscalía, evidenciando irregularidades por decenas de millones de dólares. Es un pilar del combate a la corrupción administrativa, aunque su eficacia depende de su independencia y capacidad técnica. Ecuador forma parte de la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), a través de la cual la Contraloría intercambia buenas prácticas en auditoría gubernamental y buena gobernanza.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS): Creado por la Constitución de 2008, el CPCCS es un órgano independiente encargado de promover la participación ciudadana, fomentar la transparencia y coordinar la lucha contra la corrupción, además de seleccionar a autoridades de control (Contralor General, Defensor del Pueblo, Fiscal General, superintendentes, etc.) mediante concursos de méritos. En la práctica, el CPCCS desarrolla programas de

capacitación en participación, conforma veedurías ciudadanas para vigilar procesos públicos (por ejemplo, concursos de méritos, contratación de obras), administra el sistema nacional de rendición de cuentas recibiendo anualmente los informes de miles de instituciones, y canaliza denuncias de corrupción presentadas por la ciudadanía. Si bien la intención fue fortalecer el control social, el CPCCS ha enfrentado desafíos –entre ellos, politización y limitaciones en capacidad investigativa–. No obstante, ha institucionalizado espacios donde los ciudadanos pueden incidir en el control: desde 2009 se han conformado cientos de veedurías y observatorios en temas diversos (obras públicas, calidad de servicios, procesos electorales, etc.), y anualmente monitorea el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas. El CPCCS también ejerce potestad para iniciar investigaciones de posibles actos de corrupción y, de hallar indicios, remitirlos a las instancias competentes (Fiscalía, Contraloría), e incluso comparecer como acusador particular en los juicios resultantes.

Fiscalía General del Estado: Órgano autónomo que dirige la investigación penal de los delitos, incluyendo los de corrupción. Cuenta con unidades especializadas en anticorrupción. La Fiscalía, actuando conjuntamente con unidades de la Policía Judicial, instruye los casos una vez que recibe denuncias o informes (por ejemplo, de la Contraloría). En los últimos años la Fiscalía ha procesado casos emblemáticos de corrupción en el país –como se verá en las secciones de casos– aunque también enfrenta limitaciones por la complejidad de estos delitos (trazabilidad financiera, cooperación internacional requerida, etc.) y por presiones políticas. La independencia judicial y fiscal es crucial para que la lucha anticorrupción prospere; organismos internacionales han recomendado robustecer la autonomía del sistema de justicia ecuatoriano para evitar impunidad.

Defensoría del Pueblo: Aunque su mandato principal es la protección de derechos humanos, la Defensoría también incide en transparencia al tutelar derechos de acceso a la información y buen gobierno. Puede interponer acciones (como habeas data) cuando se niega información pública, y supervisa la calidad de la atención ciudadana en servicios públicos. Adicionalmente, integra la Función de Transparencia y ha liderado algunas evaluaciones sobre cumplimiento de portales de transparencia.

Superintendencias: Ecuador tiene varias superintendencias que regulan sectores específicos (Bancos, Compañías, Telecomunicaciones, Economía Popular y Solidaria, Control del Poder de Mercado, etc.). Estas entidades, aunque técnicas, aportan a la integridad pública al monitorear que no haya fraude, colusión o abuso en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, la Superintendencia de

Bancos vela por que en el sector financiero no ocurran manejos dolosos; la de Poder de Mercado sanciona prácticas corruptas entre empresas y funcionarios (como colusión en contratación pública).

Unidades especializadas: Existen además instituciones más recientes enfocadas en aspectos concretos de la lucha anticorrupción, como la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), que detecta movimientos financieros inusuales para prevenir lavado de activos (frecuentemente ligado a corrupción). También, en años anteriores, el Ejecutivo ha creado instancias ad-hoc: bajo la presidencia de Lenín Moreno operó brevemente una Comisión Anticorrupción de la sociedad civil y una Secretaría Nacional Anticorrupción en la Presidencia (2018-2019) para coordinar políticas y denuncias. Actualmente (2022-2025) existe la Secretaría de Política Pública Anticorrupción en el Ejecutivo, que lidera la formulación de la Estrategia Nacional Anticorrupción y la coordinación interinstitucional en esta materia. Esta Secretaría trabaja en conjunto con la FTCS y demás poderes del Estado para un abordaje integral de la prevención, evidenciando un esfuerzo de articular un Sistema Nacional de Integridad.

En el plano normativo, también destacan: la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (actualizada por última vez en 2019), la Ley Orgánica de Servicio Público (que incluye principios éticos y disciplina administrativa para funcionarios), la Ley Orgánica de Empresas Públicas (exigiendo transparencia en empresas estatales), y disposiciones en la Ley de Participación Pública sobre protección a denunciantes. Ecuador asimismo adhirió al Gobierno Abierto: en 2018 ingresó a la Open Government Partnership (OGP) y ha elaborado Planes de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022 y 2022-2024) con compromisos concretos de transparencia, datos abiertos y participación ciudadana. Esto muestra la intención de alinearse con estándares internacionales de apertura gubernamental.

En resumen, el entramado institucional ecuatoriano provee una base legal sólida para la transparencia y el control. No obstante, la efectividad de estas normas e instituciones depende de su implementación real, la independencia con que operen y la dotación de recursos y personal competente. La sola existencia del marco jurídico no erradica la corrupción, pero es un requisito imprescindible para contenerla. Ecuador ha avanzado en tener leyes e instituciones; el reto permanente es que estas funcionen coordinadamente y con firmeza.

Herramientas y mecanismos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas

Para materializar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión diaria, se han desarrollado múltiples herramientas y mecanismos tanto tecnológicos como participativos. A continuación, se destacan algunos de los más importantes utilizados en el sector público ecuatoriano:

**Portales de datos abiertos y de transparencia:** La publicación proactiva de información en Internet es hoy esencial. Ecuador cuenta con el Portal Nacional de Datos Abiertos ([datosabiertos.gob.ec](http://datosabiertos.gob.ec)), que reúne datasets de diversas instituciones en formato reutilizable, facilitando que investigadores, periodistas o cualquier ciudadano analicen información pública (presupuestos, estadísticas, contratos, etc.). Adicionalmente, muchas entidades tienen secciones de transparencia en sus sitios web conforme la LOTAIP, con información que va desde el plan anual de compras hasta el detalle de viáticos de funcionarios. Un caso notable es el Sistema Oficial de Contratación Pública –portal de compras públicas –, donde por mandato legal se publica cada proceso de licitación o contratación del Estado. Esto permite escrutinio en tiempo real de las compras gubernamentales, ayudando a detectar anomalías (por ejemplo, precios inflados o contratistas inhabilitados). Organismos internacionales han aplaudido este tipo de plataformas por transparentar la contratación pública, y Ecuador incluso lanzó en 2021 un portal de información abierta de contrataciones con estándares internacionales (Open Contracting Data Standard) para facilitar el análisis y prevenir la colusión.

**Sistemas de monitoreo y control en línea:** Además de datos abiertos, existen sistemas integrados de gestión financiera y administrativa que generan trazabilidad y transparencia. Por ejemplo, el Sistema e-Sigef (Sistema de Gestión Financiera del Estado) registra en línea todas las ejecuciones presupuestarias; el SIGOB y otras plataformas de seguimiento de obras proveen información georreferenciada de proyectos públicos; portales de trámites en línea reducen la opacidad al minimizar la interacción física (y con ello oportunidades de soborno) en servicios públicos. Asimismo, la Contraloría implementa herramientas informáticas de auditoría continua, y la UAFE utiliza software de inteligencia financiera para monitorear transacciones sospechosas. Estas tecnologías permiten alertas tempranas de irregularidades y, a su vez, la ciudadanía puede acceder a ciertos módulos abiertos (por ejemplo, consulta de presupuesto estatal en el Ministerio de Finanzas, observatorios de precios referenciales de SERCOP, etc.).

**Auditorías públicas y control ciudadano directo:** Un mecanismo valioso es la figura de las auditorías públicas ciudadanas, donde se convoca a organizaciones civiles y académicos a

participar junto a entidades de control en la revisión de proyectos o cuentas. Si bien no es algo masivo, se han desarrollado experiencias piloto donde la Contraloría u organismos locales presentan hallazgos de auditoría en foros abiertos para deliberación pública. Por otra parte, las veedurías ciudadanas merecen mención especial: son comités temporales de ciudadanos acreditados por el CPCCS para vigilar un proceso público específico (por ejemplo, la construcción de una obra, un concurso de méritos para un cargo público, la entrega de ayudas sociales, etc.). Las veedurías examinan documentos, asisten como observadores, emiten informes con observaciones y recomendaciones, y exigen respuestas a las autoridades. En Ecuador, las veedurías están reconocidas por la ley como el mecanismo de control social más usado y han contribuido a mejorar la gestión pública al vigilar que los recursos se usen correctamente. Tienen un carácter propositivo, no sancionador, pero sus reportes pueden derivar en denuncias formales si descubren indicios de corrupción. Un ejemplo fue la veeduría ciudadana conformada en 2011 para vigilar la reconstrucción tras la erupción del volcán Tungurahua, que señaló irregularidades en uso de fondos y presionó a corregirlas. También existieron veedurías para la compra de insumos médicos, contratos petroleros, etc., con diversos grados de incidencia. Complementariamente, los Observatorios Ciudadanos (otra modalidad de control social) realizan seguimiento sistemático a políticas públicas en temas como seguridad, ambiente, gasto municipal, generando reportes periódicos que alimentan la opinión pública.

Informes de rendición de cuentas y audiencias públicas: Cada año, conforme a la Ley de Participación, todas las entidades estatales deben elaborar un informe de rendición de cuentas participativo. Esto implica procesos internos de autoevaluación y recolección de información (metas cumplidas, presupuesto ejecutado, problemas encontrados), que luego se plasman en un informe publicado al público y presentado en un evento abierto (audiencia pública) donde la ciudadanía puede hacer preguntas y comentarios. El CPCCS centraliza estos informes en su plataforma digital, actuando como repositorio nacional. Estas audiencias públicas, si bien en algunos casos se han vuelto rutinarias, representan una ventana para el diálogo directo entre autoridades y población sobre resultados de la gestión. Por ejemplo, ministerios como el de Salud han debido explicar públicamente sus indicadores anuales (número de atenciones, presupuesto invertido en medicinas, etc.) ante colectivos ciudadanos y responder interrogantes. En gobiernos locales, la audiencia de rendición de cuentas a veces se combina con cabildos abiertos donde se

decide participativamente el siguiente presupuesto (presupuesto participativo). Cuando se realizan genuinamente, estos ejercicios fortalecen la confianza y la corresponsabilidad.

Portales de participación y denuncia: Otra herramienta importante son los canales accesibles para que la ciudadanía denuncie actos de corrupción o solicite información. El CPCCS, la Contraloría, la Fiscalía y la mayoría de ministerios disponen de portales web o aplicaciones móviles para aceptar denuncias anónimas o identificadas. Por ejemplo, el CPCCS tiene un sistema en línea para recibir denuncias ciudadanas sobre corrupción o violaciones a derechos de participación. La Contraloría por su parte posee el sistema Participa para denuncias en el manejo de fondos públicos. Asimismo, existen buzones físicos, líneas telefónicas (como el 1-800-Delito de la Fiscalía) y recientemente bots en redes sociales para reportar irregularidades. La protección al denunciante es fundamental para que estas herramientas sean usadas sin temor; por ello se han emitido protocolos de confidencialidad y la nueva ley de protección mencionada brinda salvaguardias (por ejemplo, cambio de puesto laboral si un denunciante funcionario sufre represalias). También, en el marco de Gobierno Abierto, se promueven plataformas colaborativas donde los ciudadanos pueden dar seguimiento a obras (crowdsourcing de vigilancia). Un caso interesante fue la aplicación “¿Dónde va mi dinero?” desarrollada por fundaciones cívicas para monitorear proyectos locales con aportes ciudadanos, complementando la información oficial.

Educación y capacitación en transparencia: Finalmente, un mecanismo de fomento a la transparencia es la formación continua. En Ecuador, la Escuela de Contratación Pública, la Academia de la Contraloría y el propio CPCCS ofrecen talleres a funcionarios sobre ética, transparencia y rendición de cuentas. Del lado de la sociedad civil, organizaciones como Fundación Ciudadanía y Desarrollo (capítulo local de Transparencia Internacional) han impulsado capacitaciones y observatorios sobre Gobierno Abierto. También universidades incorporan módulos de integridad pública en posgrados (ej. maestrías en gerencia pública). Este desarrollo de capacidades ayuda a interiorizar buenas prácticas: uso correcto de los portales, cumplimiento de formatos de rendición de cuentas, etc. La OCDE subraya la importancia de educar a servidores y ciudadanos en integridad para que los mecanismos formales funcionen en la práctica.

En síntesis, Ecuador dispone de variados mecanismos para fomentar un gobierno más abierto y responsable. Los portales de datos abiertos y de compras transparentan la información crucial; las veedurías y audiencias públicas involucran activamente a la comunidad en el escrutinio; y los

sistemas de denuncia y capacitación fortalecen la cultura de legalidad. Sin embargo, la eficacia de estas herramientas depende de la voluntad política de mantenerlas y mejorarlas, de la calidad de los datos publicados (que sean completos y actualizados) y del nivel de uso que la ciudadanía haga de ellas. La tecnología ofrece soluciones para iluminar la gestión pública, pero debe ir acompañada de un involucramiento cívico vigilante para cerrar el círculo de la rendición de cuentas.

### Estrategias para prevenir y combatir la corrupción administrativa en Ecuador

La prevención y el combate de la corrupción requieren un enfoque integral, que combine medidas de prevención (para reducir oportunidades e incentivos de corrupción) con acciones de detección y sanción (para castigar actos corruptos y disuadir su repetición). En Ecuador, las estrategias en esta materia han evolucionado en la última década, influenciadas por recomendaciones internacionales (OCDE, ONU) y por las lecciones de casos locales. A continuación, se describen las principales estrategias empleadas o propuestas:

1. Fortalecimiento institucional y coordinación anticorrupción: Reconociendo que la dispersión de esfuerzos resta eficacia, Ecuador ha buscado articular un sistema nacional anticorrupción. La Estrategia Nacional Anticorrupción 2022-2025 elaborada por la Secretaría Anticorrupción del Ejecutivo es un hito en este sentido. Dicha estrategia plantea líneas de acción transversales: (a) concientizar sobre las dimensiones de la corrupción y sus efectos (campañas públicas de cero tolerancia a la corrupción, formación ética desde la educación básica hasta la capacitación de funcionarios); (b) responsabilizar a sector privado y sociedad civil en la promoción de integridad (fomentar programas de cumplimiento corporativo, pactos de integridad en contrataciones, control social activo); (c) reforzar la cooperación interinstitucional entre todos los poderes y niveles de gobierno en prevención, investigación y sanción. En paralelo, la Función de Transparencia y Control Social lanzó su propio Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023, con énfasis en participación ciudadana y alianzas con empresas y academia para prevenir corrupción. Un aspecto clave es mejorar la coordinación: por ejemplo, que la Contraloría, Fiscalía, UAFE, CPCCS y Superintendencias compartan información y actúen sincronizadamente. También se recomienda consolidar el liderazgo de una instancia rectora –la Secretaría Anticorrupción– con suficiente autoridad para dar seguimiento a políticas, sin invadir las competencias de los entes de control. La OCDE sugiere reforzar espacios permanentes de diálogo entre las cinco funciones del Estado para alinear esfuerzos anticorrupción. Una coordinación

robusta evita duplicidades, cierra vacíos normativos y garantiza respuesta uniforme del Estado ante casos graves.

2. Promoción de una cultura de integridad y ética pública: Las medidas coercitivas no bastan sin un cambio cultural. Por ello, Ecuador ha enfatizado la formación en valores y la sensibilización ética. El Ministerio de Educación, por ejemplo, incorporó contenidos de educación cívica y ética ciudadana en el currículo nacional para inculcar desde temprana edad principios de honestidad y responsabilidad. Asimismo, en la función pública se están instituyendo códigos de ética actualizados y comités de ética en los ministerios para atender conflictos de interés. La Política Nacional de Integridad Pública (2024) contempla invertir en liderazgo íntegro: capacitar y certificar a altos directivos en materia de integridad, difundir casos de buenas prácticas, establecer incentivos y reconocimientos a instituciones “modelo” en transparencia. De igual modo, se busca profesionalizar el servicio público con meritocracia –reduciendo el clientelismo que favorece la corrupción–. En el sector privado, se están impulsando normas ISO antisoborno y programas de cumplimiento (compliance) en empresas que contratan con el Estado, de tal manera que la integridad se extienda más allá del gobierno. Las alianzas público-privadas para integridad (por ejemplo, Alliance for Integrity en cooperación con GIZ) han desarrollado campañas de cero sobornos en cadenas de suministro. Finalmente, valorando el papel de la sociedad civil, se promueve la denuncia activa y la protección de denunciantes, como ya se mencionó. La idea es que tolerancia social cero hacia la corrupción permee, de modo que actos corruptos sean reportados y repudiados inmediatamente. En suma, se trata de hacer de la ética una norma social ampliamente compartida.

3. Simplificación administrativa y gobierno electrónico: Un mantra en prevención es “cortar los caminos de la corrupción” reduciendo trámites engorrosos y discrecionales. Ecuador ha implementado políticas de simplificación de trámites (Programa de Optimización de Trámites, impulsado desde 2018) y ampliado los servicios en línea para disminuir la interacción personal que puede dar pie a coimas. Por ejemplo, creación de ventanillas únicas (para comercio exterior, para registros ciudadanos, etc.), automatización de permisos (como obtener un certificado en línea en lugar de oficinas físicas), y uso de pagos electrónicos para evitar manejo de efectivo en ventanillas públicas. Estas medidas, aparte de agilizar servicios al ciudadano, cierran espacios a la corrupción menor (como los “facilitadores” o tramitadores informales). En contratación pública,

la adopción de procesos competitivos en línea ha sido fundamental: Ecuador migró a subastas electrónicas inversas y catalogaciones en las compras frecuentes, limitando el contacto entre proveedor y funcionario. La información abierta de contratos –mencionada previamente– y la implementación de estándares de Open Contracting permiten detectar comportamientos sospechosos (por ejemplo, un mismo proveedor ganando muchos contratos por invitación). Adicionalmente, el uso de tecnologías emergentes está en exploración: desde 2021 se discute aplicar blockchain en ciertos registros (como cadenas de suministro en sector alimentario) para asegurar inmutabilidad de la información. Todo gobierno electrónico robustece la transparencia sistémica y dificulta alterar datos a conveniencia.

4. Fortalecimiento de controles y sanciones efectivas: En la perspectiva combativa, es esencial aumentar la capacidad de detección de casos y asegurar que los responsables enfrenten consecuencias reales. Para ello, se han tomado o propuesto varias acciones:

Auditorías focalizadas y control preventivo: La Contraloría ha adoptado en años recientes modalidades de auditoría concurrente (seguir un proyecto mientras se ejecuta, no solo después) para corregir desviaciones a tiempo. También aplica auditorías aleatorias en instituciones pequeñas que antes escapaban al control, usando análisis de riesgo para focalizar dónde puede haber mayores problemas. Se está integrando la tecnología de big data en el control: cruzar bases de datos (por ejemplo, declaraciones patrimoniales vs. registros de contratación) para descubrir enriquecimientos injustificados o vínculos ilícitos. Igualmente, se sugiere robustecer los sistemas de control interno en cada entidad, con unidades de auditoría fortalecidas que reporten hallazgos tempranos.

Sistema de consecuencias: Un gran disuasor de la corrupción es la certeza de sanción. Ecuador ha tratado de mejorar esto a través de reformas legales que endurezcan penas y cierren vacíos (como tipificar el cohecho activo transnacional, es decir, castigar al empresario que soborna, no solo al funcionario). Pero más importante que la pena teórica es la efectividad de la persecución penal. En 2019 se crearon Fiscalías anticorrupción especializadas con más recursos investigativos; se trabaja en protocolos con la Judicatura para que casos de gran corrupción tengan trámite preferente y jueces capacitados. Asimismo, la cooperación internacional se ha dinamizado: Ecuador ha suscrito acuerdos con países vecinos para intercambio de información financiera y recuperación de activos (por ejemplo, repatriar dineros de corrupción depositados en paraísos fiscales). Un caso notable

fue la asistencia de la empresa Odebrecht en las investigaciones, fruto de cooperación Brasil-Ecuador. Adicionalmente, las sanciones administrativas se han reforzado: la Contraloría, además de glosas, puede inhabilitar a funcionarios y empresas corruptas para contratar con el Estado (registro de proveedores suspendidos). Sin embargo, aún persisten desafíos en la coordinación Fiscalía-Contraloría para que los informes de indicios penales se traduzcan en imputaciones sólidas, y en evitar que casos se caigan por tecnicismos.

Protección de instituciones de control: Una estrategia meta-anticorrupción es blindar a los organismos de control de interferencias políticas. La experiencia regional muestra que cuando contralores, fiscales o jueces son cooptados por intereses, la lucha anticorrupción se estanca. En el caso ecuatoriano, esto se aborda mediante los procesos de selección meritocráticos (CPCCS elige autoridades de control con veeduría ciudadana para dotarlos de legitimidad técnica) y con llamados a respetar su independencia. La academia y sociedad civil abogan por garantías explícitas de inamovilidad y presupuestos suficientes para estas entidades. Por ejemplo, se ha planteado dotar al CPCCS de mayor capacidad investigativa autónoma o reestructurar su composición para mejorar su credibilidad, dado que de su selección de autoridades depende en gran medida la independencia de todo el sistema de control. La OCDE en 2021 ya recomendaba clarificar responsabilidades y evitar redundancias entre instituciones para un sistema de integridad más eficaz.

5. Participación ciudadana activa y control social: Además de las herramientas ya mencionadas (veedurías, denuncias), las estrategias nacionales enfatizan empoderar al ciudadano común para que sea un agente anticorrupción. La lógica es sencilla: millones de ojos viendo disminuyen la posibilidad de que actos corruptos pasen inadvertidos. Ecuador ha implementado mecanismos como presupuestos participativos (comunidades decidiendo prioridades de gasto local, lo que reduce discrecionalidad de la autoridad), observatorios ciudadanos sectoriales (educación, salud, etc. vigilando calidad del servicio y uso de fondos), y convenios con organizaciones de la sociedad civil para monitoreo conjunto de proyectos (por ejemplo, convenios entre ministerios y colegios profesionales para supervisar obras de ingeniería). La función de Transparencia ha organizado “ferias de transparencia” en las que instituciones rinden cuentas en plazas públicas y recogen retroalimentación ciudadana. Por otra parte, los medios de comunicación y el periodismo de investigación son aliados cruciales: revelar casos ocultos (whistleblowers y prensa) es a veces el

detonante para que el Estado actúe. En Ecuador, casos de corrupción han salido a la luz por investigaciones periodísticas –como los Papeles de Panamá (que involucraron a funcionarios con empresas offshore) o el caso conocido como INA Papers que salpicó a la presidencia–, presionando a que se abran indagaciones oficiales. Proteger la libertad de expresión y a los denunciantes es entonces parte de la estrategia anticorrupción. De hecho, se conmemora cada 9 de diciembre el Día Internacional contra la Corrupción con eventos de sensibilización que incluyen a medios, ONGs y sector privado, subrayando el mensaje de responsabilidad compartida.

En resumen, Ecuador combina medidas preventivas (educación, transparencia, simplificación) con mecanismos reactivos (auditorías, fiscalización, sanciones) en su lucha contra la corrupción. Las estrategias actuales buscan involucrar a toda la sociedad y mejorar la coordinación estatal. Aunque todavía hay margen para fortalecer estas acciones –por ejemplo, implementando evaluaciones periódicas de riesgos de corrupción por sector, o creando incentivos positivos para funcionarios íntegros–, el país muestra un compromiso formal por reducir la corrupción administrativa. Los resultados, sin embargo, dependen de la sostenibilidad de estas políticas más allá de los gobiernos de turno y de enfrentar desafíos estructurales, como la corrupción política de alto nivel y la penetración del crimen organizado, que requieren determinación sostenida.

#### Casos ilustrativos de éxito y fracaso en transparencia y rendición de cuentas

El panorama ecuatoriano ofrece ejemplos tanto positivos como negativos en la implementación de la transparencia y accountability en el sector público. Analizar casos concretos permite apreciar los avances logrados y las áreas donde persisten deficiencias.

#### Casos de éxito o buenas prácticas:

Adhesión al Gobierno Abierto y mejoras en transparencia activa: Un hito destacable fue la incorporación de Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en 2018, tras años de rezago en participación internacional. A partir de entonces, el país formuló su Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022 con compromisos como crear portales de datos abiertos sectoriales, fortalecer la participación ciudadana en el proceso legislativo y transparentar la información de la función Judicial. Esta iniciativa evidenció voluntad política de alinearse con estándares globales. Como resultado tangible, se lanzó el portal [gobiernoabierto.ec](http://gobiernoabierto.ec) y se conformó un foro nacional de actores gubernamentales y sociedad civil para dar seguimiento a dichos

compromisos. Si bien la implementación tuvo altibajos, se logró institucionalizar la publicación de datos en áreas antes opacas (por ejemplo, datos de financiamiento de partidos políticos en el Consejo Electoral, datos abiertos de calidad educativa en el Ministerio de Educación). En 2022 Ecuador presentó su Segundo Plan de Acción 2022-2024 con énfasis en transparencia en justicia y lucha anticorrupción. Esta continuidad indica un progreso incremental en abrir el Estado a escrutinio público, considerado una buena práctica en la región.

Procesos exitosos de veeduría y control social: Varios ejercicios de control ciudadano han rendido frutos concretos. Un caso citado frecuentemente es el de las Veedurías en la selección de autoridades de control en 2011-2012. Cuando se implementó por primera vez la designación de Fiscal General, Contralor, etc., a través del CPCCS, se acreditaron veedurías ciudadanas que acompañaron todo el proceso. Si bien hubo controversias políticas, las veedurías emitieron informes que detectaron, por ejemplo, irregularidades en la documentación de candidatos o presiones indebidas, lo que llevó a ajustes en la metodología de selección. Este acompañamiento contribuyó a que los concursos fueran más transparentes que las designaciones discrecionales del pasado. Otro ejemplo se dio en el Municipio de Cuenca, donde desde 2017 opera un Observatorio Ciudadano de Obras Públicas compuesto por ingenieros y dirigentes comunitarios que monitorean la ejecución de proyectos municipales. Sus reportes han señalado retrasos y sobrecostos en obras, posibilitando rectificaciones a tiempo y sanción a contratistas incumplidos. Incluso han recibido reconocimiento nacional por su aporte al control social local.

Sanciones a altos funcionarios en casos de corrupción (Accountability): Un punto a resaltar como éxito en rendición de cuentas es que en los últimos años se ha procesado judicialmente a altos exmandatarios por corrupción, algo inédito en la historia del país donde tradicionalmente reinaba la impunidad en las cúpulas. El Caso Odebrecht (2017) –derivado del escándalo de sobornos de la constructora brasileña– culminó con la condena del entonces vicepresidente Jorge Glas a 6 años de prisión por asociación ilícita (recepción de sobornos vinculados a contratos hidroeléctricos). Este resultado envió un mensaje potente de que ningún funcionario está por encima de la ley. De igual forma, el Caso “Sobornos 2012-2016” (también conocido como Caso Arroz Verde) llevó en 2020 a la sentencia por cohecho contra el expresidente Rafael Correa y varios altos exfuncionarios, por un esquema de aportes ilegales de contratistas a campañas electorales a cambio de contratos. Aunque políticamente divisivo, este caso representó un ejercicio de rendición de cuentas sin

precedentes: un ex Jefe de Estado condenado judicialmente por corrupción. Desde la perspectiva institucional, implicó una labor coordinada de la Fiscalía (que investigó con base en documentos revelados por periodistas), la Judicatura (que llevó adelante el juicio) y la Contraloría (que entregó informes periciales). Que estas instancias pudieran actuar en un caso de esa envergadura puede considerarse un indicio de fortalecimiento del estado de derecho. Estos resultados han sido reconocidos por Transparencia Internacional como avances en la lucha contra la impunidad en América Latina, aun cuando persisten enormes retos.

Portales y herramientas reconocidos internacionalmente: Ecuador ha obtenido reconocimientos en ciertos ámbitos de transparencia. Por ejemplo, el portal de datos georreferenciados del presupuesto ciudadano obtuvo en 2017 un premio regional de la CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) por innovación en transparencia fiscal. Asimismo, la implementación de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) –un estándar internacional– ha sido un avance: Ecuador se adhirió en 2020 y publicó su primer informe EITI en 2022 detallando ingresos petroleros y mineros, lo cual mejora la transparencia en un sector históricamente opaco. Estas buenas prácticas muestran que cuando hay voluntad, se puede situar a la gestión pública ecuatoriana a la altura de estándares internacionales en apertura de información.

Casos de fracaso o desafíos persistentes:

Escándalos de corrupción no prevenidos ni sancionados oportunamente: Pese a los marcos existentes, en la última década Ecuador ha sufrido sonados casos de corrupción que evidencian fallas en los controles. Uno de ellos fue el Caso Petroecuador (2016), en el cual se destapó una red de sobornos y lavado de dinero en la petrolera estatal Petroecuador, involucrando a altos gerentes. Se descubrió que, durante años, contratistas depositaron millones en cuentas offshore de funcionarios a cambio de contratos de refinería. Este esquema no fue detectado a tiempo por los controles internos ni externos; solo salió a la luz gracias a alertas internacionales (Panamá Papers y cooperación de EE. UU.). Si bien luego hubo procesamientos (exministros y gerentes fueron condenados), el caso exhibió la debilidad de la prevención: falta de auditorías exhaustivas en empresas públicas, inexistencia en ese entonces de alertas por movimientos bancarios inusuales de funcionarios, y ausencia de protección a denunciantes internos que supieran del esquema. Algo similar ocurrió con la corrupción en el sector salud durante la pandemia de COVID-19 (2020): se hallaron redes que sobrevaloraron insumos médicos (mascarillas, fundas para cadáveres) en

hospitales públicos. Las compras emergentes se hicieron con mínima transparencia, burlando la publicidad en el portal de compras. Esto fue detectado por la prensa y redes sociales antes que por los organismos de control, lo que evidencia falencias en el monitoreo en tiempo real y protocolos de emergencia que no incluyeron suficientes contrapesos. Aunque la Fiscalía actuó y varios directores hospitalarios fueron detenidos, muchos casos siguen sin sentencia firme, dejando la impresión de impunidad parcial.

Problemas de transparencia y rendición de cuentas a nivel seccional: En muchos gobiernos autónomos descentralizados (GADs) aún se observan brechas en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Por ejemplo, según evaluaciones del CPCCS y la Defensoría del Pueblo, un porcentaje significativo de municipalidades y prefecturas no actualiza completa la información en sus portales o incumple con la entrega puntual de informes anuales de rendición de cuentas. Algunos simplemente replican información mínima por cumplir formalmente, pero no fomentan verdadera participación en la rendición de cuentas. Casos extremos incluyen municipios que intentaron realizar la audiencia pública sin difusión adecuada o con participación controlada, vaciando de contenido el proceso. También se han reportado GADs que ocultan información contractual invocando erróneamente “seguridad” o que niegan acceso a la oposición en sus concejos, lo cual contraviene normas de transparencia. Todo esto señala que la cultura de transparencia no está igualmente arraigada en todos los niveles de gobierno, con ciertas autoridades locales aún reacias al escrutinio (especialmente donde no hay prensa local fuerte ni ciudadanía organizada que exija).

Falta de independencia en los organismos de control – casos de cooptación: Uno de los fracasos más trascendentes ha sido la percepción y evidencia de interferencia política en órganos que deberían ser imparciales. Un ejemplo fue la situación del CPCCS en 2018-2020, periodo en el cual sus consejeros (electos mediante votación popular por primera vez) se dividieron políticamente y cesaron irregularmente a autoridades como el Fiscal General y el Contralor, nombrando reemplazos cuestionados. Esto generó una grave inestabilidad institucional y denuncias de que la lucha anticorrupción fue utilizada para disputas de poder. Si los órganos encargados de transparencia se politizan, su credibilidad y efectividad se minan. De igual forma, ha habido momentos en que la Fiscalía o la Contraloría estuvieron encabezadas por personas cercanas al gobierno de turno (designadas antes de la existencia del CPCCS), lo que resultó en inacción frente

a escándalos vinculados al poder. Un caso citado es el de las denuncias de sobreprecio en la compra de radares militares chinos en 2009: pese a informes de Contraloría indicando perjuicio al Estado, no se imputó a funcionarios de alto nivel; incluso el entonces Fiscal General se abstuvo de acusar a la ministra involucrada. Esto se atribuyó en parte a falta de independencia y fortaleza del sistema judicial, un problema estructural en Ecuador. Transparencia Internacional ha subrayado que en la región, incluido Ecuador, “la falta de una judicatura independiente socava la lucha contra la corrupción y promueve la impunidad”. Cuando el control no es autónomo, la rendición de cuentas fracasa, sobre todo en casos que tocan las esferas más altas.

Persistencia de la impunidad y percepción de corrupción: A pesar de avances aislados, las encuestas de percepción y los índices internacionales reflejan que Ecuador sigue enfrentando problemas serios. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2022 de Transparencia Internacional, Ecuador obtuvo 36/100 puntos, ubicándose en el puesto 101/180 países. Y en el IPC 2024 cayó a 32/100 puntos, bajando al puesto 121/180, evidenciando un retroceso. Estas puntuaciones indican que la ciudadanía y expertos perciben altos niveles de corrupción y poca eficacia en contenerla. De hecho, Ecuador se encuentra entre los peores calificados de América Latina en 2024. La Encuesta Barómetro Global de Corrupción (2019) reportó que más del 50% de ecuatorianos creían que la corrupción había aumentado y alrededor del 30% admitió haber pagado un soborno en el último año para acceder a un servicio público (una de las cifras más altas de la región en ese entonces). Esta realidad cuantitativa apunta a que, en la práctica, muchos de los mecanismos no están logrando erradicar prácticas corruptas comunes, como el soborno en trámites, nepotismo, desvío de fondos, etc. Las razones pueden ir desde la falta de fiscalización efectiva en todos los rincones (por limitada capacidad material), hasta la normalización social de ciertas conductas. El resultado es una brecha entre el marco formal y la realidad: la impunidad relativa de numerosos casos medianos y pequeños sigue siendo la norma, lo que erosiona la confianza pública.

En conclusión, los casos ecuatorianos muestran luces y sombras. Por un lado, existen logros que demuestran que la transparencia y la rendición de cuentas no son conceptos meramente teóricos sino que han generado cambios (condenas históricas, portales innovadores, acciones ciudadanas exitosas). Por otro lado, los fracasos evidencian que la corrupción ha encontrado resquicios para prosperar, ya sea por falencias institucionales o debilidades humanas. Aprender de ambos tipos de

casos es vital: los éxitos ofrecen modelos a replicar o escalar, mientras que los fracasos señalan dónde redoblar esfuerzos y qué reformas son urgentes.

### Desafíos persistentes y recomendaciones para fortalecer una cultura de legalidad e integridad

A pesar de los progresos normativos e institucionales, Ecuador enfrenta desafíos importantes para consolidar una cultura de legalidad e integridad en el largo plazo. Identificar estos retos y plantear recomendaciones concretas es crucial para orientar futuras reformas y acciones. A continuación se abordan algunos de los desafíos persistentes y se sugieren recomendaciones alineadas con las mejores prácticas internacionales y diagnósticos recientes:

1. Traducir el marco legal en cumplimiento real: Existe aún una brecha de implementación. Muchas instituciones cumplen la transparencia por formalidad y la rendición de cuentas de modo superficial. Desafío: Lograr que la normativa no sea letra muerta, sino que se cumpla de manera sustantiva y con calidad. Recomendación: Establecer evaluaciones periódicas e independientes del cumplimiento de obligaciones de transparencia y participación. Por ejemplo, un observatorio interinstitucional (o delegar a la Defensoría del Pueblo) que califique anualmente a cada organismo en indicadores de transparencia y rendición de cuentas, publicando rankings. Esto crearía una sana presión reputacional por mejorar. Asimismo, vincular el desempeño en transparencia al sistema de incentivos del sector público: incorporarlo en evaluaciones de gestión de autoridades y servidores. Si un ministro o alcalde sobresale en apertura informativa y responsabilidad, debería ser reconocido; si incumple, debería tener sanciones administrativas. Complementariamente, promover auditorías sociales al cumplimiento de la LOTAIP –invitando a organizaciones civiles a verificar la información publicada– para contar con retroalimentación externa. En suma, pasar de la mera existencia de reglas a su observancia efectiva requiere supervisión constante y medición de impacto, corrigiendo aquellas iniciativas que no estén produciendo el efecto deseado.

2. Fortalecer la independencia y capacidad de las instituciones de control: Sin órganos de control autónomos y técnicamente solventes, la lucha anticorrupción cojea. Desafío: Proteger a las entidades como Contraloría, Fiscalía, Judicatura, CPCCS, de influencias indebidas, dotándolas de recursos y personal calificado para cumplir su misión. Recomendación: Realizar reformas legales que garanticen procesos de selección de autoridades de control más meritocráticos y menos politizados. Por ejemplo, incorporar veeduría internacional o de academia en concursos claves; asegurar que la designación no dependa exclusivamente de mayorías políticas ocasionales.

Además, reforzar la estabilidad en el cargo: evitar destituciones arbitrarias de contralores/fiscales, etc., estableciendo causales claras y procedimientos exigentes (por ejemplo, juicio político solo por faltas graves probadas). A nivel operativo, proveer más presupuesto para contratar expertos en auditoría forense, analistas financieros y tecnología de análisis de datos. La recomendación de la OCDE de fortalecer la coordinación interinstitucional es clave: institucionalizar una mesa técnica permanente entre la Secretaría Anticorrupción, FTCS y otros actores para intercambiar información, identificar cuellos de botella y dar seguimiento a grandes casos. También fomentar la cooperación con actores no estatales: la Fiscalía podría crear un consejo asesor con ONGs anticorrupción, que aunque no vinculante, genere confianza y aporte perspectivas externas. La integridad del sistema de control debe cuidarse al máximo; de lo contrario, cualquier esfuerzo anticorrupción se diluye.

3. Combatir la impunidad y acelerar la justicia en casos de corrupción: La lentitud o fracaso en sancionar corruptos alimenta la cultura de ilegalidad. Desafío: Reducir la impunidad mediante procesos judiciales más eficaces y concluyentes. Recomendación: Crear o fortalecer tribunales especializados en corrupción (jueces con dedicación exclusiva y formación específica), que conozcan los casos complejos de manera más ágil. Implementar cronogramas procesales estrictos para estos juicios, evitando dilaciones indebidas –quizá emulando “cortes anticorrupción” de otros países–. Además, aplicar plenamente las herramientas legales disponibles: colaboración eficaz (delación premiada) para involucrados que aporten información vital, extinción de dominio para recuperar activos robados, y cooperación internacional expedita. Es recomendable suscribir convenios con más países para persecución transnacional (por ejemplo, con paraísos fiscales donde se ocultan fondos). Por otro lado, mejorar la protección a testigos y denunciante dentro de los procesos penales, para que más personas se animen a testificar sin miedo. La sociedad también espera transparencia en la justicia: que la ciudadanía conozca el estado de los casos emblemáticos. Publicar un reporte semestral de “mega-casos de corrupción” indicando sus avances o estancamientos, y las razones, podría añadir presión para su resolución. La OCDE sugiere recolectar y analizar datos sobre las investigaciones y procesos en curso para identificar obstáculos y usarlos para mejorar la respuesta institucional. Es esencial demostrar resultados, pues cada caso no resuelto refuerza la percepción de que el crimen paga.

4. Abordar la corrupción estructural y su vínculo con crimen organizado: Un reto creciente es la convergencia entre corrupción y otras economías ilícitas (narcotráfico, minería ilegal), que corrompen instituciones enteras. Desafío: Enfrentar la corrupción sistémica que ya no es incidental sino parte de redes criminales con gran poder corruptor, especialmente en sectores como justicia, policía, aduanas. Recomendación: Enfocar estrategias diferenciadas: por ejemplo, para corrupción en fuerzas del orden, incorporar mecanismos de control externo robustos (inspectorías con participación civil, evaluaciones patrimoniales periódicas a oficiales, rotación en puestos vulnerables). Para blindar el sistema judicial, considerar la asistencia internacional: comisiones de integridad o apoyo de organismos extranjeros en investigaciones sensibles, similar a experiencias de comisiones internacionales anticorrupción (como la CICIG que operó en Guatemala). En ámbitos como la contratación pública de gran escala (p. ej., obras de infraestructura) propensos a carteles y sobornos transnacionales, fomentar convenios de integridad: vigilancia independiente de terceros sobre megacontratos (auditorías concurrentes con presencia de sociedad civil y bancos multilaterales). También es clave actualizar continuamente el mapa de riesgos de corrupción sectorial: identificar dónde están hoy los mayores riesgos (sea en empresas públicas estratégicas, fondos de seguridad, o gobierno local), y enfocar allí recursos de control preventivo. Por ejemplo, tras detectarse esquemas de corrupción en hospitales, la Contraloría instauró equipos especializados en auditoría de salud; se debe replicar esa focalización dinámica.

5. Consolidar la participación ciudadana y el control social como parte de la cultura: Si la ciudadanía permanece pasiva o cínica, los esfuerzos institucionales encuentran menos eco. Desafío: Lograr que más ciudadanos se apropien de mecanismos de control social y asuman la defensa de la legalidad como un valor colectivo. Recomendación: Intensificar programas educativos y comunicacionales para crear conciencia de los costos de la corrupción y los beneficios de la integridad. Por ejemplo, campañas masivas mostrando cómo la corrupción afecta la vida cotidiana (menos hospitales, escuelas de mala calidad, inseguridad), para movilizar la opinión pública. Incorporar contenidos de integridad y participación en educación superior (que carreras de derecho, administración, periodismo incluyan cursos de transparencia). Ampliar las Escuelas de Formación Ciudadana que tiene el CPCCS para llegar a jóvenes líderes en todas las provincias, entrenándolos en veedurías y contraloría social. Además, innovar con tecnología cívica: usar redes sociales y apps para que reportar corrupción sea fácil (crowd-reporting), o crear juegos y simulaciones en línea que enseñen a detectar conflictos de interés. En términos de

institucionalidad, dar más valor vinculante a las recomendaciones de la sociedad civil: por ejemplo, si un observatorio ciudadano presenta evidencia de corrupción, que legalmente las autoridades deban responder por escrito y tomar acción en un plazo. Esto evitaría que las voces ciudadanas queden en el vacío. La participación efectiva cierra la brecha de confianza y hace corresponsables a todos en la integridad nacional. Un pueblo vigilante es el mejor antídoto contra la corrupción enquistada.

6. Voluntad política sostenida y ejemplo desde el liderazgo: Por último, el factor quizá más crítico es el compromiso genuino de los líderes políticos. Desafío: Asegurar que la lucha contra la corrupción no dependa de momentos o personas aisladas, sino que sea una política de Estado continua, con líderes predicando con el ejemplo. Recomendación: Los altos funcionarios – Presidente, ministros, asambleístas, alcaldes– deben asumir públicamente compromisos de integridad (por ejemplo, firmando pactos de ética, haciendo públicas sus declaraciones patrimoniales y de intereses, renunciando al fuero si son investigados). Eso envía señales potentes a la población y a los funcionarios subalternos. Institucionalizar espacios de evaluación anticorrupción en la planificación nacional: incluir metas de transparencia en el Plan Nacional de Desarrollo, para que trascienda periodos de gobierno. La cooperación internacional puede apoyar brindando evaluaciones periódicas independientes (peer reviews) que midan avances en las recomendaciones de OCDE, ONU y otros. Y fundamental, sancionar políticamente la corrupción: los partidos deben depurar sus filas de involucrados en corrupción y no avalar candidaturas cuestionadas. Construir una cultura de integridad también implica que el electorado rechace en las urnas a candidatos con historiales dudosos. En lo administrativo, se recomienda establecer la “muerte civil” para corruptos: es decir, que un condenado por corrupción no pueda volver a contratar con el Estado ni ejercer cargos públicos de por vida, reforzando el mensaje disuasivo.

En conclusión, para robustecer una cultura de legalidad e integridad en Ecuador se requiere un enfoque multifacético: desde el cumplimiento estricto de la norma hasta cambios de actitud en cada servidor y ciudadano. Los desafíos identificados no son sencillos, pero tampoco insuperables. La experiencia internacional muestra que con voluntad política, participación social activa, instituciones sólidas y un monitoreo constante, se puede revertir la tendencia de corrupción. Ecuador debe perseverar en cerrar la brecha entre su marco normativo avanzado y los resultados

prácticos aún insuficientes. Solo así podrá moverse hacia índices más altos de integridad y hacia un desarrollo verdaderamente inclusivo, cimentado en la confianza entre Estado y sociedad.

Referencias (formato APA 7):

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2025). Introducción – Rendición de Cuentas. CPCCS, Ecuador.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2025b). Transparencia. CPCCS, Ecuador.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2025c). Lucha contra la Corrupción – ¿Qué es corrupción?. CPCCS, Ecuador.

Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). Módulo Anticorrupción 2: La corrupción y la buena gobernanza – ¿Qué es la buena gobernanza?. Viena: UNODC.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2024). Promoviendo la Integridad Pública en la Sociedad Ecuatoriana: Hacia un Sistema Nacional de Integridad. París: OECD Publishing.

Transparencia Internacional. (2025). Índice de Percepción de la Corrupción 2024: Perfil Ecuador. Berlín: Transparency International.

El Comercio. (2012). Ecuador es señalado por poca transparencia. Quito: Diario El Comercio

Tenorio, J. (2017). El derecho de acceso a la información pública: componentes esenciales para la democracia. En Fernández & Rodríguez (2019), Análisis doctrinal del derecho de acceso a la información. Revista Bibliotecas (artículo académico)

Presidencia de la República del Ecuador. (2024). Política Nacional de Integridad Pública. Quito: Secretaría Anticorrupción

Open Government Partnership (OGP). (2019). First National Action Plan Ecuador 2019-2022. Washington, DC: OGP Initiative

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2023). Informe país Ecuador 2022 – Índice de Percepción de la Corrupción. Quito: FCD/Transparencia Internacional.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ecuador. Registro Oficial No. 337, 18-mayo-2004.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial No. 449, 20-octubre-2008.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 175, 20-abril-2010.