

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2016 – 2018

Tesis para obtener el título de maestría en Investigación en Políticas Públicas

Aportes de la Modernización de la Gestión Pública a la Rendición de cuentas: Análisis del
caso ecuatoriano 2007 – 2017

Milton Alfredo Freire Briones

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: José Luis Fuentes y María Mercedes Llano

Quito, julio de 2019

Quiero dedicar la presente tesis, que es un hito fundamental en mi vida:

A Ana Cristina por su infinito amor que le llevo a darme confianza constante y motivación incansable.

A Mateo, mi razón de vivir y por quien todo sacrificio empieza a valer la pena.

A mis padres por su cariño y amor y por ser ejemplo de constancia, trabajo y dedicación.

A Cynthia, Jorge, Isabel Anita P. por estar siempre pendientes.

A mis profesores y compañeros de maestría por compartir sus enseñanzas y experiencias y por ser la compañía para recorrer juntos este camino.

Milton A. Freire Briones

Tabla de Contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción	- 1 -
Capítulo 1	- 5 -
Fundamentación Teórica	- 5 -
1.1 El Estado Moderno y su gobierno.....	- 5 -
1.2 La modernización de la Administración Pública y la rendición de cuentas ...	- 6 -
1.3 La calidad de la administración pública en la región.....	- 11 -
1.4 Poliarquía y rendición de cuentas	- 12 -
1.5 Políticas públicas, su implementación y marcos analíticos	- 14 -
1.6 La metodología de selección de caso y rastreo de procesos	- 19 -
1.7 Mecanismo causal para la brecha de implementación	- 27 -
Capítulo 2	- 29 -
Mecanismo Causal	- 29 -
2.1 Mecanismo causal	- 29 -
2.2 Operacionalización del Mecanismo Causal	- 30 -
2.3 Observaciones empíricas esperadas	- 35 -
Capítulo 3	- 43 -
Comprobación del Mecanismo Causal Teórico	- 43 -
3.1 Contexto de la política de modernización de la Administración Pública	- 43 -
en Ecuador	- 43 -
4.1 Conclusiones sobre el Mecanismo Causal	- 71 -
4.2 Conclusiones Metodológicas	- 72 -
Lista de referencias	-74-
Anexos	-78-

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1: Propuesta Teórica del Mecanismo Causal	- 28 -
Tabla 2: Mecanismo causal teórico que explica la contribución de la.....	- 35 -
modernización de la administración pública a la accountability.....	- 29 -
Tabla 3: Mecanismo causal teórico propuesto en la presente tesis	- 35 -
Tabla 4: Evidencias esperadas para comprobar la existencia del disparador del.....	- 41 -
mecanismo causal.....	- 36 -
Tabla 5: Evidencias esperadas para comprobar la existencia de (HA) en el.....	- 43 -
mecanismo causal.....	- 37 -
Tabla 6: Evidencias esperadas para comprobar la existencia de (HB) en el.....	- 44 -
mecanismo causal.....	- 39 -
Tabla 7: Evidencias esperadas para comprobar la existencia de (HC) en el.....	- 45 -
mecanismo causal.....	- 40 -
Tabla 8: Evidencias esperadas para comprobar la existencia del resultado del.....	- 47 -
mecanismo causal.....	- 42 -

Gráficos

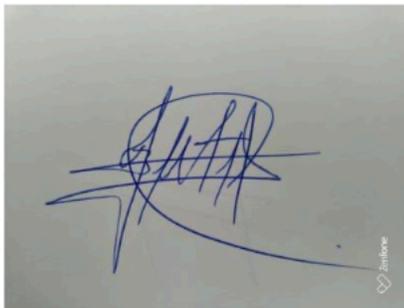
Gráfico 1: Voice and Accountability Index Rank Ecuador 2007 - 2016	- 69 -
--	--------

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Milton Alfredo Freire Briones, autor de la tesis titulada “Aportes de la Modernización de la Gestión Pública a la Rendición de cuentas: Análisis del caso ecuatoriano 2007 -2017” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Investigación de Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2019



Milton Alfredo Freire Briones

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo responder a la pregunta ¿Por qué la modernización de la administración pública contribuye a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas? Para dar respuesta a esta inquietud se usa el marco analítico de diseño de políticas y el rastreo de procesos con una lógica bayesiana. En este contexto se plantea un mecanismo causal teórico, que abarca desde la configuración de la agenda de política, pasando por la formulación de la política pública, el consecuente cambio institucional, la coordinación y adaptación de las instituciones existentes en un entorno competitivo hasta la mejora de las condiciones para la rendición de cuentas.

La confianza posterior del mecanismo causal se incrementó hasta un 98,8%, por lo que podemos decir que la modernización de la administración pública en el caso ecuatoriano contribuyó a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas et términos generales. Sin embargo, la mejora de las condiciones para la rendición de cuentas no necesariamente implica que la rendición de cuentas ha mejorado en igual magnitud en todos los sectores, por lo que en el caso ecuatoriano sigue existiendo un déficit de rendición de cuentas que debe marcar la agenda de la política pública de este ámbito en los próximos años.

Agradecimientos

Por su apoyo y retroalimentación constante quiero agradecer de manera especial a Guillaume Fontaine, Iván Narváez y Daniel Jurado. Sus opiniones críticas me permitieron ver más objetivamente los hallazgos de esta investigación.

Introducción

La Administración Pública es parte del Estado y está conformada por un conjunto de Instituciones (Benz 2010, 137) que tienen como objeto gestionarlo, por ello se la ha definido como “el proceso y estructuras relacionados con la aplicación de reglas -aunque- en realidad incluye procesos concernientes a la formulación de las mismas” (Peters, La Política de la Burocracia 1999, 10). El concepto de modernización ha sido relacionado a la Administración Pública desde finales del siglo XX en América Latina.

La modernización de la Administración Pública surge con la crisis del Estado de Bienestar, la cual da inicio al proceso de modernización con el objetivo de pasar de una estructura weberiana, es decir jerárquica y centralizada, a una administración pública más funcional a los objetivos de la gobernanza en un escenario donde coexisten múltiples actores. En este contexto, el medio para alcanzar una adecuada gobernanza era la implementación de la Nueva Gestión Pública -NGP-.

La NGP es un enfoque de gestionar lo público, que surge en un contexto neoliberal, amparado en el decálogo de Washington, enfocado a limitar al máximo el rol del Estado. Es así que la Nueva Gestión Pública plantea el uso de nuevas herramientas y tecnologías para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas.

La Nueva Gestión Pública tiene distintos niveles de implementación en la región. Con el transcurrir del tiempo la administración pública se ve obligada a intensificar el uso de nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación en su gestión, lo cual abre las puertas a lo que se denomina gobierno abierto (OCDE 2015) (Rámirez-Alujas y Dassen 2014) (Dunleavy y Hood 1994) (Belbis 2013). Todo esto con la finalidad de generar mejores condiciones para la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la accountability en general.

A finales del siglo XX comienza en la región iberoamericana una nueva ronda de transformaciones de las administraciones públicas, con el objetivo de alcanzar la efectividad de las políticas públicas. Este proceso abrió las puertas a innovaciones, propias de la región, en la gestión pública y en la gobernanza democrática, principalmente en cinco ejes: democratización de la gestión pública, profesionalización de la gestión pública, nuevas

tecnologías de gestión, destacando las herramientas de gobierno electrónico, gestión por resultados orientados al desarrollo y mecanismos de gobernanza (Corporación EKOS 2013, 48).

También es importante hacer referencia a la Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública,¹ aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador, el 26 y 27 de junio de 2008 y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador el 31 de octubre de 2008. Esta carta marca la pauta sobre el entendimiento de la calidad y la excelencia en la gestión pública en la región, trazando la hoja de ruta para las políticas públicas de modernización y mejora de las administraciones públicas.

Los principios de la administración pública, que establece la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública,² son: principio del servicio público, principio de legitimidad democrática, transparencia y participación ciudadana, principio de legalidad, principio de coordinación y cooperación, principio de ética pública, principio de acceso universal, principio de continuidad en la prestación de servicios, principio de imparcialidad, principio de eficacia, principio de eficiencia, principio de economía, principio de responsabilidad y principio de evaluación permanente y mejora continua.

Adicionalmente la Carta plantea nueve ejes para una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano. Estos son: gestión pública al servicio de la ciudadanía, gestión pública para resultados, compromiso social y ambiental, responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos, gestión por procesos, desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad, proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora; y, relaciones de colaboración y cooperación para la mejora de la calidad.³

En el caso ecuatoriano, en el año 2007, se inicia la implementación de una política de modernización de la Administración Pública, que abarcó objetivos encaminados a reformar el

¹ CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.

² CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.

³ CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.

Estado y a tecnificar la administración pública. En este proceso existieron dos ideas, antagónicas entre sí. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES- planteaba recuperar las capacidades del Estado y desarrollar un ejercicio de planificación participativa y centralizada desde la función ejecutiva, a la cual deberían alinearse los otros niveles de gobierno y otras funciones del Estado. Por otra parte, la Secretaría Nacional de la Administración Pública -SNAP-, sostiene la idea de consolidar una administración pública efectiva, eficiente, de calidad, enfocada a la ciudadanía y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas, en otras palabras, una administración pública de excelencia.

La administración pública en el Ecuador no ha sido ajena a estas transformaciones. Es así que en el año 2007 se inicia con el diseño e implementación de una política de modernización de la administración pública, que busca por una parte fortalecer las capacidades del Estado y priorizar el ejercicio de planificación centralizada y por otra parte mantener una gestión eficaz, eficiente, de calidad y enfocada al ciudadano.

La transformación del Estado ecuatoriano demanda el uso de herramientas de gestión y en ese contexto se confrontaban dos ideas. La primera, basada en un paradigma post neoliberal, enfocada a recuperar las capacidades del Estado para planificar de manera centralizada el desarrollo. La segunda, que consistía en alcanzar la excelencia en la gestión pública, donde además de la planificación centralizada es necesario incorporar herramientas de gestión que garanticen la calidad, la eficiencia y la eficacia.

Las entidades involucradas en este proceso de transformación y reforma en el caso ecuatoriano son: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES; la Secretaría Nacional de la Administración Pública -SNAP- y el Ministerio de Trabajo -MDT-. Cada una de estas jugó un rol particular; desarrollaron marco normativo, estructura, metodologías y herramientas que buscaban ganar un mayor protagonismo.

Es así que en medio de las tensiones existentes se implementó la política de modernización de la Administración Pública en Ecuador. Lo que implicó la selección, definición y cambios en el mix de instrumentos inicialmente planteado, generando transformaciones sobre este mix, fruto de la contraposición de roles de los distintos actores públicos involucrados.

En el presente trabajo se busca responder a la pregunta ¿Por qué las políticas que promueven una modernización de la gestión pública aportan a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas? En base a la teoría revisada podemos decir, en términos generales y de manera a priori, lo siguiente:

- Se genera un proceso de tecnificación de la administración pública, que conlleva, entre otras cosas, a la creación de agencias de accountability horizontal asignada.
- Las agencias de accountability horizontal asignada abren espacios para el gobierno abierto, donde la información es fundamental. Esta se sistematiza, aunque no necesariamente se publica.
- La información generada, aunque no sea publicada, es usada entre las agencias controladas y las agencias asignadas, y en ese proceso llega a ser un insumo valioso para mejorar la accountability.

El capítulo uno pone el problema de la modernización de la administración pública y la rendición de cuentas en un marco teórico; adicionalmente se expondrá los sustentos teóricos de la metodología que se plantea utilizar para la presente investigación.

En el capítulo dos, se definirá un mecanismo causal que permita evidenciar las distintas entidades que intervienen y que explican como una política de modernización de la administración pública mejora las condiciones para la rendición de cuentas.

Concomitantemente al mecanismo causal se definen los atributos de cada entidad y los empíricos observables que se esperan encontrar en la investigación para determinar, por una parte, que la entidad causal es válida y por otra que el mecanismo causal es válido.

En el capítulo tres se exponen las evidencias encontradas y se va constatando, o no, la existencia de las distintas entidades con sus atributos.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se presentan las conclusiones a nivel de mecanismo causal, así como las conclusiones sobre la validez de la metodología utilizada.

Capítulo 1

Fundamentación Teórica

1.1. El Estado Moderno y su gobierno

El Estado en sus inicios fue entendido como una institución que existe al margen de las personas y de los gobernantes. Más adelante se marca una diferencia entre la sociedad y el Estado, dando así el inicio a la modernización de esta institución.

El Estado puede ser definido como:

“Una estructura formada por instituciones (...) por ejemplo: el parlamento, el gobierno, la administración de justicia, la administración pública, el Banco central, etc. Todas estas instituciones del Estado son estudiadas por la ciencia administrativa y del gobierno. Pero también se puede entender al mismo estado como una institución...” (Benz 2010, 137).

El Estado Moderno es una forma de autoridad que surge como consecuencia de un largo proceso histórico y se ha convertido en un referente global de organización del poder, está en constante transformación, en términos de “las tareas que asume este, de que medios debe disponer para desarrollar sus tareas, y que efectos consigue con ellos. Por tal motivo, en la cuestión de sus tareas no puede partirse de una situación inmutable. También cambian las modalidades de desempeño de esas tareas y el éxito de la dirección política” (Benz 2010, 371-372).

El Estado moderno se caracteriza por la existencia de un territorio determinado donde habitan ciudadanos, con derechos de libertad, sociales y de participación; este Estado es a su vez reconocido por sus ciudadanos y por otros Estados; tiene funciones específicas y ejerce competencias especiales, que solo este puede cumplir; tiene la capacidad de usar legítimamente la fuerza en el marco de las reglas existentes; cuenta con un ordenamiento institucional, determinado en una constitución, la cual regula las estructuras internas según principios democráticos; cuenta con unidades que preparan y ejecutan las decisiones de los órganos democráticos, y estas se organizan como una administración burocrática, que es resultado de procesos políticos en cuyo marco se modifican constantemente las interacciones entre los actores con el Estado (Benz 2010, 371).

La continua transformación que caracteriza al Estado moderno se materializa a través de procesos de reforma del Estado, detrás de los cuales está el problema del gobierno de los Estados, donde surgen preguntas como: ¿cómo gobernarse?, ¿cómo ser gobernado?, ¿cómo gobernar a los demás?, ¿por quién se debe aceptar ser gobernado?, ¿qué se debe gobernar?, ¿qué hacer para ser el mejor gobernante posible? (Foucault 2007, 188). Detrás de esto es objetivo consiste en definir lo que se entiende como gobierno del Estado (Foucault 2007, 188).

Es así que el Estado Moderno se enfrenta a distintos retos, por ejemplo, la globalización, los movimientos migratorios mundiales, competencia internacional, riesgos tecnológicos, escasez financiera, organización transnacional del poder, redes de política pública nacionales, internacionales y transnacionales; e, incrementar la eficiencia en la competencia internacional (Benz 2010, 382). Todos estos procesos sociales, económico y políticos motivan la transformación del estado y su gobierno, lo que ha generado transformaciones para adaptar nuevas prácticas en un continuo debate del rol y el grado de intervención del Estado en la economía y la sociedad.

1.2. La modernización de la Administración Pública y la rendición de cuentas

La Administración Pública está estrechamente ligada a los ámbitos de formulación, implementación⁴ y evaluación de las políticas públicas, o si se quiere ver desde el enfoque secuencial diríamos que interviene como actor relevante en las siete etapas del ciclo de las políticas públicas, que son: “inteligencia o entendimiento, promoción o discusión, prescripción o toma de decisión, innovación, aplicación, terminación y apreciación de la decisión” (Fontaine 2015, 53).

Es evidente entonces que la Administración Pública existe para cumplir con los fines del Estado y esta se transforma continuamente para cumplir de la mejor manera sus cometidos, los cuales están íntimamente ligados al debate del rol del Estado.

⁴ La implementación de las políticas públicas es a través de instrumentos de política son “técnicas de gobernanza que, en un sentido o en otro, involucran el uso de recursos estatales con el fin de alcanzar las metas de política” (Howlett, Kim y Weaver 2011, 131), por ende son los medios usados para implementar una política pública. Howlett plantea 8 tipos de instrumentos, que surgen de la intersección de cuatro tipos de instrumentos que se agrupan en dos grupos. Los tipos de instrumentos son: 1. de nodalidad o información, 2. de autoridad, 3. de tesoro y 4. de organización. Estos tipos de instrumentos se dividen en dos grupos: el primero es instrumentos sustantivos y el segundo es instrumentos procedimentales (Howlett, Kim y Weaver 2011, 134).

Los Estados modernos se caracterizan por su capacidad de transformarse (Benz 2010). Esa transformación se evidencia en la forma de gobernar (Foucault 2007) y en las características propias de la administración pública.

A finales del siglo XX se hablaba de que el Estado de Bienestar entró en crisis y por ende “debía ser reformado, cuanto antes, para evitar que la crisis económica se convirtiera en crisis de la democracia. En ese momento, apareció un efecto de tijeras por el decrecimiento de la capacidad financiera del Estado (a raíz del doble choque petrolero) y el crecimiento de las demandas sociales” (Fontaine 2015, 62).

El proceso de reforma del Estado de bienestar se divide según Fontaine en dos momentos:

En los años 1980 y 1990, la difusión de las políticas monetaristas conllevó a un cuestionamiento radical del papel del Estado en beneficio de una valoración del papel del mercado en la coordinación de la sociedad. Desde los años 2000, el fracaso de estas políticas en generar el crecimiento económico y la estabilidad social esperada conllevó más bien a la revalorización del papel del Estado bajo una nueva modalidad. La creciente preocupación por la capacidad del Estado de resolver problemas coadyuvo a redefinir el papel de los funcionarios electos, a volver más aceptable la reducción del gasto público y a legitimar el papel del sector privado en los asuntos públicos (Fontaine 2015, 62).

La transformación del rol del Estado implica que concomitantemente se transforme la administración pública, la cual pasa de ser weberiana, es decir jerárquica y centralizada a ser una administración pública enfocada a la gobernanza, con lo cual los límites entre lo público y privado dejan de ser evidentes. Este debate del rol del Estado está contextualizado por, las cada vez más complejas, interacciones sociales, lo cual abre las puertas a la gobernanza que a su vez establece cambios en la forma de interactuar del Estado con los distintos actores sociales (Kooiman 2003).

Muestra de esto es que se consolidan 5 tipos de gobernación: la buena gobernación, la buena gobernanza, la gobernanza corporativa, la gobernanza como innovaciones directivas de la nueva gestión pública y la gobernanza plasmada en la emergencia de asociaciones, redes y foros deliberativos como actores y dispositivos de gobierno en lugar de las ruinosas

representaciones jerárquicas y centralizadas de los Estados sociales welfaristas (Aguilar Villanueva 2008, 16).

Es así que la modernización de la administración pública está enfocada a generar las condiciones para una adecuada gobernanza, que abre las puertas a nuevas herramientas y tecnologías para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas.

En ese contexto surge la Nueva Gestión Pública como consecuencia del, ya mencionado, desvanecimiento de las fronteras en las intervenciones públicas y privadas (Kooiman, Gobernar en Gobernanza. Gobernar en gobernanza hoy: 10 Textos de referencia 2003, 58).

La NGP puede ser de dos ramas, la primera es intraorganizacional y la segunda interorganizacional (Hood 1991). En el primer enfoque se consolidan los esfuerzos por destruir la jerarquía burocrática weberiana, enfocando los esfuerzos de la gestión a la consecución de resultados, detrás de lo cual se definían mecanismos de control. La segunda rama tiene un enfoque de mercado y competencia, se da mayor énfasis a la ciudadanía, es decir a la demanda. Esto lleva a incorporar conceptos de satisfacción al usuario, remuneración variable, etc.

El derecho a la información y el extensivo uso de la tecnología en la administración pública decantan posteriormente en lo que se denomina gobierno abierto (OCDE 2015) (Rámirez-Alujas y Dassen 2014) (Dunleavy y Hood 1994) (Belbis 2013).

El Gobierno abierto aporta a la accountability y a la gestión pública en función de la calidad y la eficiencia y con un relevante y especial enfoque al ciudadano. Promueve, entre otras, políticas de datos abiertos, tecnificación de la burocracia, mayor horizontalidad, total transparencias y mayor involucramiento ciudadano (Dassen y Cruz Vieyra 2012).

Estos cambios están matizados por la presencia de un nacionalismo, en el marco de procesos revolucionarios que buscan fomentar un rol más protagónico del Estado buscando concentrar recursos, entre estos la información (O'Donnell 2001), a la vez que se fomenta una mayor

participación social y la rendición de cuentas para generar condiciones adecuadas para la gobernanza, en un entorno caracterizado por ser una democracia política.

La gobernanza democrática demanda una identidad de los actores en el entorno político, de capacidades para que los actores y las instituciones tengan una adecuada interacción y de un sistema político flexible que se adapte a los cambios de las demandas de los actores y del entorno (Fontaine 2015, 71). Es en este contexto en el que surge un gobierno democrático capaz de receptar las demandas ciudadanas a través de generar espacios y condiciones para la adecuada participación de los distintos actores, esto incluye la rendición continua de cuentas.

Algunos de los tipos de gobernanza que Fontaine recapitula de Considine y Howlett son basados en la tipología de Lowi de las políticas públicas, y es así que se tiene “gobernanza procedimental, la gobernanza corporativa, la gobernanza por el mercado y la gobernanza en red”. Por otra parte se tiene tipos de gobernanza basados en la interacción entre el Estado y otros actores de gobierno, estos dan lugar a la auto gobernanza, a la cogobernanza y a la gobernanza jerárquica (Kooiman 2002) en (Fontaine 2015).

Sin embargo, Fontaine hace una interesante adaptación de la propuesta de la propuesta de Pierre y Peters que da como resultado 9 tipos de gobernanza, fruto de cruzar 3 estilos de política: centralismo burocrático, multiniveles y en redes; con 3 formas de definir los problemas: por función del gobierno, por factores sociales o por objetivos políticos. Los 9 tipos de gobernanza son: dirección, movilización, comunicación-marketing, redistribución, diversificación, gerencia pública, intervención, participación o eficiencia (Fontaine 2015, 72).

La democracia política, o poliarquía, en donde se desarrollan los distintos tipos de gobernanza, es la mezcla de elementos de los siguientes sistemas políticos: democrático, republicano y liberal. La poliarquía tiene características comunes a los tres sistemas que se fusionan en esta categoría conceptual, por ejemplo, el componente liberal se evidencia en la poliarquía, cuando existen derechos que no deben ser vulnerados por ningún tipo de poder; por otra parte, rasgos republicanos se aprecian cuando se hace referencia a la idea de las funciones públicas como una actividad que debe observar la legislación vigente y enfocada al bien público. Estas dos dimensiones del ejemplo -liberalismo y republicano- tienen en común el hecho de que dividen expresamente la esfera pública y la privada (O'Donnell 1997, 13-14).

Para el republicanismo el área más adecuada para el pleno desarrollo humano es la pública. Es allí en donde las exigentes demandas de dedicación al bien público, entre la que se destaca la capacidad de generar información (O'Donnell 1997) (O'Donnell 2001), información que toma gran importancia para las políticas públicas en la actualidad (Bogason y Pierre 2006).

En las poliarquías existen agencias estatales con legitimidad y capacidad para emprender acciones, lo que podría verse como poder y capacidad para diseñar e implementar políticas públicas.

Son estas instituciones las que son llamadas a rendir cuentas sobre su accionar. Existiendo dos formas de rendir cuentas: una vertical y otra horizontal (O'Donnell 1997).

La rendición de cuentas vertical hace referencia a la capacidad del soberano, para mediante el voto elegir a sus representantes y delegar el poder. Incluso tiene la capacidad de ser electo y asumir la responsabilidad y el poder para tomar acciones en función del bien común.

Mientras que la rendición de cuentas horizontal puede ser entendida como la interacción para el control mutuo, siendo así una categoría muy amplia que abarca muchos tipos de interacciones intraestatales. La Rendición de cuentas horizontal busca prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción (O'Donnell 2001).

La accountability horizontal tiene instituciones de balance e instituciones de accountability horizontal asignada. Las instituciones de accountability horizontal asignada dan insumos (información) para que se pueda dar una accountability societal vertical, que no es votar – como consideraba la accountability vertical- (O'Donnell 2001).

El rol de las agencias asignadas en la accountability es fundamental ya que “pueden hurgar en los que a veces son ámbitos recónditos de las agencias que tutelan.

Generalmente, esto aporta información pública que circula libremente. Esta información puede ser utilizada por aquellos que están ejerciendo accountability vertical, no sólo accountability para votar sino para acciones de accountability societal. Poca de esta información existiría si no fuera por el funcionamiento de la AH. De hecho, la

disponibilidad pública de esta información es un efecto lateral, no necesariamente planeado, del funcionamiento de instituciones de balance y asignadas. Este efecto provee eslabones que al menos potencialmente fortalecen la accountability electoral y la vertical societal. Esto fomenta la “disponibilidad de fuentes de información alternativas” que Robert Dahl correctamente enumera como una de las características centrales de una democracia política, o poliarquía” (O’Donnell 2001, 12).

Es así que el paso de una vieja a una nueva gestión pública ha tenido distintos matices en la región (Dassen y Cruz Vieyra 2012) (Rámirez-Alujas y Dassen 2014) (OCDE 2015) y por ende distintos niveles de cambio en la política de administrar lo público (Hall 1986). Es decir, ha habido casos en donde el cambio es a nivel de instrumentos, otros en donde se da a nivel de objetivos y otros que son cambios paradigmáticos.

Por ejemplo, hay casos en donde se adopta el paradigma de eficiencia en la administración, con lo cual el Estado privatiza gran cantidad de sus competencias, como es el caso de Argentina) o un cambio de segundo orden, donde solamente se adoptan herramientas de la nueva gestión pública y algunos de sus objetivos, generándose mix de instrumentos que denotan este nivel de cambio, como es el caso de Ecuador. Por otra parte el cambio de modelo de gobierno abre la puerta a la gobernanza que es una nueva forma de gobernar en interacción con otros actores (Kooiman, Gobernar en Gobernanza 2003) (Aguilar Villanueva 2008).

1.3. La calidad de la administración pública en la región

En la región iberoamericana a partir de la segunda mitad de la década de los 90’s, a finales del siglo XX, comienza una nueva ronda de transformaciones en las administraciones públicas, poniendo énfasis a la efectividad de las políticas públicas. Este proceso abrió las puertas a innovaciones en la gestión pública y en la gobernanza democrática, propias de la región, principalmente en cinco ejes: democratización de la gestión pública, profesionalización de la gestión pública, nuevas tecnologías de gestión, destacando las herramientas de gobierno electrónico, gestión por resultados orientados al desarrollo y mecanismos de gobernanza (Corporación EKOS 2013, 48).

Es importante mencionar la Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador, el 26 y 27 de junio de 2008 y adoptada por la XVIII

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador el 31 de octubre de 2008. Esta carta marca la pauta sobre el entendimiento de la calidad y la excelencia en la gestión pública en la región iberoamericana y que marca la pauta en políticas públicas de modernización y mejora de las administraciones públicas en la Región.

Los principios de la administración pública, que establece la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública,⁵ son: principio del servicio público, principio de legitimidad democrática, transparencia y participación ciudadana, principio de legalidad, principio de coordinación y cooperación, principio de ética pública, principio de acceso universal, principio de continuidad en la prestación de servicios, principio de imparcialidad, principio de eficacia, principio de eficiencia, principio de economía, principio de responsabilización y principio de evaluación permanente y mejora continua.

Adicionalmente la Carta⁶ plantea nueve ejes para una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano. Estos son: gestión pública al servicio de la ciudadanía, gestión pública para resultados, compromiso social y ambiental, responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos, gestión por procesos, desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad, proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora; y, relaciones de colaboración y cooperación para la mejora de la calidad.

1.4. Poliarquía y rendición de cuentas

La democracia política, o poliarquía, es la mezcla de elementos de los siguientes sistemas políticos: democrático, republicano y liberal. La poliarquía tiene características comunes a los tres sistemas que se fusionan en esta categoría conceptual, por ejemplo, el componente liberal se evidencia en la poliarquía, cuando existen derechos que no deben ser vulnerados por ningún tipo de poder; por otra parte, rasgos republicanos se aprecian cuando se hace referencia a la idea de las funciones públicas como una actividad que debe observar la legislación vigente y enfocada al bien público. Estas dos dimensiones del ejemplo - liberalismo y republicano- tienen en común el hecho de que dividen expresamente la esfera pública y la privada (O'Donnell 1997, 13-14).

⁵ CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.

⁶ CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.

Para el republicanismo el área más adecuada para el pleno desarrollo humano es la pública. Es allí en donde las exigentes demandas de dedicación al bien público, entre la que se destaca la capacidad de generar información (O'Donnell 1997) (O'Donnell 2001), información que toma gran importancia para las políticas públicas en la actualidad (Bogason y Pierre 2006).

En las poliarquías existen agencias estatales con legitimidad y capacidad para emprender acciones, lo que podría verse como poder y capacidad para diseñar e implementar políticas públicas.

Son estas instituciones las que son llamadas a rendir cuentas sobre su accionar. Existiendo dos formas de rendir cuentas: una vertical y otra horizontal (O'Donnell 1997).

La rendición de cuentas vertical hace referencia a la capacidad del soberano, para mediante el voto elegir a sus representantes y delegar el poder. Incluso tiene la capacidad de ser electo y asumir la responsabilidad y el poder para tomar acciones en función del bien común.

Mientras que la rendición de cuentas horizontal puede ser entendida como la interacción para el control mutuo, siendo así una categoría muy amplia que abarca muchos tipos de interacciones intraestatales. La Rendición de cuentas horizontal busca prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción (O'Donnell 2001).

La accountability horizontal tiene instituciones de balance e instituciones de accountability horizontal asignada. Las instituciones de accountability horizontal asignada dan insumos (información) para que se pueda dar una accountability societal vertical, que no es votar – como consideraba la accountability vertical- (O'Donnell 2001).

El rol de las agencias asignadas en la accountability es fundamental ya que “pueden hurgar en los que a veces son ámbitos recónditos de las agencias que tutelan. Generalmente, esto aporta información pública que circula libremente. Esta información puede ser utilizada por aquellos que están ejerciendo accountability vertical, no sólo accountability para votar sino para acciones de accountability societal. Poca de esta información existiría si no fuera por el funcionamiento de la AH.

De hecho, la disponibilidad pública de esta información es un efecto lateral, no necesariamente planeado, del funcionamiento de instituciones de balance y asignadas. Este efecto provee eslabones que al menos potencialmente fortalecen la accountability electoral y la vertical societal. Esto fomenta la “disponibilidad de fuentes de información alternativas” que Robert Dahl correctamente enumera como una de las características centrales de una democracia política, o poliarquía” (O’Donnell 2001, 11-34).

Por otra parte el cambio de modelo de gobierno abre la puerta a la gobernanza que es una nueva forma de gobernar en interacción con otros actores (Kooiman, Gobernar en Gobernanza 2003) (Aguilar Villanueva 2008).

1.5. Políticas públicas, su implementación y marcos analíticos

Cuando se accede a gobernar el Estado se tiene el poder de implementar acciones para velar por el “bien común” o “bien mayor”, es aquí donde las políticas públicas aparecen.

La política pública puede ser definida como:

(...) conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2014, 27).

En esta definición es evidente la existencia de varios elementos: un problema público, un objetivo y la acción (intención del gobierno) de solucionar el problema.

La implementación de la política puede ser establecida “de abajo hacia arriba” o de “arriba hacia abajo”, y demanda el establecimiento de instrumentos para su implementación.

Luego de la evaluación se procede a la evaluación. En esta etapa se evidencia que una política pública puede, como no, alcanzar los resultados conforme lo que estaba previsto. El éxito o fracaso puede ser entendido y/o explicado por causas previstas y/o imprevistas.

Es evidente que “la cuestión de la causalidad sigue dificultando el estudio de la implementación” (Pressman y Wildavski 1998, 347), ya que en esta etapa -la

implementación- existen procesos causales intermedios, propios de cada caso, que explican los resultados determinados,⁷ y para los cuales ya existen métodos de investigación bastante desarrollados (Bennet y Checkel 2012, 5).

La causalidad no determinada explica porque en el proceso de llevar a la práctica una política pública se obtiene un resultado que no necesariamente es el inicialmente planteado.

En este contexto la investigación de la implementación contribuye a entender la complejidad de llevar a la realidad las políticas públicas, para lo cual se pone en práctica modelos relacionados a la multicausalidad (Pressman y Wildavski 1998, 348) que buscan dar un sentido al cambio, entendido como “relaciones modificadas entre los participantes que causan resultados diferentes”, siendo este un elemento presente a lo largo de la implementación - explicando su característica dinámica- y que se manifiesta a través de un ajuste continuo de los objetivos como de los instrumentos que se emplean para alcanzarlos (Pressman y Wildavski 1998, 50).

Por otra parte la investigación de la implementación ha demostrado que no existen lecciones únicas (Pressman y Wildavski 1998, 350), en otras palabras el contexto de cada organización, el nivel de rigurosidad de las reglas⁸ y otros factores particulares genera cambios en la política pública que generan unos resultados mejores que otros.

Para analizar las políticas públicas se han desarrollado varios marcos analíticos que se describen a continuación:

El Marco de las Coaliciones Promotoras, este marco tiene como factor relevante a los actores, con un nivel importante de conocimiento sobre los procesos de planificación, elaboración del presupuesto, seguimiento y control, que además tienen intereses, valores y creencias. Estos actores influyen en otros actores dentro de la organización para incidir y generar adaptaciones/cambios en la política pública. En este contexto el conocimiento experto define

⁷ El rastreo de procesos –process tracing- identifica etapas intermedias en un proceso, con la finalidad de “hacer inferencias sobre hipótesis sobre cómo se llevó a cabo ese proceso” y sobre cómo se generó un resultado dado que es de interés para la investigación (Bennet y Checkel 2012, 5). Se profundizará más sobre esto en la metodología a utilizarse en la presente tesis.

⁸ Reglas más adaptables permiten a una organización encontrar opciones óptimas o casi óptimas para lo cual el aprendizaje y la selección se convierten en instrumentos poderosos (Pressman y Wildavski 1998, 350)

las coaliciones, que posicionan ideas sobre el problema con la finalidad de tomar acciones, que se manifiestan en decisiones que posteriormente se plasman en reglas institucionales, las cuales son aplicadas y posteriormente generan resultados e impactos fruto de la política pública (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 152).

Por otra parte el enfoque analítico de análisis y desarrollo institucional establece que las reglas son variables exógenas a la acción (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 154), las instituciones son producto de interacciones que a su vez son resultado de un marco institucional previamente definido, y en ese contexto surgen las políticas públicas, como resultado de un marco institucional determinado. En este enfoque “las reglas son procesos, no solo entidades discretas (...) ahora estamos asumiendo que las instituciones son también procesos y no solamente el resultado” (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 155).

Otro marco analítico es el del equilibrio puntuado, que sostiene que las reglas se adaptan o cambian en función de un entorno cambiante, en ese sentido no son tan estables o idénticas, son esquemas dinámicos de interacciones (...) las causas de cambio incluyen las imágenes de políticas y las instituciones” (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 159).

Adicionalmente el equilibrio puntuado plantea el problema del procesamiento de información para la toma de decisiones, empezando por analizar “como las señales informacionales se convierten en productos de la acción pública (...) luego contrastan la transformación de los temas específicos (...) finalmente reformulan la representación como un problema de procesamiento de información” (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 161).

Finalmente, el marco analítico de diseño de políticas, que da vital importancia a los instrumentos de política. Asume con los instrumentos son los que permiten la consecución de un resultado de política pública. Se puede asumir que variaciones en los instrumentos ocasionan variaciones en los resultados esperados. El análisis de los instrumentos “permite desagregar las políticas en tantas variables dependientes y analizar las relaciones entre estas partes” (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 166).

El enfoque analítico de diseño de políticas define el denominado espacio de política pública, y en función de esta caracterización, basada en el número de programas y agencias involucradas, genera una tipología de espacios de política pública, siendo un espacio simple

aquel en donde hay implicados un solo programa y una sola agencia; un espacio complejo cuando hay múltiples programas y múltiples agencias e inter burocrático cuando hay un solo programa y múltiples agencias (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 166).

Adicionalmente el enfoque del diseño de políticas permite analizar la coherencia entre fines y medios, en función de tres grados de complejidad. El nivel de más baja complejidad es el “nivel programático de las políticas públicas, es el de los ajustes técnicos o de calibración entre fines y medios. Al opuesto, en el grado máximo de complejidad, se aparenta a nivel paradigmático de Hall o a los referentes globales de Jobert y Muller; es aquel de los modos de gobernanza. A nivel intermedio, se definen los estilos de implementación de política en función de las capacidades del Estado, de la complejidad de los espacios de políticas y de la legitimidad del gobierno” (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 167).

Adicionalmente este enfoque analítico permite “evaluar la consistencia de un estilo de implementación a partir de la consistencia entre los instrumentos sustantivos, por un lado, y entre estos últimos y los instrumentos procedimentales, por otro” (Fontaine, El análisis de políticas públicas 2015, 167). Esta combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales define el estilo de implementación que es sujeto de ser evaluado.

La teoría de análisis de instrumentos ha pasado de un estudio de instrumentos individuales a un estudio de una mezcla de instrumentos. Esta evolución abre la puerta para profundizar en estudios referentes a la selección de instrumentos y como evaluar la mezcla de instrumentos seleccionada, lo cual implica encontrar medidas y datos adecuados que lo permitan (Howlett, Kim y Weaver 2011, 130).

La definición/selección de los instrumentos de política puede darse de una forma más racional y funcional a los fines buscados o de una forma más ideológica según el interés de los actores.

Cuando se busca complementar el Mix de Instrumentos planteados inicialmente por la Política Pública de Gobierno por Resultados, es porque se analizan opciones de instrumentos complementarios en pro de escoger las “mejores” en términos de eficiencia y funcionalidad para la política pública en el marco de la agencia determinada.

Frente a la selección más racionalista y funcional, se plantea un mecanismo más ideológico y político, en donde la definición de instrumentos es una consecuencia de las relaciones de poder. Autores como Christopher Hood sostienen que “la elección de instrumentos de política y formas de organización irónicamente a menudo resulta ser mucho más ideológica y políticamente disputada que las declaraciones sobre el propósito básico del gobierno” (Hood, *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: reflections on the Tools of Government after two decades* 2007, 137).

En ese sentido Lascomes y Le Gales plantan una conclusión que aplica perfectamente a lo que se ha expuesto hasta este momento, ya que ellos sostienen que la selección de herramientas en muchos casos es superficial, en el sentido de que gobernar implica hacer uso/ejercicio del poder para regular, gravar, celebrar contratos, comunicarse, etc. Las razones para la selección en este caso son secundarias, que simplemente son una racionalidad metódica sin ningún significado autónomo. Por otra parte, hay quienes sostienen que la selección de instrumentos y los criterios que las sustentan son autónomos porque produce sus propios efectos. Es decir, hay un proceso sociológico atrás de la definición de instrumentos que explican su definición y su cambio (Lascomes y Le Gales 2007, 2,3).

Una vez identificados e inventariados los instrumentos hay tres métodos para abordar su estudio. Estos son:

1. Enfoque convencional: se basa en el dominio de las políticas donde hay límites que definen el sector de política basado en funciones y la lógica (Howlett, Kim y Weaver 2011, 135).
2. Método de programa: Definen el dominio y se construyen desde las cuentas públicas, buscando identificar como se gastan los recursos públicos (Howlett, Kim y Weaver 2011, 135). “El programa traslada gastos del gobierno en categorías de instrumentos” (Howlett, Kim y Weaver 2011, 136).
3. Método legislativo: este método complementa el enfoque de programas, ya que discierne instrumentos desde las leyes y reglamentos, pero primero requiere definir un dominio, para lo cual se usa el método de programas.

Para Lascomes y Legales cada instrumento es una materialización que permite el control social y el ejercicio del poder (Lascomes y Le Gales 2007).

Sin embargo ese ejercicio del poder es, según Christopher Hood, para lograr modificación de la conducta de los individuos, siendo así instrumentos de autoridad diseñados para afectar el comportamiento (Hood 2007, 130). Sin embargo, es importante mencionar que, para Hood, la relación no es solo gobierno-sociedad, sino también al interior del Gobierno, y es otro ámbito que debe ser considerado en el papel mediático de los instrumentos.

Este marco de análisis contribuye a la investigación sobre las brechas de implementación, que explica las diferencias entre lo que se esperaba y el resultado obtenido; tomando en cuenta que los distintos actores están involucrados en diferentes niveles, por ejemplo: agencias locales y nacionales, organizaciones estatales y sociales, así como empresas privadas y públicas. Adicionalmente cada actor tiene distintos niveles de importancia, necesidad o urgencia sobre los temas abordados por la política pública (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018)

1.6. La metodología de selección de caso y rastreo de procesos

Cuando se piensa en las políticas públicas desde su concepción hasta su posterior evaluación, pasando obviamente por la implementación, uno se encuentra con momentos que determinan la tendencia y los resultados de dicha política pública. Para entender ¿Qué paso en esos momentos?, ¿Cómo se concatenan esos momentos hasta llegar al resultado?, es necesario abrir la “caja negra” de la política (Gerring 2007, 45).

La explicación de los ¿Por qué? una política funcione o no funcione como se esperaba exige respuestas combinadas de la estructura y el contexto social e institucional con la agencia individual y la toma de decisiones (Bennet y Checkel 2015, 3). La búsqueda de estas explicaciones, ligadas a abrir la “caja negra” de las políticas, ha generado que la explicación causal, a través de la referencia a mecanismos causales hipotéticos, tome especial relevancia para entender cualquier proceso de cambio, detrás del cual, hay causas y factores complejos (Bennet y Checkel 2015, 3).

1.6.1. El rastreo de procesos y sus usos

El concepto del rastreo de procesos surge de la psicología, en donde busca explicar los pasos necesarios para tomar una decisión de forma lógica. Alexander George en 1979 adecuó su uso para describir el mecanismo de como la evidencia obtenida en los estudios de caso genera inferencias sobre explicaciones históricas. De esta manera una de las primeras características del rastreo de procesos es que se puede usar para abordar el nivel micro de la toma de

decisiones –por provenir de la psicología-, pero también permite abordar el nivel meso y macro de las grandes estructuras. La esencia del rastreo de procesos es que permite examinar los pasos intermedios en un proceso para hacer inferencias sobre las hipótesis planteadas de cómo se llevó a cabo ese proceso y se generó el resultado de interés y cómo lo hizo (Bennet y Checkel 2015, 6).

El rastreo de procesos permite identificar el mecanismo causal hipotético y posteriormente probarlo en base a evidencias. Esto se apalanca en argumentos como que “las proposiciones teóricas no deben basarse en un análisis estadístico de un gran número de casos, lo relevante es historias causales con relación causa-efecto, cuya eficacia es independiente a las historias” (George y Bennett 2005, 562), en ese sentido autores como Peter Hall, han destacado la importancia del rastreo de procesos orientado a la teoría (George y Bennett 2005, 563), esto debido a que esta metodología es adecuada para probar teorías explicativas de una realidad en un contexto de interacción múltiple, donde es difícil explicar los productos en términos de dos o tres variables independientes (George y Bennett 2005, 564).

El reto para el investigador es identificar el proceso causal intermedio, es decir, la cadena causal y el mecanismo causal que vinculan las causas con el resultado (George y Bennett 2005, 564), centrándose en cómo la(s) variable(s) independientes X produce un resultado Y. Es así como el rastreo de procesos además de centrarse en los pasos de un proceso causal hipotético, proporciona influencia inferencial en dos problemas que son difíciles de abordar a través del análisis estadístico, por sí solo, estos son: el desafío de establecer la dirección causal y si X e Y están correlacionados (Brady y Collier 2010, 2).

El rastreo de procesos reemplaza el concepto relacionado a la variable interviniente. Para las ciencias sociales la variable interviniente no altera la relación entre la(s) variable(s) independiente(s) X y la dependiente Y. Pero los eventos que se encuentran temporalmente entre la variable independiente y la variable dependiente no están completamente determinados por las variables independientes especificadas y surge la variable interviniente como aquella que tiene efectos independientes sobre la naturaleza, el tiempo o la magnitud de la variable dependiente. En estos casos el rastreo de procesos invita y permite a los investigadores la construcción de teorías, dejando de lado la variable interviniente, y definiendo procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito

de desarrollar o probar hipótesis sobre mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso (Bennet y Checkel 2012, 7).

El rastreo de procesos se concentra en un caso determinado, ya que luego de realizar pruebas de una teoría y su posterior desarrollo, genera numerosas observaciones dentro del caso que permiten su explicación (George y Bennett 2005, 566) e incluso la posterior extrapolación (George y Bennett 2005, 576) y generalización (Bennet y Checkel 2015, 13-16). Aclarando que la generalización es problemática porque los mecanismos causales se ponen en práctica en casos específicos y el seguimiento de procesos es un método de análisis dentro del caso (Bennet y Checkel 2015). El uso del rastreo de procesos para probar y refinar hipótesis sobre mecanismos causales puede aclarar las condiciones de alcance bajo las cuales una hipótesis es generalizable (Bennet y Checkel 2015), teniendo presente que el investigador no puede tener una idea muy clara de si, cómo y a qué poblaciones puede generalizarse una explicación de un caso hasta que tengan una teoría clara sobre el funcionamiento de los mecanismos implicados en el caso.

Al hablar de caso George y Bennett, hacen referencia "una instancia de una clase de eventos secuenciales" (George y Bennett 2005, 582). Además, aparece la definición de "within case" como evidencia dentro del dominio temporal, espacial o tópico definido como un caso. Esto puede incluir una gran cantidad de evidencia sobre factores contextuales o de fondo que influyen en cómo medimos e interpretamos las variables dentro de un caso.

Dentro del caso se da un proceso causal, que son observaciones en un context que evidencian un proceso o mecanismo y son usados en el análisis de process traicing de un "within case" (Brady y Collier 2010, 12).

Es así que el rastreo de procesos es útil para el estudio de casos, y sus etapas de formación, desarrollo y prueba de teorías (George y Bennett 2005, 585). De esta manera esta metodología es esencial para el desarrollo y la prueba de las teorías de las ciencias sociales (George y Bennett 2005, 586).

En los estudios de fenómenos macro y micro el rastreo de procesos no solo ayuda al seguimiento de las intenciones detrás de estos fenómenos, sino que también sirve para

investigar procesos causales hipotéticos, generando y evaluando evidencia sobre el mecanismo causal (George y Bennett 2005, 588).

El rastreo de procesos también es una alternativa para hacer inferencias causales, cuando no es posible hacerlo a través del método de comparación controlada, Incluso se puede decir que el rastreo de procesos sirve para compensar las limitaciones de una comparación controlada o de los métodos de similitud y diferencia de Mill (George y Bennett 2005, 589).

El rastreo de procesos y la lógica bayesiana también tienen elementos en común, ya que ambos proporcionan formas de usar evidencias. En el caso de la lógica bayesiana estas se usan para actualizar las creencias de uno sobre la probabilidad de que las explicaciones alternativas sean verdaderas. La idea central que comparten el Bayesianismo y el rastreo de procesos es la idea de que algunos elementos de prueba proporcionan un poder de inferencia más elevado que otros (Bennet y Checkel 2015, 17).

El diseño del hoop test para la presente investigación se llevará a cabo en base a los parámetros sugeridos por Fontaine, Narváez y Fuentes, que sostienen una probabilidad de que suceda la hipótesis de un 50% y lo mismo para que no suceda. La probabilidad de que exista la hipótesis con presencia de evidencia es 90% y la probabilidad de que se dé la hipótesis sin presencia de evidencia es 10%. Por otra parte; la probabilidad de que no exista la hipótesis y haya evidencia es 30% y la probabilidad de que no haya la hipótesis y no haya evidencia es 70% (Fontaine, Narváez y Fuentes, Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador 2018).

En resumen, el rastreo de procesos es una técnica clave para capturar mecanismos causales en acción (Bennet y Checkel 2015, 9). Ahora es importante mencionar que existen tres inquietudes fundamentales sobre los mecanismos causales (Bennet y Checkel 2015, 11-12).

En primer lugar, ¿Los mecanismos causales en algún sentido son inobservables?; en segundo lugar, ¿La explicación a través de la referencia a mecanismos causales implica un compromiso con el individualismo metodológico, o más allá de eso, con la explicación del comportamiento humano por parte de la neurociencia y, en última instancia, por la física subatómica? Y en tercer lugar, ¿Son los mecanismos causales suficientes para explicar los

resultados en circunstancias o contextos específicos, o los mecanismos pueden ser intrínsecamente probabilísticos o estocásticos? (Bennet y Checkel 2015, 11-12)

Sobre la primera inquietud se puede hacer retroceder las fronteras del mundo no observable mediante el desarrollo de instrumentos de observación en los que tenemos una gran confianza, pero siempre habrá algún nivel de detalle aún más fino que no podemos observar (Bennet y Checkel 2015, 11), sobre la segunda inquietud referente al individualismo metodológico y el grado en que las explicaciones basadas en el mecanismo tienen que ir a niveles de detalle diminutos, pequeños incrementos de tiempo y causas de eventos temporalmente distantes, se plantea que las explicaciones no necesariamente tienen que ir al nivel individual, ya que es posible hacer un process tracing en mecanismos causales hipotéticos a nivel macro (Bennet y Checkel 2015, 11, 12). Y sobre la tercera inquietud se sostiene la imposibilidad de afirmar con total confianza si se está ante un mundo probabilístico o determinista, ya que lo único que se puede afirmar con total confianza es que los investigadores implícitamente toman decisiones sobre este tema al decidir cuándo dejar de tratar de reducir o explicar el "término de error" o la variación inexplicable (Bennet y Checkel 2015, 12).

Finalmente, en este punto me gustaría describir algunos tipos de procesos causales. La forma más simple de rastreo de procesos es la causalidad lineal, pero la realidad es mucho más compleja y surge en ese sentido el concepto de convergencia, haciendo referencia a varias condiciones, variables independientes, o cadenas causales (George y Bennett 2005, 281). Otro tipo de proceso causal al cual se puede aplicar la técnica de rastreo de procesos, es cuando hay una secuencia de eventos, algunos de los cuales toman varios caminos en su desarrollo y dirección (George y Bennett 2005, 582) Estos procesos dependen de la ruta (George y Bennett 2005, 583) demandan de análisis dentro del caso y el rastreo de procesos. El investigador debe reconocer la posible dependencia de la ruta para construir una noción válida. Aquí se hace match con la dependencia del sendero, donde hay un punto crítico de partida en función del cual están la sucesión de los futuros hechos.

1.6.2. El rastreo de procesos y la teoría

Tanto el rastreo de procesos como la teoría de un fenómeno determinado están estrechamente ligadas, en un sentido si se quiere dialéctico. Por una parte, y en el caso que se disponga de una teoría que pueda predecir el resultado de un fenómeno determinado, el rastreo de procesos

permitirá comprobar dicha teoría. Pero la investigación, a su vez, puede denotar elementos no considerados en la teoría, lo cual genera un desarrollo o evolución de la misma.

En la teoría se puede evidenciar dos tipos de explicaciones, una idealista y otra materialista, en función de cómo se explican las variaciones en las elecciones de los actores. En términos materialistas, la variación en las elecciones es causada por la variación en el objetivo, los parámetros materiales de las situaciones de elección de los actores. Consideran beneficios materiales relativos a las alternativas. En una teoría idealista, la variación en las elecciones entre los casos se explica por referencia a la variación en el contenido de las cogniciones de los actores. Esto puede incluir una variación en el valor relativo colocado por los actores en diferentes resultados materiales, diferencias en los mapas mentales de los actores sobre las relaciones causales que vinculan las alternativas a los resultados, o diferencias en las creencias descriptivas de los actores sobre el estado del mundo (George y Bennett 2005, 43-44)

Bennet y Checkel plantean un sistema de tres niveles para determinar lo que cuenta como una buena aplicación de rastreo de procesos. Estos tres niveles son: meta en términos teóricos, contexto y metodología (Bennet y Checkel 2015).

Al hablar de meta teórica se hace referencia a que es ontológicamente consistente con las comprensiones basadas en mecanismos de la realidad social y metodológicamente en plural. Al considerar el contexto se hace referencia al uso del pluralismo para reconstruir procesos causales cuidadosamente hipotéticos y para mantener una visión estructural-discursiva más amplia. Metodológicamente significa que considerará la equi-finalidad y las vías causales alternativas que generaron el resultado investigado. Sobre la base de estos tres indicadores amplios (Bennet y Checkel 2015, 21). Esto deja en evidencia la importancia que tiene la definición de una hipótesis causal teórica que debe ser asentada a la realidad, y que es la que se busca demostrara través del rastreo de procesos.

Al tener una teoría sobre un fenómeno particular, se cuenta con una explicación para el o los casos examinados. Cuando se compara el funcionamiento entre los distintos casos se generan aportes importantes sobre la teoría del fenómeno analizado (George y Bennett 2005, 594).

Si una teoría está lo suficientemente desarrollada como para generar predicciones sobre procesos causales que conducen a uno o varios resultados, el aporte del rastreo de procesos es el de evaluar las predicciones de la teoría. En este uso, el rastreo de procesos prueba si los procesos observados entre las variables en un caso coinciden con las predichas o descritas en la teoría (George y Bennett 2005, 596). Si se considera que muchas teorías no están enfocadas a generar predicciones en base a procesos causales, podemos decir que el rastreo de procesos, en estos casos, contribuye a identificar procesos causales aún no identificados en dichas teorías, contribuyendo más que a la prueba de la teoría a su desarrollo (George y Bennett 2005, 596).

El rastreo de procesos necesita considerar varios procesos alternativos que pudieron haber conducido al resultado. Luego se irá examinando la evidencia tanto para la hipótesis de interés como para las alternativas propuestas por otros académicos (George y Bennett 2005, 597).

Cuando la teoría no está suficientemente especificada es complicado comenzar con las pruebas de la teoría, que permitan en términos metafóricos ir descartando a sospechosos de un crimen conforme las evidencias lo vayan permitiendo (George y Bennett 2005, 599-600). Cuando las teorías hacen predicciones del proceso la evidencia puede ser insuficiente a tal punto que no permita concluir de manera definitiva (George y Bennett 2005, 601).

1.6.3. Probando la Teoría con Rastreo de Procesos

Bennet y Checkel plantean 10 pasos para desarrollar un process tracing. Estos son:

1. Cubrir lo más ampliamente las explicaciones alternativas, es decir considerar los distintos caminos que se puede tener para llegar al resultado, es decir los distintos porqués.
2. Ser crítico con las explicaciones alternativas.
3. Considere los posibles sesgos de las fuentes probatorias.
4. Tenga en cuenta si el caso es más o menos probable para explicaciones alternativas.
5. Tome una decisión justificable sobre cuándo comenzar.
6. Sea implacable en reunir evidencia diversa y relevante, pero tome una decisión justificable sobre cuándo detenerse.
7. Combine el seguimiento del proceso con las comparaciones de casos cuando sea útil para el objetivo de investigación y sea factible.
8. Esté abierto a ideas inductivas.
9. Use la deducción para preguntar "si mi explicación es verdadera, ¿cuál será el proceso específico que

conduce al resultado?". 10. Recuerde que el seguimiento concluyente del proceso es bueno, pero no todo el buen seguimiento del proceso es concluyente (Bennet y Checkel 2015, 23-31).

A partir del punto 6 comienza la fase de recopilar evidencia con el único fin de ir "testeando" la teoría principal y las alternativas y ser consistente en los puntos 9 y 10.

Para esto autores como Stephen Van Evera ha desarrollado útiles términos abreviados para el valor probatorio de pruebas probatorias alternativas en el seguimiento de procesos. De las cuatro combinaciones posibles de (no) unicidad y (des) certeza, Van Evera deriva cuatro pruebas. Las pruebas de aro involucran evidencia que es cierta, pero no única; Si falla una prueba de aro, descalifica una explicación, pero aprobarla no aumenta en gran medida la confianza en esa explicación. Las pruebas de pistolas humeantes son únicas, pero no ciertas. Aprobar una prueba de pistola humeante afirma firmemente una explicación, pero pasar tal prueba no es necesario para generar confianza en una explicación. Las pruebas doblemente decisivas usan evidencia que es única y cierta, o que es necesaria y suficiente para proporcionar una gran confianza en una explicación. Por el contrario, las pruebas de paja en el viento proporcionan evidencia débil o circunstancial que no es única ni cierta (Bennet y Checkel 2015, 17).

De los cuatro tipos de pruebas la más débil es la paja en el viento, en el cual las predicciones en la práctica tienen un bajo nivel de unicidad y un bajo nivel de certeza. El test del aro implica predicciones que son reales, pero no únicas; en negativo en esta prueba reduce la confianza en la hipótesis, pero no permite hacer inferencias. El test de la pistola humeante es único, pero tiene poca o ninguna certeza en sus predicciones. Los test doblemente decisivos combinan certidumbre y unicidad. Si la evidencia no se encuentra, nuestra confianza en la validez de la hipótesis se reduce, pero la prueba discrimina fuertemente entre evidencia que apoya la hipótesis y las hipótesis alternativas (Sotelo 2017). Hay que tener presente que en la realidad es difícil encontrar una prueba doblemente decisiva (Brady y Collier 2010, 32).

La idea de las pruebas debe dar importancia a la relación entre la evidencia y las hipótesis. Con la evidencia adecuada, el rastreo de procesos es un medio poderoso para discriminar entre explicaciones rivales de casos históricos, incluso cuando estas explicaciones involucran numerosas variables (Brady y Collier 2010, 13).

Cuando hay una explicación –teoría- idealista (Bennet y Checkel 2015, 44), cada prueba empírica contribuye a una o más de las tres tareas probatorias que son:

Medir la variable independiente: identificando los compromisos idealistas sinceros de los responsables de la toma de decisiones; 2. establecer la exogeneidad de la variable independiente: identificar una fuente de ideación externa a la situación de elección que se está explicando; 3. Encontrar evidencia del mecanismo causal: establecer que se aplicaron las cuestiones pertinentes a la elección que se explica. A continuación, se debe reducir la multicolinealidad, que consiste en identificar y explotar la variación independiente en posibles causas materiales e idealistas. Para esto se usan pruebas como: el análisis de la comunicación, el examen de la covariación dentro de la unidad a lo largo del tiempo, el examen de la covariación dentro del caso de corte transversal, patrones de difusión ideacional y la sustancia de los resultados de la decisión (Bennet y Checkel 2012, 43-44).

1.7. Mecanismo causal para la brecha de implementación

Los profesores Fontaine, Narváez y Fuentes proponen un mecanismo causal que permite la investigación de la brecha de implementación (Fontaine, Narváez y Fuentes, *Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador* 2018), que es el siguiente:

Tabla 1. Propuesta Teórica del Mecanismo Causal

Entidades	Configuración de la Agenda (T)	Formulación de la Política (A)	Cambio Institucional (B)	Interacción política (C)
Instrumentos de Nodalidad	Necesidad de instrumentos de nodalidad en el programa de gobierno (PT1)	Cambio en la planificación del área de política (PA1)	Cambio en la planificación de la coordinación intersectorial (PB1)	Influencia de los actores en el estilo de implementación (PC1)
Instrumentos de Autoridad	Necesidades del gobierno explícitos en la regulación constitutiva (PT2)	Cambio en la regulación del área de política (PA2)	Cambio en la regulación de la coordinación intersectorial (PB2)	Influencia del proceso legislativo en el estilo de implementación (PC2)
Instrumentos de Tesoro	Necesidades de tesoro del gobierno explícitos en el modelo de desarrollo (PT3)	Cambio en el presupuesto destinado a la política (PA3)	Cambio en el presupuesto de la coordinación intersectorial (PB3)	Influencia de la ejecución presupuestaria en el estilo de implementación (PC3)
Instrumentos de Organización	Necesidades de organización del gobierno explícitos en la estructura del estado (PT4)	Cambio en la administración del área de política (PA4)	Cambio en la administración de la coordinación intersectorial (PB4)	Influencia de la comunidad involucrada (y sus conflictos) en el estilo de implementación (PC4)

Fuente: (Fontaine, Narváez y Fuentes, Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador 2018)

Estos factores causales son los que determinan el resultado de la política, el cual se corrobora en función de evidencias que se determinen para el efecto.

Capítulo 2

Mecanismo Causal

2.1. Mecanismo causal

El mecanismo causal que explica la relación existente entre la modernización de la administración pública y la mejora de las condiciones para la accountability es el siguiente:

El proceso de puesta en agenda⁹ de los problemas sociales involucra el nacimiento de una política pública, la cual surge como respuesta del Estado a una situación percibida como problemática (Roth 2014, 117-120).

Es así que, en una primera instancia y como disparador del mecanismo causal, se da una configuración de la agenda de política en la que el gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT); y en una segunda instancia, el gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA).

Posteriormente, el gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB), lo cual demanda un proceso de coordinación y adaptación de las instituciones existentes.

A continuación, la interacción política entre los actores involucrados da como resultado, una competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC). Esta competencia surge en términos de cual institución es la que ejerce una mejor gestión pública frente a las demás. Dando finalmente como resultado que la nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO).

El mecanismo causal se aprecia de manera resumida en la siguiente tabla:

Tabla 2: Mecanismo causal teórico que explica la contribución de la modernización de la administración pública a la accountability.

⁹ La agenda pública es definida por Roth como el conjunto de problemas que necesitan debate público (Roth 2014, 122); mientras que Kingdon la considera una lista de temas o problemas a los que el gobierno y las personas fuera del gobierno -que están asociados a él- les brindan especial atención durante cierto tiempo.

	Detonante del proceso	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado del proceso
Teorización	Configuración de la Agenda de Política	Formulación de la Política Pública	Coordinación Institucional	Interacción política	Resultado de Política (O)
Hipótesis	El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT)	El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA)	El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB)	Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC)	La nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO)

Fuente: (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018)

2.2. Operacionalización del Mecanismo Causal

Esta hipótesis se operativiza de la siguiente manera:

T: El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT)

Luego de analizar la posición de Aguilar Villanueva podemos decir que hay dos olas de concebir la modernización de la administración pública. La primera ola que podríamos llamar neoliberal y que surge en la segunda mitad del siglo XX se caracteriza por concebir que el Estado y su administración entorpecían el mercado, por cuanto mientras menos roles juegue la administración pública esta era mejor para la sociedad. Sin embargo a inicios del siglo XXI se comienza a “incorporan teorías, tecnologías, normas y prácticas que ya no cuestionan la necesidad o la importancia de la Administración Pública pero sí reclaman con urgencia la modernización, reforma, reinención, reingeniería, restructuración, innovación... de su organización, dirección, y operación, a fin de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver los problemas de sus sociedades, conducirlos a superiores metas de convivencia y reconstruir así la confianza social perdida en su capacidad y seriedad” (Aguilar Villanueva 2008, 36).

Una explicación a esta última transformación es la crisis económica y financiera de inicios del siglo XXI que demanda la necesidad de repensar una administración pública eficiente y capaz de resolver las fallas de mercado (Peters, Pierre y Randma-Liiv 2010).

Esta entidad se operativiza haciendo explícitas las expectativas de los involucrados de la política, es decir en este caso de las máximas autoridades del Gobierno. Los atributos de esta entidad son:

- Es explícita la necesidad de Reformar el Estado (AT1); y,
- Es explícita la necesidad de materializar una Gestión Pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2)

En ese sentido la primera expectativa explícita está enfocada a pasar de la primera a la segunda onda de modernización. Es decir, aparecen problemas como un Estado debilitado y con una muy baja capacidad regulatoria, Esa fragmentación del Estado genera una incapacidad de los gobiernos para monitorear efectivamente y regular efectivamente, pasando de la lógica de dividir, y yo diría disminuir, en numerosas partes las organizaciones, generando división de información y del poder regulatorio. Se hace explícita la necesidad de reformar el estado para consolidar una estructura más articulada y con mejor capacidad de entregar servicios públicos con eficiencia (Peters, Jon y Randma-Liiv 2010, 14).

Por otra parte, se apunta a mejorar la organización y operación de las instituciones del gobierno para alcanzar la eficiencia, mejorar la calidad de los servicios públicos, cumplir las expectativas ciudadanas y la mejora de la gobernanza, lo que demanda una gestión más moderna que incluya de manera estratégica las nuevas tecnologías a su gestión (Aguilar Villanueva 2008, 140-145). Se habla de consolidar una buena administración y una gobernanza adecuada (Peters, Jon y Randma-Liiv 2010, 15) y se empieza a ver al ciudadano como un cliente (Vigoda 2002, 527).

La nueva forma de gobernar se mueve también en el marco de la dicotomía centralización – desconcentración y centralización – descentralización. Si consideramos que para superar la crisis social y económica que da origen a la segunda ola de modernización es necesario un mayor rol regulador del Estado, se hace implícita la presión por centralizar el manejo económico. Sin embargo surge la demanda de la gobernanza y en ese momento, a diferencia de la primera ola de modernización, se concibe a la descentralización como un proceso centralmente coordinado que permite la gobernanza (Peters, Pierre y Randma-Liiv 2010); haciéndose nuevamente evidente la necesidad de reformar el Estado en este sentido.

Con lo antes expuesto se ve una clara interacción entre los dos atributos de operacionalización de esta parte de la hipótesis teórica, que se puede resumir en lo siguiente: la necesidad de modernizar, en términos de pasar de un NPM a un Estado pro gobernanza demanda un Estado con mayor eficiencia y capacidad regulatoria. Esto implica: un cambio institucional entendido como reforma del Estado y una mejor manera de gestionar lo público con enfoque a la prestación de servicios públicos de calidad. Esto último demanda interacción con otros actores, como otros niveles de gobierno, y en ese sentido se hace necesario considerar este elemento en los procesos de reforma en términos de descentralización y desconcentración.

A: El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA)

La operacionalización de esta entidad A se da a través de un cambio en la política de gestión pública. Ese cambio es el que permite pasar de la primera a la segunda ola de modernización, es decir dejar de lado la visión de un Estado moderno en el marco de la Nueva Gestión Pública a un Estado moderno en el marco de la Gobernanza. En ese sentido se tiene los siguientes atributos:

- Cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1)
- Nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2)

Todo esto se plasma en el cambio y desarrollo de nuevos instrumentos enfocados a garantizar la calidad de la gestión pública y una mejor gobernanza y apalancado en un proceso de reforma y cambio institucional que abre la puerta a todos estos procesos (Aguilar Villanueva 2008, 146) (Dunleavy y Hood 1994, 14) (Peters, Jon y Randma-Liiv 2010), en donde hay un especial énfasis, añadiría Vigoda, en considerar un aparataje que permita incluir al ciudadano tanto como cliente así como socio de la gestión pública (Vigoda 2002).

B: El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB)

La operacionalización de esta entidad se da a través de un cambio en la coordinación intersectorial, enfocado básicamente a permitir la implementación de la política en un sector público que tiene sus instituciones previamente existentes.

En este sentido, debe evidenciarse un proceso de implementación y coordinación que busca implementar con éxito la nueva política, con roles claramente definidos.

En esta entidad se evidencia el siguiente atributo:

- Cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Al ser una política enfocada a la ciudadanía y a la sociedad, pero enfocada en una primera instancia al cumplimiento de la política por parte de las Instituciones Públicas, hay un fuerte conflicto con la institucionalidad y la cultura previamente existente, en el sentido de que cada institución pública, entiéndase Secretaría, Ministerio, Instituto, etc. tienen una forma de administrar, gestionar, prestar sus servicios y de relacionarse con el ciudadano; y es esta forma la que se busca mejorar y hasta cierto punto homologar en base a un Modelo que contempla la gestión con enfoque a resultados, la gestión por procesos, el enfoque a la excelencia y a la calidad, el uso estratégico de TICs, etc.

En este sentido surge la necesidad de estandarizar la concepción de una gestión moderna lo que demanda un importante esfuerzo de coordinación amparado en la estructura institucional existente, que viabilice y de seguimiento a la implementación de los instrumentos de la política de modernización de la gestión pública.

C: Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC)

Esta entidad se operativiza a través del cambio en el estilo de implementación. Este cambio es motivado por la coordinación intersectorial (entidad B).

Al homologarse y estandarizarse la concepción de un Estado Modelo se define un Modelo de una buena administración, concomitantemente al Modelo surge una escala de madurez lo que involucra que se puede comparar el nivel de madurez entre instituciones. Esto genera una competencia por evidenciar mayores avances, en términos de administración más moderna, eficiente, etc. Esto abre las puertas a una competencia entre los sujetos de la política que facilita el proceso de implementación.

Se diseñan y generan rankings de cumplimiento de los componentes de la política de modernización de la administración pública y se diseña un esquema o modelo de reconocimiento, adaptado a las necesidades propias de la implementación.

Adicionalmente cobran relevancia reportes de desempeño y gobierno abierto (OCDE 2015) (Rámirez-Alujas y Dassen 2014) (Dunleavy y Hood 1994) (Belbis 2013).

Los sujetos donde se implementó la política de modernización de la Administración Pública se esfuerzan por obtener reconocimientos, para lo cual generan evidencias de que están cumpliendo con las especificaciones de la política, las cuales sirven para la respectiva valoración y calificación.

El atributo de esta entidad es el siguiente:

- Definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

En este contexto se genera un conflicto al interior de las instituciones (sujetos de política) y ese conflicto está dado entre: generar evidencia para demostrar su nivel de madurez en términos del modelo de modernización y que haya un reconocimiento político a las autoridades de las mismas que los posicionen como buenos gestores, o evitar mostrar esa evidencia por miedo al castigo político que puede llevar a una destitución incluso de las máximas autoridades de las instituciones. Pese a todo esto se generan evidencias que se van haciendo más o menos públicas y que contienen información de la gestión de las distintas instituciones.

O: La nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO)

Esta entidad se operativa a través del cambio en la transparencia y en la autonomía de las agencias. Esto se debe principalmente a que cada evidencia para mejorar en el nivel de madurez de una organización se convierte en información valiosa para los procesos de accountability. Por esta razón el atributo es el siguiente:

- Mejora en la accountability horizontal, en la accountability social en la transparencia y en la coerción (AO1).

Esto se debe a que las evidencias que sustentan la calificación para el reconocimiento, indicado en (C) es una información valiosa que es un insumo fundamental para ejercicios de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal.

Es importante tener presente también que la accountability horizontal tiene instituciones de balance e instituciones de accountability horizontal asignada. Las instituciones de accountability horizontal asignada también consolidan información valiosa para la rendición de cuentas tanto vertical como horizontal (O'Donnell 2001).

En la siguiente tabla se aprecia el mecanismo causal teórico que se ha descrito:

Tabla 3: Mecanismo causal teórico propuesto en la presente tesis

Teorización	Configuración de la Agenda de Política	Formulación de la Política Pública	Coordinación Institucional	Interacción política	Resultado de Política (O)
Hipótesis	El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT)	El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA)	El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB)	Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC)	La nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO)
Operacionalización	Expectativas explícitas hechas por los involucrados de la política	Cambio en la política de gestión pública	Cambio en la coordinación intersectorial	Cambio en el estilo de implementación	Cambio en la transparencia y en la autonomía de las agencias
Atributos	Es explícita la necesidad de Reformar el Estado (A _{T1})	Cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (A _{A1})	Cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (A _{B1})	Definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (A _{C1})	Mejora en la accountability horizontal, en la accountability social en la transparencia y en la coerción (A _{O1})
	Es explícita la necesidad de materializar una Gestión Pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (A _{T2})	Nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2)			

Fuente: Trabajo de investigación

2.3 Observaciones empíricas esperadas

A continuación, se describen las observaciones empíricas esperadas para comprobar la validez del mecanismo causal.

T: El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT)

Para evidenciar que el gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública, es necesario observar lo siguiente para cada uno de los tipos de instrumentos:

Tabla 4. Evidencias esperadas para comprobar la existencia del disparador del mecanismo causal

Prueba en instrumentos de nodalidad	Necesidades de mejorar la calidad / eficiencia de la gestión pública a través de su modernización explícitamente mencionadas en el programa de gobierno (P _{T1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Objetivos explícitos del gobierno de mejorar la calidad / eficiencia de la gestión pública a través de su modernización presentes en la regulación constitutiva (P _{T2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Necesidades explícitas del gobierno de mejorar la calidad / eficiencia de la gestión pública a través de su modernización presentes en el modelo de desarrollo (P _{T3})
Prueba en instrumentos de organización	Necesidades explícitas del gobierno de mejorar la calidad / eficiencia de la gestión pública a través de su modernización presentes en el diseño organizacional del Estado (P _{T4})

Fuente: Trabajo de investigación

Con las necesidades explícitamente mencionadas en el programa de gobierno hago referencia a que es necesario que se evidencia la necesidad de reformar el estado (AT1) con la finalidad de recuperar sus capacidades de regular el mercado y generar el desarrollo a través de la provisión de servicios públicos con calidad, siendo explícita la necesidad de materializar una Gestión Pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2). En conclusión, esta observación contribuye a verificar la existencia de las dos entidades descritas de el disparador del mecanismo.

En segundo lugar, se espera observar que existan objetivos explícitos en la regulación constitutiva (P_{T2}), es decir en la Constitución o en otro tipo de instrumentos normativos se espera encontrar plasmados los objetivos o necesidades de reforma del estado (AT1) y materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2). Con este empírico observable también se apalanca la existencia de los dos atributos del disparador del mecanismo causal.

En tercer lugar, se espera encontrar de manera explícita AT1 y AT2 en el modelo de desarrollo (P_{T3}), es decir la reforma del Estado, así como una gestión pública de calidad deben ser entendidos como elementos del esquema de desarrollo que guía la planificación y la gestión del gobierno. Con este empírico observable también se apalanca la existencia de los dos atributos del disparador del mecanismo causal.

Finalmente se espera observar que AT1 y AT2 influyen y están presentes en el diseño organizacional del Estado (P_{T4}), es decir por una parte tengan responsables claros y por otra parte se piense o se vislumbre la necesidad de un cambio institucional, dado que este es en sí mismo AT1. Con este empírico observable también se apalanca la existencia de los dos atributos del disparador del mecanismo causal.

A: El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública

Para evidenciar que el gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA) se necesita observar lo siguiente:

Tabla 5: Evidencias esperadas para comprobar la existencia de (HA) en el mecanismo causal

Prueba en instrumentos de nodalidad	Cambio en la planificación del área de la política - administración pública- (P_{A1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Cambio en la regulación del área de política - administración pública- (P_{A2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política -administración pública- (P_{A3})
Prueba en instrumentos de organización	Cambio en la administración del área de política - administración pública- (P_{A4})

Fuente: Trabajo de investigación

Respecto al cambio en la planificación del área de la política, que es la administración pública (P_{A1}), se empiezan a evidenciar planes enfocados a su modernización y mejora, lo que se constituye en cambios un los instrumentos existentes o el desarrollo de nuevos instrumentos, de esta forma este empírico evidencia la existencia de los dos atributos de la entidad analizada que son: cambio en los instrumentos de la política de gestión pública ($AA1$) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente,

transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

Respecto al cambio en la regulación del área de política de administración pública (PA2) se espera encontrar cambio en las normativas existentes o la creación de nuevas normativas enfocadas a la modernización de la administración pública. De esta forma este empírico evidencia la existencia de los dos atributos de la entidad analizada que son: cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

Respecto al cambio en la asignación presupuestaria del área de política de administración pública- (PA3), se espera encontrar programas o proyectos presupuestarios encaminados a la modernización de la administración pública. De esta forma este empírico evidencia la existencia sobre todo del atributo de nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2). Se pone especial contribución a este atributo porque deben ser programas y proyectos nuevos, que surgen a raíz de la nueva política.

Finalmente, respecto al cambio en la administración del área de política de administración pública (PA4), se evidencia la definición y establecimiento de nuevos roles, fruto de la necesidad de la nueva política. En ese sentido se evidencia cambio institucional e incluso posible creación de nuevas instituciones que forman parte del engranaje estructural enfocado a implementar la política de modernización. De esta forma este empírico evidencia la existencia de los dos atributos de la entidad analizada que son: cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

B: El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB)

Para corroborar que el gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional se necesita observar lo siguiente:

Tabla 6: Evidencias esperadas para comprobar la existencia de (HB) en el mecanismo causal

Prueba en instrumentos de nodalidad	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación (P _{B1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (P _{B2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (P _{B3})
Prueba en instrumentos de organización	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración (P _{B4})

Fuente: Trabajo de investigación

Respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la planificación se espera encontrar mecanismos institucionales de coordinación, que pueden ser fruto de cambio en mecanismos previamente existentes o la creación de nuevos mecanismos. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (P_{B2}) se espera encontrar normativas que sustenten en el ámbito regulatorio los mecanismos institucionales de coordinación, que pueden ser fruto de cambio en regulaciones previamente existentes o la creación de nuevas regulaciones. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (P_{B3}) se espera encontrar programas o proyectos presupuestarios que a) financien los nuevos mecanismos institucionales de coordinación o b) que sean administrados por los mecanismos institucionales de coordinación. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Finalmente, respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la administración (P_{B4}) se espera encontrar nuevos actores formalmente delegados para la administración de la coordinación intersectorial en el marco de la implementación de la política pública de modernización de la administración pública. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

C: Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC)

Para verificar la existencia de competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC), debe observarse lo siguiente:

Tabla 7: Evidencias esperadas para comprobar la existencia de (HC) en el mecanismo causal

Prueba en instrumentos de nodalidad	Influencia sobre el estilo de implementación a causa de las evaluaciones de los involucrados (P _{O1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Influencia sobre el estilo de implementación a causa del proceso regulatorio (P _{O2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Influencia sobre el estilo de implementación debido a la ejecución del presupuesto (P _{O3})
Prueba en instrumentos de organización	Influencia sobre el estilo de implementación a causa de la participación del conflicto en el rol con organizaciones involucradas (P _{O4})

Fuente: Trabajo de investigación

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa de las evaluaciones de los involucrados (PC1) se puede verificar cambios en los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación, sino que son resultado de evolución de los mecanismos iniciales o nuevos mecanismos que surgen fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa del proceso regulatorio (PC2) se puede verificar cambios en la regulación que ampara los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación, sino que son resultado de evolución de los mecanismos iniciales o nuevos mecanismos que surgen fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación debido a la ejecución del presupuesto (PC3) se puede verificar cambios en el financiamiento de los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación, sino que son resultado de evolución de los mecanismos iniciales o nuevos mecanismos que surgen fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Finalmente, respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa de la participación del conflicto en el rol con organizaciones involucradas (PC4) se puede verificar cambios en el estilo de implementación a causa de los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación y que involucran la participación de varias organizaciones. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

O: La nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO)

Para evidenciar la salida de la política de modernización de la administración pública, que es que la nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO) se espera encontrar lo siguiente:

Tabla 8: Evidencias esperadas para comprobar la existencia del resultado del mecanismo causal

	Resultado de la Política	
Mix de Política	Accountability Horizontal	Cambio en el equilibrio y control de la autonomía de las agencias
	Accountability Social	Cambio en el control social sobre la política
	Transparencia	Cambio en el acceso a información
	Coersión	Cambio en las sanciones para prácticas ilegales

Fuente: Trabajo de investigación

Capítulo 3

Comprobación del Mecanismo Causal Teórico

3.1. Contexto de la política de modernización de la Administración Pública en Ecuador

En el año 2007 se posiciona como Presidente del Ecuador el Eco. Rafael Correa Delgado. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES- lidera la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, el cual se construye en base al Plan de Gobierno que Movimiento País presentó en el 2006 para el proceso electoral y plantea 5 revoluciones: la revolución constitucional y democrática; la revolución ética; la revolución económica y productiva; la revolución social; y la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 5).

La revolución constitucional

En la constitución fruto del proceso constituyente impulsado por el Gobierno del Presidente Correa se esboza, en el artículo 1, la definición del Estado ecuatoriano indicando lo siguiente:

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”.¹⁰

En esta definición se plasman varios elementos de los cuales me gustaría destacar los siguientes:

El primer elemento es que se define como estado constitucional de derechos, lo cual implica que el Estado existe para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionalmente garantizados.

¹⁰ Asamblea Nacional Constituyente. «Constitución del Ecuador.» Quito, 2008.

El segundo elemento es la justicia social, que implica que el rol del Estado es buscar la justicia dentro de la sociedad ecuatoriana, lo que implica un rol activo del estado para garantizar el acceso igualitario a derechos y oportunidades, mediante una redistribución del poder político y los recursos.

Un tercer elemento es que es democrático, es decir en palabras de Joseph Schumpeter es un arreglo institucional que permite llegar a decisiones políticas cuyo fin es alcanzar el bien común haciendo que las personas elijan a individuos que son mandatarios de la voluntad ciudadana para resolver los problemas públicos (Dahl, Shapiro y Cheibub 2003, 5).

Esta nueva definición de Estado marca un hito entre dos momentos claramente definidos. El primero basado en un Estado mínimo que ampara las necesidades de un modelo económico neoliberal. El otro un momento de un Estado fuerte, con capacidades de regulación que permita el establecimiento de un modelo económico social y solidario. Esta transición demanda, necesariamente, de un proceso de transformación o reforma. Es así que nos encontramos en una reforma de segunda fase, entendida como la consolidación de un Estado mejor, no solo eficiente, sino tecnológica y culturalmente más avanzado, poniendo énfasis al fortalecimiento institucional de aquellos entes responsables de generar redistribución del ingreso y del poder social, regresando la mirada a los niveles sub nacionales y a la participación ciudadana (Oszlak 1997).

La nueva constitución puede ser vista como el disparador del proceso de reforma, el cual demanda necesariamente la reflexión en distintos ámbitos, como son: el tamaño del Estado, la organización del Estado en sus distintos niveles de organización política (incluido el tema de distribución del poder entre estos niveles), el funcionamiento de las instituciones en su interior, y quien es el que lidera el proceso reformativo del Estado.

La revolución ética

La revolución ética busca combatir la corrupción a través del fomento de la transparencia y la rendición de cuentas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007). Es aquí donde se busca materializar las condiciones y el ejercicio de la accountability tanto vertical como horizontal.

La revolución económica y productiva

Esta revolución busca “superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos a la educación, la salud, la vialidad, la vivienda, la investigación tecnológica, el empleo y la reactivación productiva”. Todo esto en el marco de un modelo económico alternativo social y solidario (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007).

La revolución social

Enfocada a la articulación y complementariedad de la política social con la política económica. Se busca materializar un Estado incluyente y movilizador, con la capacidad de garantizar los derechos fundamentales, como son: la salud y la educación. Se busca también fortalecer las capacidades de las personas, individual y grupalmente, para que ejerzan su derecho a una vida digna, que les permita la libertad para optar por su propio desarrollo.

La revolución por la dignidad

“La revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana frente a los principales problemas del país en sus relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Es también una revolución que nos permita avanzar en una verdadera integración económica, política y social latinoamericana” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007).

A continuación, procederé a exponer y describir las principales evidencias encontradas para verificar, o no, el cumplimiento del mecanismo causal.

T: El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT)

Como evidencia de instrumentos de Nodalidad se esperaba encontrar las necesidades explícitamente mencionadas en el programa de gobierno, haciendo referencia específica a la necesidad de reformar el estado (AT1) con la finalidad de recuperar sus capacidades de regular el mercado y generar el desarrollo a través de la provisión de servicios públicos con calidad, siendo explícita la necesidad de materializar una Gestión Pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2).

Es así que recurrimos a revisar el Plan de Gobierno de Alianza País, socializado en el año 2006, previo a que el Eco. Rafael Correa gane las elecciones del año 2007. En este documento

se estipula la necesidad de "Reestructuración y fortalecimiento de las entidades del Estado. Reestructuración y fortalecimiento de las entidades financieras, ministerios y empresas públicas, conforme las exigencias de una sociedad moderna que requiere eficiencia, pero también efectividad y sobre todo cumplir con su rol de defender el bien público en el corto y largo plazo e impulsar el desarrollo de la sociedad." (Alianza País 2006, 19). También se menciona la necesidad de "un proceso agresivo de descentralización, de desconcentración y de correctas autonomías (...) para desprivatizar el actual Estado, al que le someteremos a un sostenido proceso de socialización. Esto mejorará la calidad de la administración pública y la transparencia, lo que elevará la calidad de la democracia en tanto crezcan y se consoliden las instancias de participación y control, de la ciudadanía" (Alianza País 2006, 20) y se plantea desarrollar "mecanismos de transparencia en la administración pública (...) la rendición de cuentas será obligatoria para todo funcionario, (...) nuevos mecanismos de control, tanto estatales (Contralorías, Superintendencias), como civiles (veedurías ciudadanas y contralorías sociales), sobre todo en temas trascendentales, frágiles a la corrupción y cooptación" (Alianza País 2006, 21). De esta manera es evidente la existencia de los dos atributos esperados.

Como evidencia de instrumentos de Autoridad se espera observar que existen objetivos explícitos en la regulación constitutiva (P_{T2}), es decir en la Constitución o en otro tipo de instrumentos normativos. Puntualmente se espera hallar plasmados los objetivos o necesidades de reforma del estado (AT1) y materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2). Para este efecto nos dirigimos a la Constitución fruto del proceso constituyente del año 2008. En este documento podemos encontrar lo siguiente:

El Art. 85 de la Constitución del Ecuador hace referencia a la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, y establece que estos se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones "(...) 3 el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos".¹¹

¹¹ Asamblea Nacional Constituyente. «Constitución del Ecuador.» Quito, 2008.

El Art. 227, donde indica que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”; más adelante en el Art. 277 se describen los deberes generales del Estado para la consecución del buen vivir, destacando los siguientes “producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos”. Adicionalmente en el Art. 314 el Estado garantiza los servicios públicos y su provisión bajo los siguientes principios: "obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad” y en este mismo artículo sostiene la necesidad de que el Estado juegue un rol regulador y de control para garantizar las tarifas adecuadas. Uno de los mecanismos de regulación y control constitucionalmente reconocidos, y que son parte de un proceso de reforma del Estado, son las empresas públicas. Al respecto el Art. 315 indica que “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas” indicando que las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley.¹²

Adicionalmente se hace referencia a la satisfacción ciudadana; por ejemplo el Art. 53 indica que “las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación”.¹³

Es evidente que a nivel constitucional se hace una referencia sutil a la necesidad de reformar el Estado (AT1) y explícita y contundente del fin, que es materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2), con lo que se cumplen los dos atributos de esta entidad. Sin embargo, me permito anticipar que AT1, se verá reforzado en la evidencia hallada para el punto de Tesoro, que describiré inmediatamente a continuación.

En los instrumentos de Tesoro se espera encontrar de manera explícita AT1 y AT2 en el modelo de desarrollo (PT3), es decir la reforma del Estado, así como una gestión pública de calidad deben ser entendidos como elementos del esquema de desarrollo que guía la planificación y la gestión del gobierno. Para verificar la existencia, o no de estas evidencias,

¹² Asamblea Nacional Constituyente. «Constitución del Ecuador.» Quito, 2008.

¹³ Asamblea Nacional Constituyente. «Constitución del Ecuador.» Quito, 2008.

recurrir al Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2007-2011, el cual sirvió de inspiración para el desarrollo del proceso constituyente y sus contenidos; siendo esta la razón de la vinculación con lo indicado al final del párrafo anterior respecto a que AT1 del instrumento de autoridad se verá complementado, si se quiere, con este punto.

El Objetivo 12 del PND 2007 - 2011 indica "Reformar el Estado para el bienestar colectivo" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 278) y se hace referencia explícita que:

(...) una nueva estrategia de desarrollo que abandone la 'ortodoxia convencional' del Consenso de Washington debe poner en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional. Desde recuperar las capacidades de regulación hasta diseñar un modelo de gestión descentralizado y participativo, pasando por estructurar un servicio civil eficiente basado en la meritocracia, la reforma del Estado es el elemento central e imprescindible de una nueva estrategia de desarrollo nacional. Centrada en un conjunto de reformas institucionales y mejores políticas económicas y sociales, la nueva visión del desarrollo entiende que el Estado es actor fundamental del cambio, garante de un funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de su funcionamiento, pero sobretodo de asegurar, de manera universal, un conjunto de servicios básicos y derechos fundamentales de las personas. Así mismo, lejos del radical debilitamiento del Estado por parte de la ortodoxia neoliberal, este vuelve hacer clave en la promoción del ahorro interno y su inversión en sectores estratégicos, en los cuales el sector privado no realiza inversiones o las ha realizado con prácticas rentistas y corporativas.

El Estado, entonces, vuelve a ser colocado en el centro de la reforma institucional, no para hipertrofiarlo, como en el esquema Estado-céntrico de las décadas 50, 60 y 70, sino para recuperar su rol estratégico y sus capacidades de planificación, gestión, regulación y redistribución. Así, la reforma institucional del Estado busca la eficiencia, la legitimidad, la transparencia y la promoción del desarrollo socio-económico. Para ello, el Estado debe contar con algunos instrumentos de política pública (económica y social) que le permitan cumplir sus obligaciones de proveer eficientemente servicios públicos de calidad y redistribuir la riqueza socialmente producida" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 278).

En el texto citado es evidente la existencia de los dos atributos esperados.

Finalmente, en los instrumentos de organización se espera observar que AT1 y AT2 influyen y están presentes en el diseño organizacional del Estado (P_{T4}), es decir por una parte tengan

responsables claros y por otra parte se piense o se vislumbre la necesidad de un cambio institucional, dado que este es en sí mismo AT1.

Para verificar esta sección de la hipótesis hemos recurrido al Decreto Ejecutivo 103 publicado en el Registro Oficial Suplemento 26 de 22-feb.-2007. En este documento se expone lo siguiente:

(...) Considerando (...) Que la Ley de Modernización creó el Consejo Nacional de Modernización-CONAM para que lleve adelante los procesos de modernización del estado, cuyo objeto es incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica; (...) Que los procesos de modernización y las tareas cumplidas hasta ahora por el CONAM no han contribuido a una real transformación del Estado y menos ha permitido que sus instituciones puedan cumplir cabalmente con la misión institucional para las que fueron creadas, contribuyendo únicamente a los intereses de ciertos grupos económicos y afectando y empobreciendo a la mayoría de los ecuatorianos, (...) Que es necesario diseñar y promover un verdadero proceso de transformación del Estado que contribuya a una activa participación de la ciudadanía en la definición de sus prioridades y que mediante los procesos de descentralización y desconcentración se facilite la ejecución de los planes, programas y proyectos, su monitoreo, evaluación y rendición de cuentas sobre su real impacto; Que la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada dispone que el Presidente de la República, tendrá la facultad de emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito de Gobierno Central para fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades, o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas; y reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad (...) Art. 1.- Fusionar el Consejo Nacional de Modernización-CONAM-, y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-SODEM- a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES.

Art. 2.- Todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones, constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, que hasta esta fecha eran ejercidas por el Consejo Nacional de Modernización-CONAM-, y la Secretaría Nacional de

los Objetivos de Desarrollo del Milenio-SODEM- pasan a ser ejercidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES”.¹⁴

De esta manera es explícita la reforma existente a nivel de los responsables de la política de modernización del Estado. Siendo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES-, la entidad responsable de llevar a cabo los procesos de reforma para alcanzar la eficiencia y calidad de la gestión y con un mayor grado de enfoque al ciudadano.

Al haberse encontrado las 4 evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos. Podemos decir que hay una confianza del 98, 8% de que este elemento del mecanismo causal existe (Anexo 1).

A: El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública

Para evidenciar que el gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA) se esperaba encontrar como instrumentos de modalidad un cambio en la planificación del área de la política, que es la administración pública (PA₁), se empiezan a evidenciar planes enfocados a su modernización y mejora, lo que se constituye en cambios en los instrumentos existentes o el desarrollo de nuevos instrumentos, de esta forma este empírico evidencia la existencia de los dos atributos de la entidad analizada que son: cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2). Para verificar esto hemos utilizado el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, que es el instrumento de planificación que guía el segundo mandato del Eco. Rafael Correa Delgado y que surge luego de las reformas constituyentes del año 2008. En este documento se definen desafíos como el de “reconstruir lo público” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 11).

Adicionalmente, el Objetivo 12 de este Plan es el de Construir un Estado democrático para el Buen Vivir; siendo explícito en el Objetivo del Plan la necesidad de re-construir, re-definir o reformar el Estado; por ello en su explicación detallada indica que “la primera dimensión de

¹⁴ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo 103.» *Registro Oficial*. Quito, 22 de Febrero de 2007.

la democratización del Estado implica la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades de planificación, regulación, control y (re)distribución, que desprivaticen al Estado y hagan posible que este represente efectivamente el interés público. La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico, e implica romper con el referente minimalista de su acción. El fortalecimiento del Estado requiere la consolidación de un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 353).

Adicionalmente este Plan hace referencia a la necesidad de promover/cambiar instrumentos como la desconcentración del Ejecutivo y la descentralización hacia los gobiernos autónomos descentralizados, en concordancia con la Constitución de la República, esto con la finalidad de materializar una "gestión pública eficiente vinculada a la gente" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 354).

La propuesta de reforma institucional del Estado "busca que la recuperación de la capacidad estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de conseguir mayor coherencia funcional y legitimidad democrática en sus intervenciones, con miras a cumplir las metas que la población ecuatoriana se plantea para su Buen Vivir." (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 354).

Se busca adicionalmente cambiar los instrumentos en base a los cuales se maneja el servicio civil (talento humano) en el Estado, y sobre esto plantea lo siguiente:

El ineficiente manejo del recurso humano del sector público, por parte del Estado, se configura, ineludiblemente, como el principal obstáculo para adoptar un nuevo régimen de desarrollo o un nuevo modelo de Estado. De allí, la importancia de analizar las principales distorsiones que aquejan al sector público en materia de manejo de recursos humanos y remuneraciones (...). Al respecto, se han iniciado acciones orientadas a la superación de la problemática estructural de la gestión pública. Entre ellas:

- Establecimiento de un nuevo marco normativo que regule el servicio público en general y que supere los problemas inherentes al manejo de los recursos humanos y remuneraciones en el sector público.
- Creación del Sistema Nacional de Información de Servicio Público.

- Elaboración de un sistema de evaluación a las y los servidores públicos ecuatorianos.
- Reestructuración del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con la visión de elevar los niveles de formación de las y los servidores públicos en todos los niveles de Gobierno.
- Incorporación de la gestión por resultados en el servicio público.
- Creación de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación de Servidores Públicos." (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 360).

En la operacionalización del Plan, a nivel de Política, me permito destacar la Política 12.2., que es “Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación” dentro de lo cual se destacan líneas de acción como:

profundizar la reforma institucional en el ejecutivo, reconociendo la existencia de los diversos pueblos y nacionalidades; promover la desconcentración, la descentralización y la interculturalidad; crear e involucrar a los Consejos Nacionales para la Igualdad en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública; promover proyectos de ley en materia orgánica administrativa y de recuperación del rol planificador, regulador y de control del Estado; y, consolidar y articular las cinco Funciones del Estado, respetando su autonomía (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 362).

Por otra parte, la política 12.4 propone fomentar un servicio público eficiente y competente, desarrollando capacidades institucionales en el sector público, en términos de: relaciones laborales, recursos humanos y remuneraciones; desarrollo de instancias de educación y redes de formación y capacitación de servidores públicos, mejorar los perfiles de la alta dirección; la creación de mecanismos nacionales de información sobre el servicio público; el establecimiento de una carrera administrativa meritocrática, con mecanismos de evaluación del desempeño y con la adopción de criterios objetivos y equitativos para la promoción y ascenso de los servidores públicos, etc. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 363).

Otra política relevante es la 12.5, que es la de Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación, para lo cual se plantea: promover alianzas público privadas; desarrollar una arquitectura nacional de información que posibilite a las y los ciudadanos obtener provecho

de los servicios estatales provistos a través de las tecnologías de la información y comunicación; gobierno electrónico; mejorar la relación e integración de las entidades del sector público, mediante el apoyo de herramientas tecnológicas de la información y comunicación para lograr simplificar trámites y reducir requisitos; nuevo esquema estatal de regulación y control sobre los servicios y bienes públicos, etc. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 363).

Una de las metas para evaluar todo esto es la siguiente: "12.5.1. Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos al 2013" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 363).

Es evidente que este nuevo Plan nacional de Desarrollo abre las puertas a cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2). Los instrumentos se irán clarificando en las siguientes páginas.

Respecto al cambio en la regulación del área de política de administración pública (P_{A2}) se espera encontrar cambio en las normativas existentes o la creación de nuevas normativas enfocadas a la modernización de la administración pública. De esta forma este empírico evidencia la existencia de los dos atributos de la entidad analizada que son: cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2). En ese sentido la Ley Orgánica del Servicio Pública -LOSEP- expedida en el año 2010 es una evidencia relevante, por lo que se expone a continuación.

El Art. 2 de la LOSEP indica que el servicio público y la carrera administrativa "tienen como objetivo el desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema

de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación”.¹⁵

Por otra parte, el Art. 51 establece que “(...) Corresponde a la Secretaría Nacional de la Administración Pública establecer las políticas, metodología de gestión institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública Central, institucional y dependiente y coordinar las acciones necesarias con el Ministerio de Relaciones Laborales”.¹⁶

En el Art. 130 se hace referencia a las normas técnicas para la certificación de calidad de servicio, indicando que es el Ministerio de Relaciones Laborales el responsable de emitir las mismas; considerando lo siguiente: cumplimiento de los objetivos y metas institucionales alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo; evaluación Institucional, que contemple la evaluación de sus usuarios y/o clientes externos; y, cumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales. La certificación de la calidad de servicio permitirá que los servidores que laboran en una institución, organismo o entidad certificada, tengan derecho a percibir la remuneración variable.¹⁷

Es evidente que este instrumento describe ya nuevos instrumentos concretos como son: el sistema de talento humano, con sus subsistemas, la certificación de calidad con las necesidades de evaluar el cumplimiento de metas institucionales, la remuneración variable, etc. E incluyen, además de SENPLADES, a dos actores relevantes, como son el Ministerio de Trabajo y la Secretaría Nacional de la Administración Pública en el proceso de modernización para la eficiencia y calidad de la administración pública. De esta manera la LOSEP promueve un cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y plasma nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

¹⁵ Asamblea Nacional. «Ley Organica del Servicio Público.» *Registro Oficial*. Quito, 06 de Octubre de 2010.

¹⁶ Asamblea Nacional. «Ley Organica del Servicio Público.» *Registro Oficial*. Quito, 06 de Octubre de 2010.

¹⁷ Asamblea Nacional. «Ley Organica del Servicio Público.» *Registro Oficial*. Quito, 06 de Octubre de 2010.

Respecto al cambio en la asignación presupuestaria del área de política de administración pública- (PA3), se esperaba encontrar programas o proyectos presupuestarios encaminados a la modernización de la administración pública. Se ponía especial énfasis en que deben ser programas y proyectos nuevos, que surgen a raíz de la nueva política. Como evidencia de esto hemos encontrado las siguientes evidencias: Decreto Ejecutivo 555¹⁸ y el Perfil del Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública.¹⁹

En el Decreto Ejecutivo N.- 555 se establece la implementación de Gobierno por Resultados - GPR- en la Función Ejecutiva. GPR²⁰ es una metodología y una herramienta informática que plantea la necesidad de ir dando seguimiento a la gestión de las entidades públicas con la finalidad de tomar acciones oportunas para solucionar los problemas que se puedan presentar, contribuyendo así a la efectividad y eficiencia de la gestión²¹. Este proyecto era crucial para el gobierno en los efectos de modernizar la administración pública y posteriormente se convierte en una fuente de información para la gestión presupuestaria, la rendición de cuentas, la remuneración variable, etc.

Es así que en el Art 5 del Decreto Ejecutivo 555, se establece que “El Ministerio de Finanzas priorizará y facilitará los recursos económicos necesarios para la implementación del proyecto gobierno por resultados”.²²

Por otra parte, la Secretaría Nacional de la Administración Pública encabezó las conversaciones con el Banco interamericano de Desarrollo, para conseguir recursos que permitan la mejora de la administración pública, es así que elabora en conjunto con funcionarios del BID el perfil del proyecto “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública”. En el documento del perfil se indica que:

El Gobierno tiene una estrategia para el Rediseño de la Función Ejecutiva orientada a articular efectivamente el nuevo modelo de desarrollo establecido en la Constitución con la estructura y gestión de la función ejecutiva. Dentro de esta estrategia se construyó una matriz

¹⁸ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 555.» Quito, 19 de noviembre de 2010.

¹⁹ Reyes, Javier (BID). «Perfil del Proyecto Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (EC-L1094).» Perfil de Proyecto para operación Financiera , Quito, 2011.

²⁰ En la primera versión de GPR se gestionaban bajo esta metodología y en la herramienta informática correspondiente Planes, programas, Proyectos, Procesos y Riesgos. Posteriormente se incluyó el módulo de gestión de servicios incluyendo los componentes para el registro de la evaluación de satisfacción ciudadana.

²¹ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 555.» Quito, 19 de noviembre de 2010.

²² Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 555.» Quito, 19 de noviembre de 2010.

de diferenciación funcional (matriz de competencias) en la que se visualiza cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles, con lo que se evitan duplicaciones y superposiciones y se fortalecen las funciones principales de cada institución (...) El Gobierno además ha emitido un marco legal para el cambio de la estructura de la Función Ejecutiva, en concordancia con la nueva Constitución del 2008, que permite simplificar y coordinar los esfuerzos del Gobierno nacional para lograr que las políticas públicas se implementen de manera más eficiente. Las primeras piezas legales corresponden al Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y la Ley Orgánica del Servicio Público (2010), que permiten una consolidación normativa y la unificación de los roles rectores de planificación participativa, finanzas públicas, control de la gestión y servicio público en SENPLADES, Ministerio de Finanzas, SNAP y Ministerio de Trabajo (...) Para la ejecución de esta estrategia el Gobierno ha determinado la creación de un comité de los órganos rectores (SNAP, MF, SENPLADES y MRL) denominado Comité de Gestión Pública Institucional. Este comité tendrá competencia de coordinar, articular, dirigir, y emitir políticas y lineamientos estratégicos respecto a la implementación de la reestructuración de la gestión pública institucional. Contará con un secretariado técnico para el desempeño de sus funciones. El SNAP está a cargo del proceso de mejora de la gestión, por lo cual ha sido designado como secretariado técnico del Comité y por lo tanto ejecutor de la presente operación.²³

Es evidente la presencia de cambios en instrumentos previamente existentes y el apareamiento de nuevos instrumentos en las evidencias expuestas.

Finalmente, respecto al cambio en la administración del área de política de administración pública (PA4), es evidente la definición y establecimiento de nuevos roles, tanto para SENPLADES, SNAP y Ministerio de Trabajo; que como se expuso anteriormente forman parte del denominado “Comité de Gestión Pública Institucional”. La creación formal de este Comité se da en el Decreto Ejecutivo N.- 729,²⁴ en donde se indica que este cuerpo colegiado estará presidido por la Secretaría Nacional de la Administración Pública. Es evidente que esta responsabilidad daba a la Secretaría Nacional de la Administración Pública un rol protagónico en la coordinación con SENPLADES y Ministerio de Trabajo.

Frente a lo descrito en el párrafo anterior, el Secretario nacional de la Administración Pública, Dr. Vinicio Alvarado Espinel, se ve en la necesidad de reformar la estructura de esta

²³ Reyes, Javier (BID). «Perfil del Proyecto Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (EC-L1094).» Perfil de Proyecto para operación Financiera , Quito, 2011.

²⁴ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

organización para asumir las nuevas responsabilidades, esto lo hace a través del Acuerdo Ministerial N.- 571 de 2011.²⁵ En este instrumento se crea la Subsecretaría de Innovación y Gestión Estratégica, como instancia ejecutiva de apoyo y gestión, encargada de liderar el direccionamiento de las instituciones del Gobierno en temas de eficiencia, eficacia e innovación para la Administración Pública, con, entre otras, las siguientes funciones: elaborar y proponer políticas, normas, lineamientos metodológicos, procesos y proyectos que promuevan la mejora de la gestión gubernamental; promover y coordinar la implementación de proyectos de innovación en la Administración Pública; impulsar y desarrollar proyectos estratégicos orientados a la mejora y modernización de los procesos de gestión de la Administración Pública; asistir y asesorar a las instituciones de la Administración Pública en el diseño y desarrollo de procesos dirigidos a mejorar su gestión; ejecutar subsidiariamente, proyectos que aporten a la eficiencia, transparencia gubernamental y al logro de los objetivos del Gobierno; formular políticas, normas, lineamientos, planes, proyectos y procesos de gestión tecnológica para la transformación y modernización de la Administración Pública; diseñar, promover e impulsar proyectos y planes para la mejora de la gestión en la Administración Pública, a través de programas, sistemas y tecnologías de la comunicación y de la información, los cuales deberán estar alineados a las políticas que en esta materia defina el Secretario Nacional de la Administración Pública; etc.²⁶

En el mismo Acuerdo Ministerial de crea la Subsecretaría de Seguimiento, Control y Calidad,, encargada de realizar el control y seguimiento de la gestión cotidiana de los procesos y proyectos de la Administración Pública, así como el control de la calidad de la gestión de los mismos y a su vez generar acciones correctivas y propuestas para la eficiente y oportuna toma de decisiones, además de propender a lograr un desempeño de excelencia de la gestión de la Administración Pública a través de la calidad; así como la Subsecretaría de Tecnologías de la Información, la misma que contribuirá con la transformación y modernización de la gestión pública, a través de la ejecución, soporte, operación y normalización de los proyectos y procesos de innovación tecnológica que sean definidos y priorizados previamente por el Secretario Nacional de la Administración Pública.²⁷

²⁵ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N.- 571.» 2011.

²⁶ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N.- 571.» 2011.

²⁷ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N.- 571.» 2011.

De esta manera es evidente la existencia de una nueva institucionalidad encaminada a implementar la nueva política. Es evidente entonces el cambio y el desarrollo de nuevos instrumentos de organización (AA1) y (AA2).

Al haberse encontrado las 4 evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos. Podemos decir que hay una confianza del 98, 8% de que este elemento del mecanismo causal existe (Anexo 1).

B: El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB)

Esta entidad del mecanismo causal tiene un solo atributo, que es el cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

A nivel de instrumentos de nodalidad podemos ver que en el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 729,²⁸ donde se crea el Comité de Gestión Pública Interinstitucional, se establece como finalidad de este organismo el de “coordinar la implementación del modelo de reestructuración de la gestión pública institucional en la función ejecutiva y mantener un solo direccionamiento estratégico interinstitucional, garantizando una gestión pública sustentada en los principios de la administración pública establecidos en la Constitución y enfocada en el cambio de la cultura institucional y la satisfacción del ciudadano”.²⁹

Adicionalmente en el Acuerdo Ministerial 571 se establece que la Secretaría Nacional de la Administración pública aprobara proyectos tecnológicos en varios ámbitos de la mejora de gestión.³⁰ Si a esto sumamos que esta entidad preside el Comité de Gestión Pública Institucional, que operativizará el “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública”, que es una operación de más de 200 millones de dólares con el BID, podemos apreciar cómo se genera un instrumento claro de nodalidad que cambia la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control.

²⁸ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

²⁹ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

³⁰ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N.- 571.» 2011.

Respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (PB₂) se espera encontrar normativas que sustenten en el ámbito regulatorio los mecanismos institucionales de coordinación, que pueden ser fruto de cambio en regulaciones previamente existentes o la creación de nuevas regulaciones. Como evidencia de esto hemos revisado los siguientes instrumentos: Decreto Ejecutivo 729;³¹ Decreto Ejecutivo 555 GPR;³² Acuerdo Ministerial 1580 SNAP;³³ Acuerdo Ministerial 1043 SNAP.³⁴

El Art. 2 del Decreto Ejecutivo 729 establece que “Las competencias del Comité de Gestión Pública Interinstitucional serán las de coordinar, articular, dirigir, emitir políticas y lineamientos estratégicos respecto a la implementación del modelo de reestructuración de la gestión pública institucional”.³⁵

En los otros documentos se evidencia el rol protagónico y centralizador de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en distintos proyectos de mejora de gestión. Por ejemplo. En el Decreto Ejecutivo N. 555 se le encarga la implementación de Gobierno por Resultados;³⁶ en el Acuerdo Ministerial 1580 se regula la gestión de procesos incluyendo su calidad³⁷ y en el Acuerdo Ministerial N. 1043 la gestión documental y archivo es controlada por la SNAP.³⁸

Adicionalmente en el Decreto Ejecutivo 729, en las disposiciones generales, se establece que "(...) Ninguna entidad de la Función Ejecutiva podrá iniciar un proceso de reestructura paralelo al modelo propuesto por el Comité, y cualquier contratación que se realice o pretenda realizar al respecto deberá ser comunicada y aprobada previamente por el Comité".³⁹

De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de

³¹ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

³² Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 555.» Quito, 19 de noviembre de 2010.

³³ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N. 1580.» 13 de Febrero de 2013.

³⁴ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N. 1043.» 02 de febrero de 2015.

³⁵ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

³⁶ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 555.» Quito, 19 de noviembre de 2010.

³⁷ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N. 1580.» 13 de Febrero de 2013.

³⁸ Alvarado, Vinicio. «Acuerdo Ministerial N. 1043.» 02 de febrero de 2015.

³⁹ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (PB3) se espera encontrar programas o proyectos presupuestarios que a) financien los nuevos mecanismos institucionales de coordinación o b) que sean administrados por los mecanismos institucionales de coordinación. En este punto tomamos como evidencia el contrato de la operación de crédito 2653/OC-EC con el BID.⁴⁰ Esta operación tiene dos componentes que son:

Componente 1. Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma

Este componente busca coordinar y gestionar los procesos transversales de reforma garantizando su implementación objetiva y transparente a través de fortalecer los sistemas de gestión. En este primer componente se financiará:

“(i) la implementación de un sistema de información sobre las funciones del Estado que evite sobreposición de funciones; (ii) la implementación de un sistema de información para la planificación, monitoreo, seguimiento, y la evaluación del proceso de rediseño de la función ejecutiva; (iii) el fortalecimiento del Comité de Gestión Pública Interinstitucional (en adelante, el “Comité”) en la visión estratégica a través de la elaboración de un plan estratégico de reformas a cinco y diez años; (iv) la consolidación y simplificación del cuerpo legal referente a la reforma del Estado y el establecimiento de los mecanismos institucionales para su implementación; (v) la integración reglamentaria, metodológica e informática de los sistemas de planificación, inversión, presupuestos, y monitoreo de la gestión con el objeto de lograr una gestión por resultados; (vi) el diseño y la generación de herramientas gerenciales para el proceso de coordinación de la reforma; (vii) la capacitación del personal del Comité, del Equipo de Gestión del Programa (EDG) (...) y de las entidades beneficiarias en temas relacionados a la gestión del proceso de reforma; (viii) asistencia técnica para el monitoreo y la evaluación de los planes de reforma; y (ix) el diseño e implementación de un programa de comunicación interno y externo sobre el proceso de reforma.

(...) 2.04 Con respecto al perfil del Talento Humano (TH), se realizarán las siguientes actividades: (i) apoyo técnico para el diseño e implementación del manual de cargos y de

⁴⁰ Banco Interamericano de Desarrollo; República del Ecuador. «Contrato de Préstamo No. 2653/OC-EC.» Quito, 15 de diciembre de 2011.

perfil de competencias y del modelo de carrera administrativa; (ii) diseño e implementación de un sistema de información que apoye a la gestión del TH; (iii) implementación de un sub-sistema de evaluación que contemple otros factores además de la evaluación del supervisor; (iv) diseño e implementación de un plan de mitigación social centrado en la sensibilización, capacitación y orientación; (v) revisión del diseño e implementación del sub-sistema de planificación del TH; (vi) optimización del proceso de aprobación de procesos de reestructuración organizacional; y (vii) reglamentación del Artículo 130 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) para la certificación de la calidad de servicio.⁴¹

Componente 2. Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRIs)

Con este componente, se financiará “bienes, obras y servicios para la formulación e implementación de PIRIs. Las obras consistirán en adecuación de espacios e instalaciones especiales. Como parte de la implementación de PIRIs, se financiarán los pagos de indemnizaciones correspondientes al personal (servidores públicos administrativos, conforme a la definición que se incluya en el Manual Operativo del Programa) desvinculado para alineación del TH con las prioridades del PND”.⁴²

Se menciona que los PIRIs:

(...) deberán contener en forma integrada todas las acciones necesarias para la implementación de las reformas y el logro de los resultados que se espera obtener con las mismas, además de instrumentar el vínculo entre el Ministerio de Finanzas y las entidades beneficiarias para la administración de los recursos. Los PIRIs se constituirán en acuerdos entre el Comité y la máxima autoridad de la entidad objeto de la reforma, y apoyarán, entre otros: (i) la planificación de la organización; (ii) la implementación de gestión por resultados; (iii) la ejecución planes, programas, y proyectos sectoriales; (iv) la gestión de procesos institucionales; y (v) la gestión del TH, además de un análisis de sostenibilidad. Cada PIRI deberá contar con la no objeción del Banco para ser elegible de financiamiento con recursos del Programa, de modo de garantizar la adherencia de su contenido con los

⁴¹ Banco Interamericano de Desarrollo; República del Ecuador. «Contrato de Préstamo No. 2653/OC-EC.» Quito, 15 de diciembre de 2011.

⁴² Banco Interamericano de Desarrollo; República del Ecuador. «Contrato de Préstamo No. 2653/OC-EC.» Quito, 15 de diciembre de 2011.

lineamiento”sestables para el Programa y la observación de los criterios técnicos y de transparencia referida abajo.⁴³

De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de que se establecieron mecanismos de tesoro que generan un cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Finalmente, respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la administración (P_{B4}) se espera encontrar nuevos actores formalmente delegados para la administración de la coordinación intersectorial en el marco de la implementación de la política pública de modernización de la administración pública. Esto es evidente en el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 729 que establece que “El Comité de Gestión Pública Interinstitucional estará conformado por: a) El Secretario Nacional de la Administración Pública, quien lo presidirá; El Secretario o Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo; y, El Ministro o Ministra de Relaciones Laborales (...)”.⁴⁴

De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Al haberse encontrado las 4 evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos. Podemos decir que hay una confianza del 98, 8% de que este elemento del mecanismo causal existe (Anexo 1).

C: Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC)

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa de las evaluaciones de los involucrados (PC1) se espera verificar cambios en los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio

⁴³ Banco Interamericano de Desarrollo; República del Ecuador. «Contrato de Préstamo No. 2653/OC-EC.» Quito, 15 de diciembre de 2011.

⁴⁴ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.

de la implementación, sino que son resultado de evolución de los mecanismos iniciales o nuevos mecanismos que surgen fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación.

De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Para evidenciar esto hemos recurrido a la Guía Metodológica de Aplicación del Modelo Ecuatoriano de Excelencia, expedida mediante Resolución SCG-DNGC-001.⁴⁵ En esta resolución se indica que “La Guía Metodológica de Aplicación del Modelo Ecuatoriano de Excelencia, que forma parte de la presente resolución, será de aplicación y de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de la administración pública central, institucional y dependiente de la función ejecutiva (...) DISPOSICIÓN FINAL: (...) De su ejecución encárguese a la Subsecretaría de Calidad en la Gestión de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (...)”.⁴⁶ Esta guía es un elemento que surge por la necesidad de articular todos los procesos existentes en un marco de implementación que facilite el establecimiento de estándares y reconocimientos nacionalmente aplicados. Adicionalmente este instrumento evidencia el rol coordinador y articulador que venía desempeñando la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa del proceso regulatorio (PO2) se puede apreciar, en el año 2012, que el Ministerio de Trabajo busca jugar un rol más protagónico en el proceso de modernización de la administración pública y es así que expide el Acuerdo Ministerial N. 55.⁴⁷ En este acuerdo se norma la ejecución del proceso de evaluación de la conformidad, indicando que este proceso será ejecutado por el Ministerio de Relaciones Laborales, la Secretaría Nacional de la Administración Pública y la SENPLADES en el ámbito de sus competencias. En el caso de la información producto de la evaluación realizada por la SENPLADES y la Secretaría Nacional de la Administración

⁴⁵ Secretaría Nacional de la Administración Pública. «Resolución SCG-DNGC-001.» 27 de septiembre de 2016.

⁴⁶ Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 55.» Quito, 18 de mayo de 2012.

⁴⁷ Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 55.» Quito, 18 de mayo de 2012.

Pública, sus resultados serán remitidos al Ministerio de Relaciones Laborales, para ser condensados y procesados de manera integral en el informe final de evaluación de la conformidad.⁴⁸ De esta manera el Ministerio de Trabajo busca jugar un rol más protagónico en el proceso de reconocimiento. Esto es precedente a la resolución SCG-DNGC-001⁴⁹ de la SNAP, pero si se compara estos dos instrumentos es clara la existencia de un conflicto por posicionar el instrumento de evaluación y reconocimiento.

De esta manera podemos observar que el atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1) se va instrumentalizando a través de los instrumentos inicialmente definidos por el Ministerio de Trabajo y posteriormente reemplazados por los de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación debido a la ejecución del presupuesto (PO3) se puede verificar cambios en el financiamiento de los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación, sino que son resultado de evolución de los mecanismos iniciales o nuevos mecanismos que surgen fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación. Esto se evidencia a través del Acuerdo N. 366 del Ministerio de Trabajo, a través del cual se expide el Reglamento para el pago de Remuneración variable por eficiencia.⁵⁰

La LOSEP indica que la remuneración variable por eficiencia “es un mecanismo retributivo variable, derivado de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto; que constituye un ingreso complementario; que no forma parte de la remuneración mensual unificada; y, que se implementará única y exclusivamente en las instituciones del Estado que en forma previa obtengan la correspondiente certificación de calidad de servicio”⁵¹ y en el Art. 272 del reglamento de esta ley se estipula que la remuneración variable por eficiencia es el conjunto de políticas, normas y procedimientos dirigidos al establecimiento de una

⁴⁸ Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 55.» Quito, 18 de mayo de 2012.

⁴⁹ Secretaría Nacional de la Administración Pública. «Resolución SCG-DNGC-001.» 27 de septiembre de 2016.

⁵⁰ Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 366.» Quito, 3 de Enero de 2012.

⁵¹ Asamblea Nacional. «Ley Organica del Servicio Público.» *Registro Oficial*. Quito, 06 de Octubre de 2010.

asignación mensual variable y complementaria a la remuneración mensual unificada de las y los servidores públicos, resultante de la productividad, del rendimiento institucional y del rendimiento de las y los servidores en el desempeño del puesto, contribuyendo a cumplir con los objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad de servicio o niveles de control; y, que podrá implementarse únicamente en las instituciones que, previamente, hayan obtenido la certificación de calidad.

Con estos antecedentes la Norma Técnica para el Pago de Remuneración Variable por Eficiencia establece el sistema de indicadores para el cálculo y pago de la remuneración variable por eficiencia a las y los servidores que ocupen puestos de carrera, a través de nombramientos o contratos de servicios ocasionales y no pertenezcan a la escala de 10 grados de libre nombramiento y remoción”.⁵² Entre las variables se considera el desempeño institucional que se toma del Sistema Gobierno por Resultados.

De esta manera aparece una nueva forma de instrumento, del ámbito de tesoro, que cambia el estilo de implementación, ya que muchas instituciones con la finalidad de poder ser calificadas para el pago de remuneración variable por eficiencia, empezaron a solicitar la implementación inmediata y a fomentar el uso de Gobierno por Resultados.

Por ende, es evidente la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Finalmente, respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa de la participación del conflicto en el rol con organizaciones involucradas (PC4) se puede verificar cambios en el estilo de implementación a causa de los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación y que involucran la participación de varias organizaciones en los siguientes instrumentos: Acuerdo Ministerial N. 55 del Ministerio de Trabajo;⁵³ Decreto Ejecutivo

⁵² Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 366.» Quito, 3 de Enero de 2012.

⁵³ Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 55.» Quito, 18 de mayo de 2012.

1522.⁵⁴ Decreto Ejecutivo N. 3,⁵⁵ Resolución 118⁵⁶ y Decreto Ejecutivo N. 5.⁵⁷ En estos instrumentos se evidencia un conflicto por retomar protagonismo entre la Secretaría Nacional de la Administración Pública y el Ministerio de Trabajo.

Es así que el Art. 5 del Acuerdo Ministerial N. 55 del Ministerio de Trabajo establece como estará conformado el Comité Nacional de la Calidad de Servicio Público, indicando que el mismo tendrá los siguientes miembros: “El Ministro de Relaciones Laborales o su delegada o delegado; quien lo presidirá; el Secretario Nacional de la SENPLADES o su delegada o delegado; el Secretario Nacional de la Administración Pública o su delegada o delegado. Actuará en calidad de Secretario del comité, el Viceministro del Servicio Público o su delegado”.⁵⁸ De esta manera este es el primer cuerpo colegiado que hace referencia a calidad de servicio y mejora de la administración pública que es presidido por el Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 1522 establece en su Art. 7 la transformación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en Subsecretaría y dispone su fusión por absorción a la Secretaría Nacional de la Administración Pública”.⁵⁹ Esto deja en evidencia que la SNAP pasa a tener control sobre transparencia en la gestión. Pero esto debe ser complementado con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N. 3, en cuyo artículo 13 establece que “La Secretaria Nacional de la Administración Pública es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa”.⁶⁰ Con lo cual la Secretaría Nacional de la Administración Pública pasa a tener autonomía administrativa respecto a la Presidencia de la República, dándole en teoría mayor agilidad para su accionar.

Como consecuencia de lo expuesto en el párrafo anterior se cambian los estatutos de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, con la finalidad de evidenciar su liderazgo en la modernización y mejora de la administración pública a través de la Resolución 118 de 2015. En esta resolución se pone énfasis en lo siguiente:

⁵⁴ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N.- 1522.» Quito, 12 de Junio de 2013.

⁵⁵ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 3.» 13 de Junio de 2013.

⁵⁶ Castillo, Cristian. «Resolución N. 118.» Quito, 2 de Agosto de 2013.

⁵⁷ Moreno, Lenín. «Decreto Ejecutivo N. 5.» Quito, 24 de Mayo de 2017.

⁵⁸ Espinosa, Richard. «Acuerdo Ministerial N. 55.» Quito, 18 de mayo de 2012.

⁵⁹ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N.- 1522.» Quito, 12 de Junio de 2013.

⁶⁰ Correa, Rafael. «Decreto Ejecutivo N. 3.» 13 de Junio de 2013.

-Considerando- Que, el artículo 14 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva determina que el Secretario Nacional de la Administración Pública es el Jefe del Consejo Nacional de la Administración Pública; Que, las letras b), f), h) y j) del artículo 15 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, establecen como atribuciones del Secretario Nacional de la Administración Pública, en su orden, el ejercer la rectoría en políticas públicas de mejora de eficiencia, eficacia, calidad, desarrollo organizativo e innovación del Estado, fomentar una cultura de calidad en las instituciones de la administración pública, tanto en productos como en servicios públicos; generar metodologías para mejora de la gestión pública en general, tales como proyectos, procesos, trámites, servicios al ciudadano; y, controlar la ejecución de propuestas y proyectos de mejora y modernización de la gestión pública.⁶¹

A partir de esta reforma la misión de la Secretaría Nacional de la Administración Pública es la de "Mejorar la eficiencia de las organizaciones del Estado Central e Institucional a través de políticas y procesos que optimizan la calidad, la transparencia y la calidez del Servicio Público".

Hasta aquí es evidente el protagonismo por el liderazgo de los procesos de mejora de la administración pública entre el Ministerio de Trabajo y la Secretaria Nacional de la Administración Pública. Fruto de este conflicto, podríamos decir, que surge el Decreto Ejecutivo N. 5, de los primeros del Gobierno del Lcdo. Lenin Moreno, en donde se indica:

"Art 1.- Suprímase la Secretaría Nacional de la Administración Pública" las competencias de innovación, modernización de la gestión, promoción de la eficiencia, calidad y evaluación de la excelencia se distribuyen entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Trabajo 2.⁶²

De esta manera se evidencia que la definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1) se convierte en total responsabilidad de ministerio de Trabajo, a causa de la desaparición de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

⁶¹ Castillo, Cristian. «Resolución N. 118.» Quito, 2 de Agosto de 2013.

⁶² Moreno, Lenín. «Decreto Ejecutivo N. 5.» Quito, 24 de Mayo de 2017.

Todas estas intenciones y acciones desarrolladas a lo largo del Gobierno del Eco. Correa que fue desde el año 2007 hasta el 2017 han generado cambios en la política de modernización de la administración pública, así como un proceso de reforma del Estado, que han contribuido en la mejora de las condiciones de accountability, las cuales se describirán a continuación.

Al haberse encontrado las 4 evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos. Podemos decir que hay una confianza del 98, 8% de que este elemento del mecanismo causal existe (Anexo 1).

O: La nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO)

Para evidenciar la salida de la política de modernización de la administración pública, que es que la nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO) se espera encontrar lo siguiente: cambio en el equilibrio y control de la autonomía de las agencias; cambio en el control social sobre la política; cambio en el acceso a información; y, cambio en las sanciones para prácticas ilegales.

En esto debemos indicar que la función ejecutiva, donde se implementó una agresiva reforma con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de la gestión, se desarrolló modelos de implementación basados en el reconocimiento de buenas prácticas, que se consolidan en la Guía del Modelo Ecuatoriano de Excelencia. Fruto de ello las Instituciones han generado prácticas que contribuyen a la accountability, como, por ejemplo:

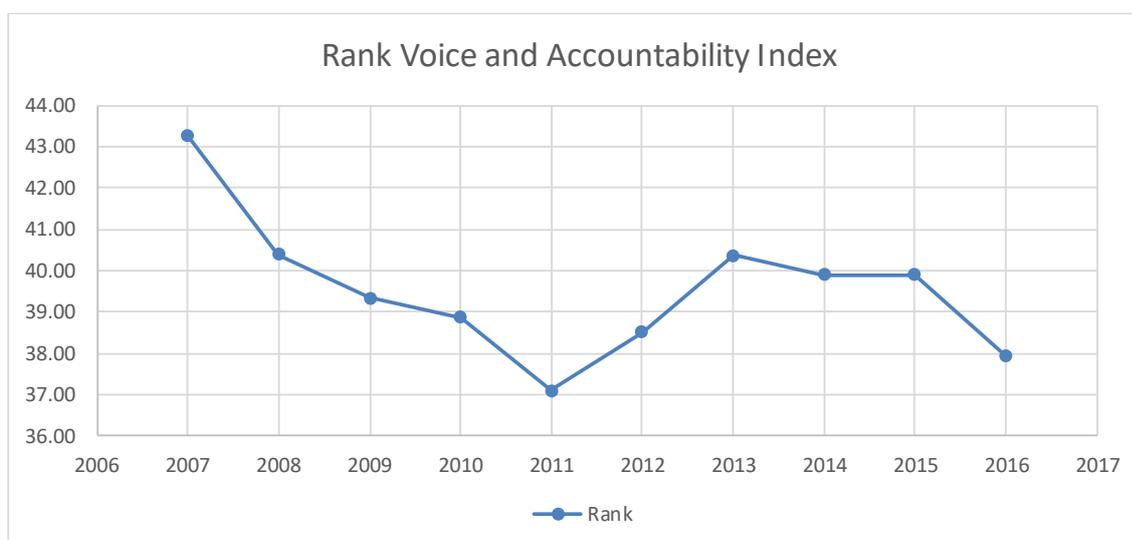
En la sección de transparencia de las páginas web se reporta lo referente a metas y objetivos de las unidades administrativas, en esta sección se transparenta la planificación y los resultados de la gestión de todas las oficinas del Ejecutivo. En esta sección se carga información tomada de Gobierno por Resultados y se adjunta incluso las firmas de responsabilidad, como se puede apreciar en los Anexos 2 y 3. Los cuales son mucho más funcionales que los que existían al inicio de gobierno (Anexo 4) donde no existían ni si quiera firmas de responsabilidad ni fuentes sistematizadas de información.

Esta facilidad en acceder a la información permite a la ciudadanía y a las instancias de control como es la Contraloría General del Estado tener información valiosa, que incluso ha sido usado en exámenes especiales contribuyendo así al equilibrio de poderes que una sociedad democrática necesita. La evidencia de esto consta en los Anexos 5, 6 y 7; que son exámenes de

Auditoría de varias instituciones donde hacen referencia a información de Gobierno por Resultados. Estos exámenes son los que determinan las respectivas sanciones por las distintas fallas administrativas.

Con todo esto podemos evidenciar que las condiciones para la accountability han mejorado. Quizás no estén en los niveles óptimos, pero se evidencia una mejoría, que incluso en el Ranking⁶³ del Voice and Accountability index se evidencia:

Gráfico 1. Voice and Accountability Index Rank Ecuador 2007 - 2016



Fuente: Banco Mundial 2017 <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home>

En este contexto es necesario analizar y definir el alcance del entendimiento de esta mejora, para lo cual es necesario tener presente las siguientes ideas:

1. Si bien es cierto existe evidencia formal a través de documentos de las distintas instancias de gobierno que denotan la existencia de una política de modernización de la administración pública, no se pudo hallar suficiente evidencia formal para demostrar una mejora concreta y contundente en la mejora de las condiciones para la rendición de cuenta, en ese sentido la mejora es incremental y en niveles no necesariamente satisfactorios en términos de una rendición de cuentas real.
2. En el caso de Gobierno por Resultados no se llegó a publicar la información en un portal único de fácil acceso al ciudadano, adicionalmente no existían canales para acceder y

⁶³ Definido como “Percentile rank among all countries (ranges from 0 (lowest) to 100 (highest) rank)” (Banco Mundial 2017) <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home>

emitir observaciones a la calidad de información del Sistema informático. El alcance de esta investigación no permite ser concluyentes en el sentido si la no existencia de este portal ciudadano fue por decisión más política que técnica, sin embargo, es una pregunta que queda abierta para futuras investigaciones.

3. Existe sectores, como el de sectores estratégicos, en donde pese a la política de modernización implementada, el acceso a información es complejo y altamente restringido (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018). Es decir, la mejora de condiciones no es homogénea en todos los sectores del mismo gobierno.

Capítulo 4

Conclusiones

4.1. Conclusiones sobre el Mecanismo Causal

Una vez que se han realizado las pruebas para cada una de las entidades de la hipótesis teórica basadas en el mecanismo causal podemos concluir que la misma ha sido corroborada. Es decir, el gobierno del Presidente Rafael Correa apuntó a mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública.

Esto se evidenció desde el Plan de Gobierno de Alianza País, realizado en el año 2006 y que tenía un horizonte 2007-2011; y, en base al cual se construyó el primer Plan de Desarrollo, y en base al cual se generó una trayectoria que se denota con claridad hasta el año 2017, a lo largo de la cual hay instrumentos que se han desarrollado de manera consistente con el espíritu inicial. En otras palabras, podemos decir este Plan de Gobierno es un elemento disparador de la política analizada de muy especial y particular relevancia.

Posteriormente las evidencias nos permiten probar que el gobierno ecuatoriano formuló una nueva política pública de modernización de la gestión pública basada en la modernización de la administración pública, la cual inicialmente estaba a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- y a la que se fueron añadiendo nuevos actores como son la Secretaría Nacional de la Administración Pública -SNAP- y el Ministerio de Trabajo -MDT-. Esta Política contaba con los instrumentos de modalidad, autoridad, tesoro y organización que garantizan en sí mismo la existencia de una política pública al respecto (Howlett, Kim y Weaver 2011).

Posteriormente el Gobierno ecuatoriano buscó asegurar la política pública de modernización de la gestión pública a través de cambios institucionales, en donde es de vital importancia la coordinación existente entre los actores involucrados en el denominado Comité Institucional de Gestión Pública.

Posteriormente es evidente que la implementación aislada de distintas iniciativas llevó a desarrollar la denominada Guía del Modelo Ecuatoriano de Excelencia, la cual contiene un Modelo que abarca buenas prácticas que se pueden conseguir, siempre y cuando, se implementen los instrumentos previamente desarrollados. Este Modelo no estaba inicialmente

contemplada, incluso haciendo un análisis crítico se podría decir que esto debía formar parte del diseño inicial de la política, pero en realidad no fue así aparece como un instrumento posterior fruto de la necesidad de articular los esfuerzos y generar un modelo de reconocimiento que genera una “sana competencia” entre las instituciones públicas.

De esta forma las instituciones de Balance: SENPLADES, SNAP, MDT promovieron instrumentos y un Modelo que obligaba a que las instituciones generen evidencias de cumplimiento que a la postre permitieron mejorar las condiciones para la accountability. Sin embargo, hay que ser críticos con dicha mejora, ya que esta no es en igual magnitud y sentido en todos los sectores. Como, por ejemplo, en sectores estratégicos los ejercicios de rendición de cuentas y el acceso a información pública no evidencian mayor mejoría.

En conclusión, un cambio en la política de modernización de la gestión pública en el Ecuador llevo a mejorar las condiciones para la accountability en términos formales, pero en términos prácticos existe mejoría relativa y no igual en todos los sectores del gobierno, como se indica al final del capítulo 3.

4.2. Conclusiones Metodológicas

El marco analítico de diseño de políticas al plantear especial relevancia a los instrumentos de política como factor causal de un resultado esperado se complementa muy bien con el rastreo de procesos, como se puede evidenciar en la presente investigación.

Esta combinación ha permitido inicialmente asumir y posteriormente corroborar que variaciones en una política de modernización de la gestión pública lleva a mejoras en la accountability. Para llegar a esta conclusión hemos desagregado las políticas en tantas variables dependientes para analizar las relaciones entre estas partes, como había conceptualizado (Fontaine 2015, 166).

En todo este concepto la catalogación de los instrumentos de la política en las categorías definidas con las siglas NATO, es de gran utilidad, para poder hacer un análisis integral del mix de instrumentos en cada una de las entidades del mecanismo causal, lo cual facilita la observación de la evolución de una manera más clara. De esta manera se corrobora que la evolución de analizar el mix de instrumentos abre la puerta para profundizar en estudios referentes a la selección de instrumentos y como evaluar la mezcla de instrumentos

seleccionada, lo cual implica encontrar medidas y datos adecuados que lo permitan (Howlett, Kim y Weaver 2011, 130)

También la presente investigación y su metodología ha permitido evidenciar con absoluta claridad que la definición/selección de los instrumentos de política se da de una forma más racional y funcional a los fines buscados o de una forma más ideológica según el interés de los actores, esto es muy evidente en la entidad C, en donde los actores MDT y SNAP resuelven sus conflictos con el desarrollo de instrumentos amparados a través de la Presidencia de la República en función de sus intereses particulares en términos de liderar la política de modernización de la gestión pública. En otras palabras frente a la posibilidad de seleccionar los instrumentos de una forma más racional y funcional, se plantea un mecanismo más ideológico y político, en donde la definición de instrumentos es una consecuencia de las relaciones de poder; con lo que se comprueba lo indicado por Christopher Hood quien sostiene que “la elección de instrumentos de política y formas de organización irónicamente a menudo resulta ser mucho más ideológica y políticamente disputada que las declaraciones sobre el propósito básico del gobierno” (Hood 2007, 137).

También se puede concluir que el diseño de la política de modernización de la gestión pública se da, en palabras de Fontaine, en un espacio interburocrático, porque hay un solo programa y múltiples agencias (Fontaine 2015, 166).

Finalmente me gustaría plantear la importancia de quizás complementar esta investigación con una metodología de análisis de redes, ya que si bien es cierto aquí se ve una relación a nivel institucional en donde se plasman instrumentos y conflictos que terminan materializándose en la implementación de la política, se deja de ver a profundidad el rol de las ideas, actores y actantes en el proceso, lo que podría dar un nivel de interpretación más detallado de lo que aconteció en el proceso de implementación de esta política.

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2008. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alianza País. 2006. *Plan de Gobierno 2007 - 2011*. Quito, 2006.
- Alvarado, Vinicio. 2015. «Acuerdo Ministerial N. 1043.» 02 de febrero de 2015.
- . «Acuerdo Ministerial N. 1580.» 2013. 13 de Febrero de 2013.
- . «Acuerdo Ministerial N.- 571.» 2011.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. «Constitución del Ecuador.» Quito, 2008.
- Asamblea Nacional. «Ley Organica del Servicio Público.» 2010 *Registro Oficial*. Quito, 06 de Octubre de 2010.
- Banco Interamericano de Desarrollo; República del Ecuador. 2011. «Contrato de Préstamo No. 2653/OC-EC.» Quito, 15 de diciembre de 2011.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2013.
- Belbis, Juan Ignacio. 2013. «Del gobierno Abierto a los Datos Abiertos.» En *Comunicación Gubernamental 360*. Túcuman: Ciruja, 2013.
- Bennet, A, y J Checkel. 2015. *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Bennet, Andrew, y Jeffrey Checkel. 2012. *Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices*. 2012.
- Benz, Arthur. *El Estado Moderno*. 2010. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
- Bogason, Peter, y Jon Pierre. 2006. «Networks and Bargaining in Policy Analysis.» En *Handbook of Public Policy*, 97-113. Londres: SAGE, 2006.
- Brady, Henry, y David Collier. 2010. *Rethinking Inquiry: Drivers tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefiel Publishers, 2010.
- Castillo, Cristian. 2013. «Resolución N. 118.» Quito, 2 de Agosto de 2013.
- CLAD. 2008. *Carta Iberoamerica de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD, 2008.
- Corporación EKOS. 2013. *Gestión Pública Mejores Prácticas Ecuador 2013*. Quito: EKOS, 2013.
- Correa, Rafael. 2007. «Decreto Ejecutivo 103.» *Registro Oficial*. Quito, 22 de Febrero de 2007.

- . «Decreto Ejecutivo N.- 1522.» Quito, 12 de Junio de 2013.
- . «Decreto Ejecutivo N. 3.» 13 de Junio de 2013.
- . «Decreto Ejecutivo N. 555.» Quito, 19 de noviembre de 2010.
- . «Decreto Ejecutivo N. 729.» Quito, 11 de abril de 2011.
- Dahl, Robert, Ian Shapiro, y José Antonio Cheibub. 2003. *The Democracy Source Book*. Cambridge: MIT Press, 2003.
- Dassen, Nicolás, y Juan Cruz Vieyra. 2012. *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington: Claudia M. Pasquetti, 2012.
- Diéguez, Gonzalo, y Maximiliano Campos. 2013. «Hacia una nueva configuración de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Breves apuntes sobre gobierno electrónico.» En *Comunicación Gubernamental 360*. Tucumán: La Ciruja, 2013.
- Dunleavy, Patrick, y Christopher Hood. 1994. «From Old Public Administration to New Public Management.» *Public Money and management* (Blackwell Publishers), 1994: 9-16.
- Espinosa, Richard. 2012. «Acuerdo Ministerial N. 366.» Quito, 3 de Enero de 2012.
- . «Acuerdo Ministerial N. 55.» Quito, 18 de mayo de 2012.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas*. Madrid : ANTHROPOS/FLACSO, 2015.
- Fontaine, Guillaume, Ivan Narváez, y José Luis Fuentes. 2018. *Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador*. Quito, 2018.
- Foucault, Michel. 2007. «La Gubernamentalidad.» En *Ensayos Sobre Biopolítica*. Buenos Aires: 2007.
- George, Alexander, y Andres Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Digital. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the economy: 1986. The politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Hood, Christopher. 1991. *A public management for all seasons?*
- . 2007. «Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: reflections on the Tools of Government after two decades.» 2007.

- Howlett, Michael, Jonathan Kim, y Paul Weaver. 2011. «Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research.» *Designing public policies: Principles and instruments*. New York, 2011.
- Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* . 2010.
- Kooiman, Jan. 2003. «Gobernar en Gobernanza.» Barcelona, 2003.
- . 2003. *Gobernar en Gobernanza. Gobernar en gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*. Madrid: Instituto de la Administración Pública, 2003.
- . 2002. *Governing as Governance*.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Gales. 2007. «Introduction: Understanding Public Policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation.»
- Moreno, Lenín. 2017. «Decreto Ejecutivo N. 5.» Quito, 24 de Mayo de 2017.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. «ACCOUNTABILITY HORIZONTAL.» Viena, 1997.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. «ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DE LA DESCONFIANZA POLÍTICA.» *POSTData*, n° 7 (2001): 11-34.
- OCDE. 2015. *Gobierno Abierto en América Latina*. OCDE, 2015.
- Oszlak, Oscar. 1997. «Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas de juego?» Editado por CLAD. *Reforma y Democracia*, 1997.
- Peters, Guy. 1999. *La Política de la Burocracia*. México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 1999.
- Peters, Guy, Jon Pierre, y Tiina Randma-Liiv. 2010. «Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?» *Public Organiz Rev*, 2010.
- Peters, Guy, Pierre Jon, y Tiina Randma-Liiv. 2010. «Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?» *Public Organiz Rev*, 2010.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavski. 1998. *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Rámirez-Alujas, Álvaro, y Nicolás Dassen. 2014. *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, 2014.
- Reyes, Javier (BID). «Perfil del Proyecto Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (EC-L1094).» Perfil de Proyecto para operación Financiera , Quito, 2011.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. 2016. «Resolución SCG-DNGC-001.» 27 de septiembre de 2016.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Plan Nacional de Desarrollo (2009-2013)*. Quito: SENPLADES, 2009.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010*. Quito: SENPLADES, 2007.
- Sotelo, Gabriela. «Process tracing methods: Foundations and guidelines.» 2017 *RELACSO*.
- Vigoda, Eran. 2002. «From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the next generation of public administration.» *Public Administration Review*, 2002.

Anexos

Debido a la extensión de los anexos, estos se encuentran disponibles en el CD adjunto.