

¿Hacia un Estado meritocrático?

Las tensiones del cambio en el Ecuador de la Revolución Ciudadana

Desde 2007, en el gobierno de Rafael Correa se instaló un discurso que postula la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político en el marco del «retorno del Estado». Las medidas activadas en el ámbito del servicio público y la gestión estatal dan cuenta de una apuesta por fortalecer las capacidades para la acción gubernamental. Las reformas han generado ocasionalmente tensiones políticas y su procesamiento, alejado de los canales institucionales, revela la necesidad de ampliar los procesos de diálogo y participación ciudadana en la definición e implementación de la nueva agenda.

ALEJANDRA PEÑA LÓPEZ

Dentro de la agenda de políticas públicas que el gobierno de Rafael Correa impulsó desde el inicio de su primer periodo de gobierno en 2007, se encuentra un conjunto de medidas que pretenden dotar al Estado ecuatoriano de herramientas y posibilidades institucionales (reformas instrumentales) que le permitan cumplir con el rol que le otorga el nuevo proyecto político, plasmado en la Constitución de 2008: promotor de desarrollo, regulador del mercado, distribuidor y redistribuidor de la riqueza social, garante del bien común (reformas programáticas)¹.

Alejandra Peña López: es economista con estudios en desarrollo territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador y políticas sociales (Universidad Autónoma de Barcelona, UAB). Actualmente es doctoranda en Políticas Públicas y Transformación Social en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB).

Palabras claves: Estado, meritocracia, plurinacionalidad, Rafael Correa, Ecuador.

1. Como señala Oscar Oszlak, las reformas programáticas tienden a producir cambios en el papel del Estado en la resolución de los problemas sociales, mientras que las reformas instrumentales se encargan de facilitar el cambio de rol. O. Oszlak: «Reforma del Estado: la etapa instrumental», ponencia presentada en el marco del 2º Encuentro «Plan Fénix», Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA), 2002.

El Estado, entendido como actor político, legítimo representante del interés general, se configura en el proyecto político de Correa como el protagonista del cambio, y para ello se ve necesario iniciar el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y administrativas para alcanzar con eficacia sus objetivos². Conceptualizada inicialmente como una agenda de reforma «democrática» del Estado, programáticamente contrapuesta a lo que representó el decálogo de recomendaciones de los programas de ajuste estructural implementados en la región en la década de 1990, esta reconoce como requisito esencial para la viabilidad de la acción pública la recuperación de las facultades estatales de rectoría de política pública, planificación, regulación, control y gestión³.

La estrategia gubernamental para llevar a la práctica los postulados de la agenda de reforma estatal ha contemplado, entre otros elementos, una reorganización institucional del Poder Ejecutivo (a través de la eliminación y descorporativización de entidades y la creación de mecanismos de coordinación intersectorial), un modelo de gestión territorial del Estado que combina procesos de descentralización y desconcentración territorial de competencias entre niveles de gobierno, la transformación del servicio público y la modernización de la gestión pública.

Respecto de esta amplia agenda de cambio estatal, este artículo procura explorar el lugar que han tenido los procesos de reforma del servicio público y la modernización de la gestión pública en la agenda de transformación del Estado y en el proceso de cambio político que ha vivido el Ecuador en los últimos ocho años. Para tal efecto se ponen en relación los conceptos de meritocracia y excelencia⁴ con la dinámica política en curso en el Ecuador del siglo XXI.

La centralidad de este ámbito de la reforma estatal radica por un lado en que, como menciona Theda Skocpol⁵, en el análisis de las capacidades y en las historias de construcción del Estado, resulta fundamental que este disponga de funcionarios calificados para la aplicación de toda política. Por otra parte, en

2. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades): *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria bienal 2007-2009*, Senplades, Quito, 2009. Franklin Ramírez G.: «Post neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana» en *Temas y Debates* N° 20, 2010.

3. Senplades: *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 2009-2013*, Senplades, Quito, 2009.

4. Para analizar la importancia de la meritocracia y la excelencia en el proyecto político de Correa, se podrían considerar diferentes dimensiones. Estos conceptos se encuentran presentes en la agenda de transformación del sistema de educación superior y también son elementos centrales en la agenda de políticas para la transformación estatal.

5. T. Skocpol: «El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis de la investigación actual» en *Zona Abierta* N° 50, 1989.

el contexto ecuatoriano, este componente excede la dimensión estrechamente técnica y alcanza ribetes políticos en la medida en que, desde el discurso presidencial, se insiste en la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político. En este sentido, la recurrente expresión del presidente Correa «hacer las cosas extraordinariamente bien y extraordinariamente rápido»⁶ refleja la exigencia y el ritmo que impone a la administración pública para lograr resultados en la implementación de las políticas públicas. Esta característica del gobierno de Correa marca una diferencia con otros gobiernos latinoamericanos de izquierda y abre una puerta para explorar las posibles tensiones que se producen en el camino seleccionado para imprimir esas cualidades en la acción estatal.

Desde el discurso presidencial, se insiste en la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político. Esta característica del gobierno de Correa marca una diferencia con otros gobiernos latinoamericanos de izquierda ■

■ Acercamientos a la agenda de reforma estatal ecuatoriana

La agenda de reforma estatal activada en el Ecuador desde 2007 no ha sido analizada de manera integral desde el ámbito académico. Sin embargo, existen algunos trabajos que abordan la temática desde la ciencia política y que caracterizan el liderazgo y la conducción política del gobierno de Correa. Por un lado, contamos con las reflexiones de Carlos de la Torre, quien califica el gobierno de Rafael Correa como tecnopopulista y explora las características de los «expertos» colaboradores del régimen, junto con la misión como profesor y «mesías de la nación» que asumiría el presidente⁷. De la Torre centra su atención en las tensiones existentes entre el carisma del líder y los criterios tecnocráticos en la definición de la agenda pública y en la conducción política del proceso. Por su parte, Guillaume Fontaine rescata el proceso de reforma constitucional, el nuevo orden institucional y la recuperación de la planificación como facultad clave de la gestión gubernativa en el proyecto correísta, toma distancia del concepto de populismo y se refiere más bien a la presencia de un fenómeno de centralización burocrática y orientación bonapartista⁸.

6. F. Ramírez G.: «Tercer tiempo para la Revolución Ciudadana» en *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, 5/2013.

7. C. de la Torre: «El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia?» en *Latin American Research Review* vol. 48, N° 1, primavera de 2013.

8. G. Fontaine y José Luis Fuentes: «Transición hacia el centralismo burocrático» en Estado del País: *Informe cero. Ecuador 1950-2010*, Estado del país / Unicef, Quito, 2011.

También se destacan los trabajos de Franklin Ramírez Gallegos, quien ubica el de Correa entre los liderazgos transformacionales de la región y, entre otros aspectos, señala que la combinación de victorias electorales, reformas estructurales y procesos de cambio institucional (sobre todo aquellos centrados en la descorporativización de espacios estatales) ha permitido un aumento de la autonomía decisional del poder civil en el Estado y de su capacidad para definir la agenda pública en el país⁹.

Este texto dialoga con las perspectivas de análisis antes señaladas en la medida en que los procesos de reforma estatal en curso en el país permiten visualizar: a) que existe una apuesta política por recuperar e institucionalizar las capacidades estatales para la acción pública; b) que las reformas lideradas por el gobierno con el propósito de homologar y «racionalizar» la administración pública generan en ocasiones tensiones y disputas políticas que han sido resueltas desde el Poder Ejecutivo sin necesariamente considerar canales institucionales de procesamiento político; y c) que el componente democrático de la agenda de reforma estatal ha sido limitado en cuanto a la participación ciudadana y al fomento del efectivo control social de la administración pública.

■ Reformas en el servicio público

Más allá de evaluar la reforma del servicio civil y de la modernización de la gestión pública en el Ecuador, lo que se pretende a continuación es recuperar algunas de las medidas que ha puesto en práctica el gobierno de Correa que permiten comprender y dimensionar la voluntad política y los recursos, en un sentido amplio, que se han movilizado para avanzar en este aspecto de la transformación del aparato estatal.

Tanto el modelo burocrático de administración pública como su versión más gerencialista, representada por la nueva gestión pública (NGP), coinciden en la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios públicos profesionalizados y capacitados, en el marco de un sistema basado en el mérito, la promoción y la transparencia como requisitos básicos para aplicar reformas a la administración pública. La estructura del servicio público resulta determinante en el momento en que el pacto social apunta a replantear el rol del Estado frente a la sociedad y el mercado, asignándole mayores responsabilidades y competencias. Al mismo tiempo, el servicio público constituye un área de la

9. F. Ramírez G.: «Despliegues de la autonomía estatal en el Ecuador de la Revolución Ciudadana, 2012-2013» en *Debates y Combates* N° 4, 11-12/2012.

administración pública que responde a relaciones institucionales determinadas históricamente, cuyos cambios son «lentos y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo»¹⁰.

Los procesos de modernización estatal de corte neoliberal impulsados en América Latina en la década de 1990, enmarcados en las recomendaciones de los organismos multilaterales y parte complementaria de la agenda inicial del Consenso de Washington (reformas de primera y segunda generación), fueron parcialmente implementados en el Ecuador. Como parte de esa agenda, se pretendía limitar el campo de la acción estatal al establecimiento del ordenamiento jurídico, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la inversión en servicios básicos e infraestructura y la protección de grupos vulnerables¹¹. Los ámbitos restantes en los cuales el Estado tenía participación activa debían pasar por procesos de privatización, y la estructura estatal debía ser sujeto de procesos de modernización institucional, con el objetivo de convertirse en más ligera y eficiente¹². Como analizan Alberto Acosta y Fander Falconí, el Ecuador ha sido considerado un país reacio al ajuste y al avance de esa agenda neoliberal, y algunas de las explicaciones podrían ser las reacciones sociales y la falta de coherencia de las elites nacionales en el poder¹³. Este fue el caso de las iniciativas para reducir el tamaño del Estado y privatizar los servicios sociales, que no lograron la amplitud deseada por sus impulsores¹⁴.

El Ecuador ha sido considerado un país reacio al ajuste y al avance de esa agenda neoliberal ■

Las medidas para restringir el ámbito de la acción estatal en el marco de la inestabilidad política que atravesó el país hasta 2006 dejaron como resultado una institucionalidad pública fragmentada y dispersa y un servicio civil en

10. T. Skocpol: ob. cit.

11. Cristina Zurbriggen: «La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial» en *Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, disponible en <<http://nuso.org/articulo/a-diez-anos-del-informe-del-banco-mundial/>>.

12. Franklin Ramírez destaca como factor explicativo el determinismo institucional y la creencia de que las instituciones son neutrales. F. Ramírez G.: «Decisionismos transformacionales, conflicto político y vínculo plebeyo. La gestión del poder en el nuevo progresismo sudamericano» en *AAVV: América Latina. 200 años y nuevos horizontes*, Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires, 2010.

13. A. Acosta y F. Falconí: «Otra política económica deseable y posible» en A. Acosta y F. Falconí (eds.): *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, Flacso / ILDIS, Quito, 2005.

14. Con la expedición de la Ley de Modernización del Estado en el año 1993, se da paso a la elaboración de propuestas de privatización y en 1994 se propone una reforma a la seguridad social que promovía la creación de administradoras privadas del fondo de pensiones, pero esta propuesta fue rechazada en un plebiscito en 1995.

la administración pública central muy débil, con baja formación profesional y acostumbrado a las prácticas clientelares; al mismo tiempo, se constataba la presencia de una gran inequidad en las remuneraciones.

En el informe sobre la situación del servicio civil elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2004, se menciona que en el Ecuador existían más de 70 instrumentos jurídicos que regulaban las relaciones laborales de los servidores públicos y que configuraban regímenes excepcionales de acuerdo con sectores e instituciones. Las distorsiones salariales daban paso a la presencia de una «burocracia dorada», con remuneraciones superiores a las de los funcionarios del gobierno central en instituciones claves de la administración pública. Para ejemplificar, la remuneración promedio mensual de un funcionario en el Ministerio de Educación, en 2006, era de 331 dólares estadounidenses, mientras que la correspondiente al Ministerio de Economía se acercaba a los 1.400 dólares¹⁵.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas y la percepción generalizada sobre la corrupción entre los funcionarios públicos en el periodo 2001-2006 se analizan en el informe del año 2006 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés), que evidencia una confianza decreciente en todas las instituciones políticas¹⁶. Entre ellas, el gobierno nacional, el Congreso nacional y los partidos políticos son las instituciones políticas con peores calificaciones y mayores descensos. En cuanto a la corrupción, según la misma fuente y a partir de datos del Banco Mundial, el Ecuador se encontraba en el cuarto lugar entre los países con menor control de la corrupción de América Latina en 2004.

**La consigna ha sido
eliminar las
excepcionalidades
y organizar y dotar
de «racionalidad»
a la arquitectura
institucional ■**

Con estos antecedentes, el gobierno de Correa puso en marcha una serie de reformas orientadas a cambiar la situación del servicio civil, eliminar las distorsiones tanto salariales como institucionales y homologar la administración del «talento humano» en todo el Estado. La consigna de la mencionada agenda

15. Mariana Méndez: «Propuesta para el mejoramiento del nivel de satisfacción de los empleados públicos frente a su trabajo», tesis de maestría, IAEN, Quito, 2007.

16. Las denuncias sobre casos de nepotismo y corrupción abundan en esta época: en la empresa pública de telecomunicaciones Pacifictel se llegaron a identificar 300 posibles casos de nepotismo e incrementos hasta de 300% de la remuneración de los empleados. V., por ejemplo, «Pacifictel, sigue el nepotismo» en *La Hora*, 3/2/2004. Sobre la corrupción en diferentes áreas del Estado en la década de 1990, v. Comisión Anticorrupción Ecuador: «Informe de actividades II», Quito, 1998.

ha sido eliminar las excepciones y organizar y dotar de «racionalidad» a la arquitectura institucional. El presidente, convencido de la necesidad de estos cambios y sobre la base de los altos niveles de apoyo popular, expresó reiteradamente estar dispuesto a asumir el costo político de las reformas.

Decisión y costo político. Para avanzar en las reformas del servicio civil, el gobierno optó por proponer a la Asamblea Nacional una nueva Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) que pretendía: a) homologar criterios en materia de talento humano y remuneraciones para el sector público, incluyendo todas las funciones del Estado, todos los niveles de gobierno y a las fuerzas armadas y policiales, b) poner límites a la lógica de indemnizaciones y beneficios extraordinarios, y c) establecer la sujeción de la administración pública a las políticas emitidas por la entidad rectora.

Como resultado de intensos debates y de la participación de varias organizaciones sociales y representantes sindicales, se aprobó en la Asamblea Nacional la primera versión de la ley el 11 de agosto de 2010, con 108 votos a favor sobre 124. Fruto de la negociación política liderada por el Poder Legislativo, la ley no incluía el mecanismo de «compra de renuncias» propuesto inicialmente por el Ejecutivo y mantenía el reconocimiento a ciertos beneficios en las fuerzas armadas y policiales¹⁷. Para el gobierno, la defensa de beneficios previamente adquiridos por parte de estos sectores reflejaba una disputa entre los intereses particulares (corporativos) de policías y militares y el interés general, disputa que atentaba contra los principios de la reforma impulsada y podía crear un precedente de excepcionalidad.

Con esta lógica, el Poder Ejecutivo, desconociendo los acuerdos políticos generados previamente en el Legislativo, envió un veto presidencial a la ley aprobada por la Asamblea Nacional, en el cual insistía en incorporar a las fuerzas armadas y policiales en el ámbito de la norma¹⁸. Esta medida potenció el conflicto y las tensiones entre los assembleístas y los diferentes actores involucrados, malestares que junto con otros factores políticos (relacionados con la presencia de círculos de oposición dentro de las fuerzas armadas y policiales, resistencias originadas en reformas institucionales previas y en el

17. Entre ellos se encontraban las bonificaciones económicas y medallas que formaban parte del sistema de condecoraciones, canastas y regalos navideños.

18. La ley establece el reconocimiento de horas extraordinarias y suplementarias, antes no contempladas para las fuerzas armadas y policiales, los beneficios económicos de los servidores públicos y la consolidación de una remuneración unificada. Vale la pena mencionar que de 2006 a 2010 la remuneración promedio para los efectivos policiales aumentó 123%.

procesamiento de otras leyes claves en el Legislativo, entre otros), desencadenan la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010 (30-s)¹⁹.

El 30-s constituye uno de los momentos políticos más críticos del gobierno de la Revolución Ciudadana, una jornada cargada de violencia que conmocionó a la sociedad ecuatoriana. Su conducción política refleja la decisión del presidente de asumir personalmente los conflictos de la reforma, en lugar de ceder su procesamiento político a los canales institucionales, basándose en la confianza que le otorga el contar con el apoyo popular en las urnas y encuestas.

Los avances de la reforma del servicio público. Con la aprobación de la LOSEP y su respectivo reglamento, se establecieron como mecanismo de ingreso al servicio civil en todo el sector público los concursos de méritos y oposición, se eliminó la «autonomía» administrativa de algunas instituciones del Estado y se homologaron e incrementaron los salarios de los servidores a través de la definición de escalas remunerativas²⁰. Uno de los objetivos programáticos de la reforma estatal en este ámbito es abrir la puerta al cambio generacional en el sector público, con la incorporación de jóvenes profesionales. Los concursos de méritos y oposición que se organizaban con la anterior normativa eran usualmente cerrados, permitían participar únicamente a quienes ya formaban parte de la carrera administrativa y se privilegiaba la titulación, la experiencia y, sobre todo, la antigüedad del servidor como parámetros en el proceso de selección. Con la reforma, se consideran únicamente concursos públicos abiertos, privilegiando el mérito en detrimento de la experiencia específica en el sector público.

Un ejemplo del peso institucional y simbólico que se le ha querido otorgar a la meritocracia en la reforma estatal es la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia (INM). La entidad se fundó como un instituto especializado para supervisar la transparencia y el respeto a los procesos técnicos de selección de las instituciones públicas en los concursos de méritos y oposición²¹.

19. Escapa al objetivo de este artículo analizar con detenimiento lo ocurrido el 30-s. Sobre las razones políticas del conflicto o su conducción, v. C. de La Torre: ob. cit.; Pablo Ospina: «Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?» en *Nueva Sociedad* N° 231, 1-2/2011, disponible en <<http://nuso.org/articulo/ecuador-intento-de-golpe-o-motin-policial/>>; F. Ramírez Gallegos: «El día más triste de Ecuador. La Revolución Ciudadana y las batallas por el Estado» en *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur N° 182, 11/2010.

20. Ha habido un incremento progresivo en las remuneraciones del sector público desde 2006. En el caso del grupo ocupacional de auxiliar de servicios (donde se inicia la escala), se ha alcanzado un incremento de 57% a 2012; en el caso de los profesionales, se ha experimentado un crecimiento de 71% en la remuneración homologada (sobre la base de la comparación de las resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público [SENRES] y el Ministerio de Relaciones Laborales).

21. Entre 2012 y 2015, 9.136 personas fueron seleccionadas para ingresar al servicio público en 208 instituciones mediante concursos coordinados y supervisados por el INM,

La formación y la capacitación de los funcionarios públicos ecuatorianos han sido históricamente muy deficientes; la oferta padece de problemas de calidad y falta de pertinencia. En función de ello, se planteó la transformación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (antes militar) en una Escuela de Gobierno, y se promovió la evaluación y el rediseño de los procesos de formación y capacitación.

Una de las medidas más sensibles tomadas por el gobierno de Correa en relación con el servicio público ha sido la desvinculación de funcionarios. A pesar de que en la LOSEP no se incluyó el mecanismo de «compra de renuncias» a servidores públicos, la «firme decisión» del gobierno de contar con una figura para desvincular del servicio civil a los empleados que no considera idóneos se trasladó a un decreto presidencial. La acción del gobierno provocó la reacción de los gremios y representantes de los servidores públicos, quienes incluso demandaron la inconstitucionalidad del decreto, demanda que fue negada en el año 2013 por la Corte Constitucional.

La insistencia de Correa en accionar este mecanismo, a pesar de los potenciales conflictos políticos y de las dudas sobre su legalidad, responde discursivamente al objetivo político de dejar fuera de la administración pública a funcionarios cuyos comportamientos están «reñidos con la moral», en los que existían indicios de corrupción e ineficiencia: «estamos dispuestos a enfrentar ese costo político por responsabilidad, porque nosotros no estamos pensando en las próximas elecciones, estamos pensando en el futuro»²².

Como resultado, a pesar de las resistencias lideradas por los representantes de los servidores públicos, entre 2011 y 2015 se asignaron recursos fiscales para comprar 5.446 renuncias con indemnización, desvincular a 2.834 servidores públicos por concepto de jubilaciones obligatorias (funcionarios de 70 años en adelante), 2.818 por jubilaciones por invalidez, 4.045 por enfermedades «catastróficas» y 11.979 por jubilaciones voluntarias (de funcionarios de 60 a 69 años de edad, 11.519 de ellas pagadas con bonos del Estado)²³.

La acción del gobierno provocó la reacción de los gremios y representantes de los servidores públicos, quienes incluso demandaron la inconstitucionalidad del decreto ■

22. «Correa asegura que enfrentará el costo político de las renuncias forzosas» en *El Universo*, 9/11/2011.

23. Según el Comité de Gestión Pública, Senplades, 2015. La posibilidad de pagar con bonos las jubilaciones fue reconocida en la LOSEP y constituye uno de los temas más polémicos de la norma.

Un elemento por considerar sobre la reforma del servicio civil del país es que la frenética gestión gubernamental se apoya en el trabajo de 488.169 funcionarios públicos²⁴; 67% de ellos cuenta con nombramiento, mientras que el 33% restante se encuentra vinculado al Estado por contratos de servicios ocasionales²⁵. El crecimiento de la burocracia existente es en parte consecuencia de la ampliación de la acción del Estado²⁶ y responde, entre otros factores, a la creación y el fortalecimiento de las instituciones públicas y al aumento en la inversión que se ha realizado en los diferentes sectores²⁷.

En este sentido, el gobierno ecuatoriano enfrenta un problema complejo para la institucionalización y sostenibilidad de los procesos que lidera y para la renovación de perfiles en la administración pública: no se encuentra en condiciones fiscales para incorporar buena parte de los nuevos profesionales en el servicio público y se ve limitado a la hora de evaluar y desvincular a funcionarios cuyo perfil no es idóneo (proceso que requiere recursos y presenta un grado elevado de conflictividad política en los términos que se han planteado).

■ Modernización de la gestión pública

Las reformas que se han impulsado para mejorar la eficacia en la gestión pública son principalmente instrumentales y pretenden hacer más ágiles los procesos administrativos del aparato estatal y la prestación de servicios públicos. Se han puesto en marcha innovaciones en el uso de las tecnologías de la información que maneja el sector público, con énfasis en la simplificación de trámites, la gestión documental y la provisión de servicios públicos en línea.

En el ámbito de la gestión de programas y proyectos de las instituciones públicas, se ha implementado el «Gobierno por Resultados», una herramienta informática que contiene la planificación, los proyectos y los programas de

24. Número de funcionarios del Presupuesto General del Estado a marzo de 2015. Fuente: Ministerio de Finanzas.

25. En 2006, el Estado contaba con 356.119 funcionarios públicos, de ellos, 16.944 (5%) bajo la Ley de Servicios Personales por Contrato.

26. Por ejemplo, con el fin de ampliar la cobertura de servicios de educación y salud, el gobierno ha contratado a 41.141 profesionales, de ellos, 24.071 docentes y 17.070 médicos. Dato al año 2015, fuente: Ministerio de Finanzas.

27. Según el Banco Central del Ecuador (BCE), «Ecuador es uno de los países líderes en inversión en la región, con una formación bruta de capital fijo promedio anual de 24,5% del PIB en el periodo 2007-2013, superior al promedio de América Latina que se ubica en 20,1%». BCE: *Boletín de prensa 11 diciembre 2014*, <www.bce.fin.ec>.

las instituciones públicas, diseñando para ellos indicadores y metas para la evaluación de la gestión²⁸. Adicionalmente, se ha iniciado una agenda de certificación de calidad de las instituciones públicas, metodología que se basa en procesos e implementa un sistema de gestión de calidad de los servicios. En el sector educativo, por ejemplo, las 140 direcciones distritales (unidades de prestación de servicios locales) han sido avaladas con la certificación iso 9001:2008.

En el ámbito de la gestión de programas y proyectos de las instituciones públicas, se ha implementado el «Gobierno por Resultados» ■

Los recursos públicos invertidos durante la gestión de Correa como parte de la apuesta por la universalización de los servicios y las iniciativas que se han impulsado para la mejora de la calidad de los servicios públicos han posicionado al Ecuador en los primeros lugares de la región en satisfacción con los servicios públicos de carreteras (en primer lugar), educación y salud (en segundo lugar), según el LAPOP para el año 2014.

Por otro lado, de acuerdo con el reporte LAPOP para el Ecuador de 2012²⁹, la percepción sobre la corrupción en el país ha disminuido a partir de 2006, cuando registró el punto más alto, con 86 en una escala de 0 a 100 (donde 100 representa que la corrupción es valorada como muy común), y registró en 2012 un valor de 68,1 sobre 100. Este valor, aún elevado, lo ubica en el puesto número 16 en un ranking de 26 países en 2012, organizados de mayor a menor en percepción de corrupción en la región, y en el tercer lugar entre los países con mayor victimización por corrupción: 40,9% de los entrevistados en Ecuador informó que se le había exigido un soborno en el último año.

La eficacia de algunas intervenciones públicas en el gobierno de Correa, que se refiere al cumplimiento de los objetivos de política pública planteados inicialmente, se puede observar en el impacto en ciertos indicadores sociales, económicos y de desigualdad que presenta el Ecuador: según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de marzo de 2015, se registra una reducción de la pobreza por ingresos de 12 puntos desde 2007, y la

28. El Gobierno por Resultados de Ecuador, hasta el año 2013, funcionaba en 157 instituciones de la Función Ejecutiva. Fuente: Secretaría Nacional de Administración Pública: *Informe de rendición de cuentas 2013*, Quito, 2014.

29. Mitchell Seligson: *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, LAPOP, Vanderbilt University, 2013.

cifra se ubica en 24,12%; la pobreza extrema se ha reducido en 7,5 puntos y existe una disminución del coeficiente de Gini de 0,55 a 0,455, entre otros resultados³⁰.

La medición de la eficiencia en el uso de los recursos del sector público es más compleja y se torna aún más necesaria en la coyuntura económica actual, determinada por la caída de los precios del petróleo y las limitaciones estructurales que derivan del esquema de dolarización ecuatoriano. Este contexto requerirá la optimización de los recursos públicos disponibles y la priorización de las intervenciones, utilizando como criterio fundamental para ese ejercicio el análisis de su sostenibilidad y del real impacto en la calidad de vida de la población.

La importancia de los cambios introducidos en la gestión pública puede responder a una doble vertiente de motivaciones en el contexto del proyecto político. Por un lado, deriva de las «cualidades» que el gobierno quiere imprimir en la administración pública, el tránsito hacia una «cultura de excelencia» como propósito de la agenda de reforma estatal, lo que representa un objetivo de mediano y largo plazo relacionado con la institucionalización de prácticas eficientes en el funcionamiento de la administración. Por otra parte, para lograr los cambios que Correa se ha propuesto en su amplia agenda de políticas públicas, se requiere de una gestión ágil y eficaz de los recursos públicos en los diferentes sectores: la velocidad y la calidad que alcancen las intervenciones públicas en su mandato pueden funcionar como factores de legitimación política de la gestión presidencial y del proyecto de cambio que conduce.

■ Contradicciones del proceso y temas ausentes

Los procesos de reforma del servicio público y de modernización de la gestión pública de los últimos ocho años han arrojado algunos resultados, sobre todo en la Función Ejecutiva. La agenda de políticas activada en este ámbito permite concluir que ha existido una apuesta por institucionalizar prácticas que privilegien el mérito y la eficacia en la gestión pública con miras al mediano plazo, y por modernizar las estructuras de un Estado débil, ineficaz,

30. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Indicadores de Pobreza y Desigualdad, 2015, <www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/POBREZA/2015/Marzo/Presentacion_pobreza%20y%20desigualdad%20marzo%2015.pdf>.

desorganizado y poco confiable³¹. Se trata de una apuesta por fortalecer capacidades estatales basada en una combinación de reformas programáticas e instrumentales, ritmo y voluntad política. Por otro lado, la convicción de Correa de estar liderando cambios «profundos» desde la racionalidad, respaldados con criterios técnicos, lo empodera para tomar decisiones, aun en contextos de tensión política, y para asumir el costo político que conllevan las reformas, pasando por alto ocasionalmente los canales institucionales y limitando los potenciales procesos de diálogo y «deliberación con los actores implicados» o de «deliberación ciudadana»³².

El componente democrático del proceso de reforma estatal ecuatoriano se ha plasmado programáticamente en la eliminación o reorganización de los espacios institucionales en los que existía una influencia de grupos de poder o de interés «corporativo» en la gestión de los asuntos públicos³³, en las orientaciones de las políticas públicas adoptadas, que apuntan a hacer efectiva la garantía de derechos establecida constitucionalmente, y en la distribución territorial de la presencia y servicios del Estado, para democratizar su acceso.

El carácter plurinacional e intercultural del Estado reconocido en la Constitución, y entendido como una vertiente para su

democratización, no se ha posicionado en las medidas y los debates del proceso de reforma estatal como se planteaba inicialmente³⁴, y por lo tanto resulta invisibilizado en la agenda actual. Adicionalmente, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas ha sido limitada y poco incisiva en el procesamiento de la agenda de reforma estatal³⁵. Las decisiones de la reforma se han tomado en

**El carácter plurinacional
e intercultural del Estado
no se ha posicionado
en los debates del proceso
de reforma estatal ■**

31. Según el diagnóstico institucional del servicio civil realizado por el BID, en 2011 se registraron en el Ecuador avances estructurales iniciales para mejorar las condiciones del servicio público. Mercedes Iacoviello: *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*, nota técnica N° IDB-TN-674, BID, septiembre de 2014.

32. V. Nuria Cunill Grau: «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer» en Luiz Carlos Bresser Pereira: *Política y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, Buenos Aires, 2004.

33. Galo Mayorga: «Del Estado burgués al Estado del Buen Vivir» en Eulalia Flor Recalde (comp.): *Construcción de un Estado democrático para el buen vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012*, Senplades, Quito, 2014.

34. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 contiene una serie de lineamientos de política sobre la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

35. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana aprobada en 2010 se estableció un entramado de espacios e instituciones para la participación ciudadana. En algunas instituciones públicas se han conformado consejos ciudadanos sectoriales para la discusión y el seguimiento de las políticas públicas sectoriales.

los espacios institucionales alrededor de la figura presidencial con sus colaboradores más cercanos, lo que refleja que el modelo administrativo se encuentra centralizado en torno de la Presidencia, como afirma Fontaine³⁶.

Aún está pendiente la complementación de las iniciativas por cambiar la administración pública y democratizarla, con esfuerzos por lograr la apertura de las instituciones a procesos de control social, a la transparencia, al diálogo y deliberación con actores sociales y ciudadanía.

Nuria Cunill Grau plantea que para avanzar en la democratización de la administración pública, entendida como el dotar a la ciudadanía de mecanismos de incidencia efectiva sobre la administración mientras se aporta a su construcción como actor político, se deben superar tres mitos³⁷. El primero es el que asume la neutralidad de la administración pública; el segundo, aquel que supone que la democracia es ajena a la eficiencia; y el tercero, el que establece que la existencia de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es sinónimo de democratización de la administración pública.

En el proceso ecuatoriano, al parecer, se requiere superar la visión de que los procesos de democracia directa en la administración pública son ajenos a la eficiencia del desempeño gubernamental. Como sugiere Cunill Grau, esta modalidad podría reducir resistencias, permitir decisiones consensuadas y reconocer dónde radica el valor público, a través del debate político. De otra manera, el ímpetu por «hacer las cosas bien» podrá no ser suficiente para legitimar y sostener políticamente los procesos de cambio iniciados en 2007 por la Revolución Ciudadana. ☐

36. G. Fontaine y J.L. Fuentes: ob. cit. Al contrario de lo que sugiere De La Torre, los «expertos» tecnocráticos del gobierno de Correa no son un grupo homogéneo; más allá de tener en común un alto nivel de formación, representan posiciones políticas diversas, disputas de sentidos que se resuelven al final del día en las discusiones con el presidente.

37. Ver N. Cunill Grau: ob. cit.