

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Doctorado en Administración

Cómo deben ser consideradas las características y limitaciones locales en las teorías de construcción de las políticas públicas.

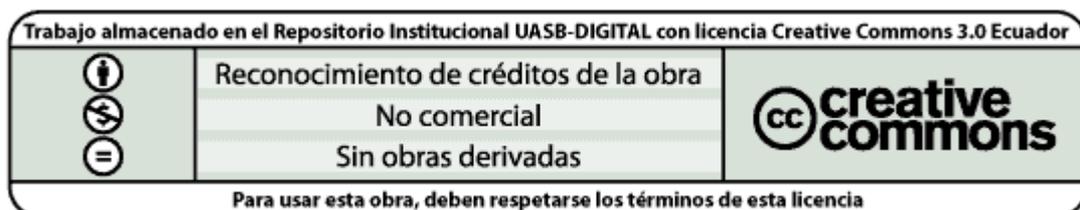
Estudio de las políticas de capacitación en el Ecuador:

1978-2011

Autora: Irma Jara Iñiguez

Tutor: Paulo Roberto de Mendonca Motta

2015



Yo, Irma Victoria Jara Iñiguez, autora de la tesis intitulada “*Cómo deben ser consideradas las características y limitaciones locales en las teorías de construcción de las políticas públicas. Estudio de las políticas de capacitación en el Ecuador: 1978-2011*” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctora en Administración en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 27 de Julio de 2015 Firma:

Resumen

La investigación identifica las limitaciones que imponen la baja productividad, la corrupción y la estructura organizacional en la construcción de una política pública de capacitación para los trabajadores, define y desarrolla la forma en la que se deben considerar estas características locales y las metodologías para abordarlas, para contribuir con la obtención de los resultados y aportar a la comprensión de la complejidad del proceso de construcción de una política pública.

El estudio se centra en las acciones de política pública de capacitación y formación profesional, como relevantes para el desarrollo y crecimiento de un país; y en el contexto de que en Ecuador la capacitación provista por el Estado, como proveedor, había perdido relevancia frente a los nuevos requerimientos y contextos, y de manera general su institucionalidad se encontraba, en un proceso de reformas parciales que no alcanzaban para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Se realiza un análisis diacrónico de las acciones de política pública de capacitación y formación profesional, y sus instituciones en Ecuador en el periodo 1978-2011, para un total cuatro fases, 1978-1987; 1988-1997; 1998- 2007; y, 2008-2011. En este periodo se destacan cambios en los modelos económicos, presencia relevante de actores sociales y del multipartidismo político, por lo que este contexto tuvo influencia significativa en la construcción de políticas públicas y la institucionalidad; la historia se convierte en una herramienta central de investigación.

El Neoinstitucionalismo histórico como la perspectiva de análisis, se enfoca en la incidencia que las instituciones tienen en los resultados y acciones públicas y observando la forma en que se despliegan a lo largo del tiempo los procesos políticos y su incidencia en las instituciones, verificando momentos críticos, de secuencias distintivas. Para comparar las acciones se utilizó el modelo de ciclo (Jones 1970) ajustado por Roth Deubel (2006), esto es en cuatro etapas.

Se determinó la incidencia y afectación de las características identificadas, en las distintas fases y etapas del ciclo de política pública y las implicaciones teóricas. La amplitud del periodo analizado fue limitante al relacionar las variables en las distintas fases debido a la multiplicidad de datos y disponibilidad de índices.

Palabras clave: Políticas públicas; Capacitación; Corrupción, Productividad; Estructura organizacional.

DEDICATORIA

A Max, Laura y Fernando, mis ángeles y mis motivos

A Fernando, el hombre que amo

AGRADECIMIENTO

A mi madre y hermana por su apoyo, respaldo incondicional y su inmensa Fe en mis acciones.

A Paulo Roberto de Mendonca Motta por sus precisas, oportunas y sutiles recomendaciones desde su profundo conocimiento y experiencia; y, por su explícita y permanente confianza durante el proceso de investigación.

A mi San Judas Tadeo, ya que por medio de su Fe he vivido que no existen imposibles.

INDICE DE CONTENIDO

Introducción.....	13
Capítulo Uno	17
Propuesta de Investigación	17
1.1. Problema y relevancia de la investigación	17
1.2. Objetivos.....	21
1.3. Propositiones.....	22
1.4. Metodología.....	23
Capítulo Dos.....	30
Marco Teórico	30
2.1. Políticas Públicas	30
2.2. Administración Pública	41
2.3. Capacitación y Formación Profesional.....	43
2.4. Variables de interés	48
2.5. Estudio de caso, método comparativo y comparación diacrónica.....	62
2.6. Perspectiva del análisis teórico.....	63
Capítulo Tres	66
Políticas Públicas en Ecuador.....	66
3.1. Antecedentes.....	66
3.2. Las Políticas Públicas en Ecuador	68
Capítulo Cuatro	100
Las Políticas Públicas de Capacitación	100
4.1. Políticas Públicas de Capacitación en el entorno Latinoamericano	100
4.2. Políticas Públicas de Capacitación en Ecuador	112
Capítulo Cinco.....	128
Fases de Políticas Públicas en Ecuador 1978-2011.....	128
5.1. Determinación de aspectos de relevancia.....	128
5.2. Delimitación de Fases de para el análisis diacrónico	130
5.3. Descripción de Fases para el análisis diacrónico	132
5.4. Limitaciones en las fases para el análisis diacrónico	143

Capítulo Seis.....	144
Análisis de Políticas Públicas en Ecuador: 1978-2011	144
6.1. Datos e información para el análisis.....	144
6.2. Análisis cualitativo	159
6.3. Identificación de características locales que afectan la construcción de Políticas Públicas.....	179
6.4. Identificación incidencia Productividad, Corrupción y Estructura Organizacional en el proceso de Políticas Públicas	191
6.5. Diferencias/ Similitudes relevantes por fases análisis diacrónico.....	199
Capítulo Siete	203
Características locales en el proceso de Políticas Públicas	203
7.1. Cómo se deben considerar las características y limitaciones locales en el proceso de Políticas Públicas.....	203
7.2. Metodologías para la inclusión de las características locales en el proceso de políticas públicas	209
Capítulo Ocho.....	217
Conclusiones e implicaciones	217
8.1. Conclusiones	217
8.2. Implicaciones a la teoría.....	241
8.3 Limitaciones	249
Bibliografía.....	251

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipos de Fuentes para el caso.....	27
Tabla 2: Tipos de Datos y Documentos para Análisis	146
Tabla 3: Elementos generales relevantes. Fase 1978-1987	147
Tabla 4: Elementos específicos relevantes. Fase 1978-1987	148
Tabla 5: Elementos generales relevantes. Fase 1988-1997	149
Tabla 6: Elementos específicos relevantes. Fase 1988-1997	150
Tabla 7: Elementos generales relevantes. Fase 1998-2007	151
Tabla 8: Elementos específicos relevantes. Fase 1998-2007	152
Tabla 9: Elementos generales relevantes. Fase 2008-2011	153
Tabla 10: Elementos específicos relevantes. Fase 2008-2011	154
Tabla 11: Elementos relacionados. Fase 1978-2011	156
Tabla 12A: Valoración de variables y constructos.....	159
Tabla 12B: Valoración de aspectos relevantes	160
Tabla 13: Afectación Característica de Corrupción (Percepción/ constructo)	192
Tabla 14: Afectación Característica de Productividad (Variable).....	193
Tabla 15: Afectación Característica de Estructuras Organizacionales (variable)	194
Tabla 16: Proposición 1. Incidencias por Fases	221
Tabla 17: Proposición 2. Incidencias por Fases	223
Tabla 18: Proposición 3. Incidencias por Fases	225
Tabla 19: Proposición 4. Incidencias por Fases	227
Tabla 20: Proposición 5. Incidencias por Fases	229
Tabla 21: Proposición 6.1. Incidencias por Fases	232
Tabla 22: Proposición 6.2. Incidencias por Fases	234
Tabla 23: Proposición 6.3. Incidencias por Fases	236

INDICE DE FIGURAS

Figura 1:Afectación de características locales en AGENDA por fases	187
Figura 2:Afectación de características locales en FORMULACIÓN por fases	188
Figura 3:Afectación de características locales en IMPLEMENTACIÓN por fases	189
Figura 4: Afectación de características locales en EVALUACIÓN por fases	190
Figura 5:Análisis histórico comparativo construcción de políticas públicas	242
Figura 6:Interacciones de las características locales en la construcción de política pública. Ciclo.....	243
Figura 7:Interacciones de las características locales en la construcción de política pública. Etapas.....	244

REFERENCIA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas
BCE:	Banco Central del Ecuador
CEDOC:	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas
CENDES:	Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador
CEOSL:	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICFP:	Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional
CINTERFOR:	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CINTERFORT:	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, México
CNCF:	Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional
COMEX:	Comité de Comercio Exterior
CONET:	Consejo Nacional de Enseñanza Técnica, Argentina
CONADE:	Consejo Nacional de Desarrollo
CONOCER:	Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, México
CTE:	Confederación de Trabajadores Ecuatorianos
DNAE:	Dirección Nacional de Empleo, Uruguay
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FRA:	Frente Radical Alfarista
FUT:	Frente Unitario de Trabajadores
GCI:	Índice de competitividad Global
ICIC:	Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) de México
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje, Costa Rica
INATEC:	Instituto Nacional Tecnológico, Nicaragua
INCE:	Instituto Nacional de Cooperación Educativa, Venezuela
INEN:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INFOCAL:	Fundación Nacional para la Formación y capacitación Laboral, Bolivia
INFOP:	Instituto Nacional de Formación Profesional, Honduras
INFOTEP:	Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional, República Dominicana
INIAP:	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INNCA:	Instituto Nacional de Capacitación Agrícola
INSAFORP:	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Salvador
INTEC:	Instituto Nacional de Educación Tecnológica de Argentina
INTECAP:	Instituto Nacional de Capacitación y Productividad, Guatemala
IPC:	Índice de Percepción de la Corrupción
MPD:	Movimiento Popular Democrático
MRL:	Ministerio de Relaciones Laborales
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCP:	Oleoducto de crudos pesados
ODEPLAN:	Oficina de Planificación
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMC:	Organización Mundial del Comercio
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PEA:	Población Económicamente Activa
PIB:	Producto Interno Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PRE:	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN:	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC:	Partido Social Cristiano
SECAP:	Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional
SEFOR:	Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional, Brasil
SEGEPLAN:	Secretaría General de Planificación
SEMTEC:	Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación, Brasil
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia
SENAC:	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial; Brasil
SENAI:	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, Brasil
SENAR:	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural, Brasil

SENAT:	Servicio Nacional de Aprendizaje de Trabajadores, Brasil
SENATI:	Servicio Nacional de Aprendizaje del Trabajo Industrial, Perú
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile
SENCICO:	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción, Perú
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEP:	Servicio Nacional de Promoción Profesional, Paraguay
SETEC:	Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional
SPPE:	Secretaria de Políticas Públicas de Empleo Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil
STCNCF:	Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional
TI:	Organización Transparencia Internacional
UGTE:	Unión General de Trabajadores
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UTU:	Universidad del Trabajo, Uruguay

Introducción

El proceso de construcción de una política pública es complejo e implica la participación de diversos actores y sectores, cada uno con sus características y particularidades, lo que a su vez enriquece la búsqueda de soluciones a un problema público; en este proceso para entender dicha complejidad es fundamental considerar las variables que intervienen, de tal forma que se determine la influencia de las características o limitaciones locales¹ y las metodologías para abordarlas, y así poder concluir el ciclo de la política con la obtención de los resultados e impacto deseado.

Si partimos de que la política se trata de estar juntos y los unos con los otros de los diversos (Arendt 1997), definir como deben ser consideradas las características y limitaciones específicas en la construcción de políticas públicas es esencial para el conocimiento general y para aportar al proceso o ciclo de una política pública, y para ello en la investigación se partirá del caso Ecuador en lo referido a las Políticas de Capacitación.

Las Políticas de Capacitación implican una intervención o se relacionan con diversas variables como la infraestructura, arquitectura y administración estatal y productiva, educación, tecnología e innovación, grado de sofisticación y productividad de los negocios entre otros y, sus relaciones en las unidades de análisis. Siendo la capacitación y formación profesional definida como las acciones de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo de competencias, habilidades, conocimientos y destrezas para el desempeño laboral o de una actividad de la población económicamente activa², su acción es relevante para el desarrollo y crecimiento de un país; por lo que, el estudio de las acciones y políticas de Estado en relación a la capacitación y formación resulta relevante dentro de las políticas públicas.

Históricamente en Ecuador, las dificultades socio-económicas, han intentado ser resueltos de forma aislada sin considerar como herramienta transversal la capacitación y la formación profesional dentro del manejo de las distintas variables

¹ Para efectos de este trabajo la palabra “locales” se refiera a “específicas”, es decir, aquí se referirá a características o limitaciones específicas para Ecuador.

² Definición de la PEA, según Instituto Nacional de Estadísticas y Censos “Todas las personas que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (ocupados), o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar (desocupados). Encuesta Nacional de Empleo, INEC, Quito, 2005, p.xvi

arriba mencionadas; y por otro lado, en el tema de capacitación, gran parte del debate para impulsarla se ha concentrado en el espacio público político³ así como en otros sectores sobre las reformas de las instituciones públicas de capacitación; y, no necesariamente enfocadas al sistema en el que están inscritas ni la forma en que interactúan todos los actores en este ámbito. La institucionalidad de capacitación y formación profesional en el Ecuador se encuentra, desde hace décadas, en un proceso de reformas parciales que no ha alcanzado una reforma global y sistémica de todos sus componentes, que contribuya de forma integral al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo⁴; por lo que, se definió como problema a estudiar en la construcción de las políticas públicas de capacitación, las variables que intervienen y la influencia de las características particulares, y, como deben ser consideradas para que las acciones contribuyan a la solución de las dificultades socio-económicas para la satisfacción de la ciudadanía.

En lo que se refiere a institucionalidad, en el país se cuenta o se ha contado con varias instituciones para el cumplimiento de roles y acciones relacionadas con la capacitación desde 1978, estas son el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional (SECAP), el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCFP), que a partir del 2011 se deroga creándose la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional; y, adicionalmente han existido o existen otras entidades sectoriales dentro de cuyos objetivos se cuenta el satisfacer necesidades de capacitación de su sector económico y que intervienen o promueven programas específicos de capacitación. Con esta institucionalidad, en Ecuador existe la percepción en la opinión pública⁵ de que la globalización y la integración aumentan la importancia de las políticas de capacitación, pero al mismo tiempo, las diferentes acciones/ programas implementados en las últimas décadas muestran problemas en su ejecución respecto a su alcance y beneficio; y no se evidencian en

³ Se entiende por espacio público político “En donde las discusiones públicas tienen que ver con objetos que dependen de la praxis del Estado”, según HABERMAS, J., «Öffentlichkeit (ein Lexikonartikel) 1964», reed. en *Kultur und Kritik*. Francfort a.M.: Suhrkamp, 1973, p. 61. Tomado de Boladeras, Margarita, “La Opinión Pública en Habermas”, Universitat de Barcelona, Facultat de Filosofia, Anàlisi 26, 2001, p 53.

⁴ Concepto que varía en cada gobierno y que es definido en su planificación.

⁵ “El título «opinión pública» tiene que ver con tareas de crítica y de control, que el público de los ciudadanos de un Estado ejercen de manera informal (y también de manera formal en las elecciones periódicas) frente al dominio estatalmente organizado”, según HABERMAS, J., «Öffentlichkeit (ein Lexikonartikel) 1964», reed. en *Kultur und Kritik*. Francfort a.M.: Suhrkamp, 1973, p. 62. Tomado de Boladeras, M., La Opinión Pública en Habermas, Universitat de Barcelona. Facultat de Filosofia, Anàlisi 26, 2001, p 53.

sus resultados la satisfacción del Estado, ni de la Sociedad.

Se plantea en la investigación que las características laborales, productivas, sociales y económicas de cada país influyen por sus interrelaciones en la formulación, implementación y en la consecución de los objetivos de las políticas públicas, y por ello deben ser consideradas en su construcción. Para determinar cómo se deben considerar las características y limitaciones en las teorías de construcción de políticas públicas, y atender al problema de estudio, se realizó una investigación descriptiva – explicativa cuya metodología incluyó el estudio de las políticas públicas de capacitación y formación profesional para el desempeño laboral o de actividades económicas en el sector productivo y sus instrumentos en Ecuador en el periodo 1978-2011, realizando un análisis de comparación diacrónica en fases, para indagar detalladamente en los mecanismos que inciden o afectan a lo largo del proceso de políticas públicas en el desarrollo de la agenda, formulación, implementación, y evaluación.

Los objetivos que se persiguieron en la investigación fueron realizar un análisis crítico y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la capacitación laboral en Ecuador, en el periodo 1978-2011; determinar factores críticos que afectan la construcción de políticas; determinar cómo afectan la percepción de corrupción, la estructura organizacional y la productividad al proceso de construcción de políticas; determinar cómo afectan al ciclo de políticas públicas; cómo se deben considerar y que metodologías utilizar para incluir dentro de la construcción de políticas públicas las variables locales y crear una generalización teórica respecto de las características locales en la construcción de políticas públicas.

Se enfatizó en estas variables porque de acuerdo a los niveles de productividad o el grado de productividad alcanzado por las empresas o el sector, las políticas públicas en el ámbito de capacitación tienen enfoques, metodologías y sistemas diferentes ya que sus metas son distintas, más aun porque el grado de productividad al estar directamente relacionado con los recursos exige esfuerzos diferentes.

Como se desprende de diversos estudios, la corrupción tiene un impacto negativo directo en el desarrollo de los países, así, según lo indica Echebarría (2004) la corrupción erosiona la credibilidad de las instituciones, la política y los políticos, se socava la legitimidad del Estado, la corrupción debilita los canales legítimos de influencia donde, por medio de la competencia política, los electores pueden tener un

impacto en la formulación de políticas, incluso la corrupción puede excluir a ciertos grupos del proceso e incluye a otros, por medio de una relación dependiente entre el ciudadano y los líderes políticos; por consiguiente, en la investigación se consideró el análisis de esta variable.

Teniendo en cuenta que las políticas públicas se estructuran como procesos de recontextualización según enuncia Medellín (2004, 31) y, por lo tanto su estructuración exige reconocer los límites y posibilidades del proyecto y adecuarlo a las condiciones existentes; se cambian los contextos tanto de gobernantes como gobernados, por lo que, las estructuras organizacionales tienen un rol importante en el proceso de construcción de las políticas públicas. Diversas estructuras con características diferentes abordan los cambios o adaptaciones en formas diferentes, por ello por medio de la investigación se responde a la interrogante de cómo considerar la estructura organizacional en el proceso de construcción de políticas públicas.

Para la investigación, dada la diversidad y complejidad de la información, una limitación fue el grado de amplitud de la información; adicionalmente para relacionar las variables en las distintas fases históricas fue necesario trabajar con diferentes mediciones y complementarlas con el análisis de la información documental obtenida y los datos existentes para todo el periodo.

Sobre la base del modelo del ciclo de política pública (Jones 1970) como herramienta permite facilitar el análisis al descomponer el proceso en etapas o secuencias lógicas, en esta investigación se analiza el proceso en cuatro etapas: I) la identificación, construcción de problemas y agenda política; II) la formulación de soluciones y decisión; III) la implementación de las decisiones; y, IV) la evaluación de políticas públicas.

La investigación identificó las limitaciones que imponen la baja productividad, la corrupción y la estructura organizacional en la construcción de una política pública de capacitación para los trabajadores de los sectores productivos, y desarrolló la forma en la que se deben considerar estas características.

Capítulo Uno

Propuesta de Investigación

1.1. Problema y relevancia de la investigación

Ecuador en el periodo 1978-2011 evidenció cambios en sus modelos económicos, así como la presencia relevante de actores sociales y del multipartidismo político, y este contexto tuvo influencia significativa en los procesos de construcción de políticas públicas y la institucionalidad para el Ecuador contemporáneo. Ecuador inició, desde 1979, un sistema de democracia constitucional y electoral, aunque le ha sido difícil avanzar hacia una democracia social, y sin duda esto ha afectado al sistema político, e incidido en la forma como se abordaban el conjunto de demandas ciudadanas.

Transcurridos 20 años desde que se iniciaron las políticas de estabilización y ajuste económico el país no logró consolidar el manejo de la economía y su crecimiento; y, al igual que el resto de América Latina el decenio de los 80 fue una década perdida en términos de su crecimiento económico, ya que la economía decreció en relación a la población; si bien en el decenio de los 90 hasta 1997 la economía creció ligeramente en relación a la población, ello se revirtió entre 1998 y 1999, y desde el año 2001 la economía creció nuevamente. El sector productivo ecuatoriano con una limitada diversificación y alta concentración tenía poca capacidad para generar puestos de trabajo de calidad; en la década de los 90 la ocupación se caracterizaba por ser mayoritariamente del comercio, los servicios y por la informalidad y el subempleo, siendo además hasta el 2006 la precariedad laboral una condición crónica de la economía ecuatoriana.

La falta de dinamismo en la economía se constituyó en un freno en el desarrollo del talento humano, y a su vez las deficiencias educativas han sido una limitación a la productividad laboral. En dicho periodo un alto porcentaje de la fuerza laboral del país tenía poca educación, al año 2000 más de la mitad (53%) de la población económicamente activa tiene apenas uno o más años de educación primaria, cerca de una tercera parte cursó educación secundaria y apenas el 16% pasó por la universidad o institutos superiores; y, con una oferta de trabajo en el país que no ofrecía oportunidades para que la gran mayoría de la población mejore su nivel de

vida, la emigración al extranjero se convirtió en una salida, por lo que hasta el 2000 en el 7% de los hogares ecuatorianos uno o más miembros de los hogares ecuatorianos habían abandonado el país (UNDP 2002).

En este contexto, se identifica que las debilidades comparativas de Ecuador se centraron en el desarrollo tecnológico, infraestructura de servicios, sistema financiero, capacidades gerenciales y mercado laboral, dimensiones que están ligadas al desarrollo social y la estabilidad institucional; dentro de las debilidades, sobresalen el talento humano y las tecnologías de información y comunicación.

Además de las deficiencias en Educación, ya indicadas, el país no tenía un sistema de capacitación laboral que responda las necesidades del sector productivo. En el Ecuador al igual que en el entorno latinoamericano, la institucionalidad de la capacitación estaba financiada por una contribución de la nómina; y, en dicho periodo la mayoría de países pasaron del énfasis en una capacitación⁶ previa al empleo, a una para mejorar las técnicas de los trabajadores con empleo, en relación a la evolución de la demanda y acompañado de políticas laborales para favorecer el empleo, no obstante, la Institucionalidad comenzó a perder prestigio y versatilidad, en general porque debido a sus estructuras organizacionales rígidas y de gran tamaño, así como por su alto nivel de politización fueron perdiendo su capacidad de reacción ante las nuevas demandas de los empleadores, trabajadores y otros usuarios.

La debilidad del sistema Político, la falta de procedimientos eficaces para la rendición de cuentas de las instituciones públicas y la carencia de dispositivos de participación ciudadana se traducen en una gestión pública sin orientación y continuidad en la cual tienden a privilegiarse los intereses particulares por sobre los objetivos institucionales. En la administración pública, las instituciones presentan cambios frecuentes de autoridades y su eficacia se ve afectada por la duplicación y falta de definición de funciones, estructuras de toma de decisión centralizadas y jerárquicas, procedimientos engorrosos, baja calidad del personal técnico, y una cultura administrativa permeable a los intereses políticos y a los grupos de poder (UNDP 2002). La debilidad del sistema político y de la administración pública han ocasionado el fracaso de importantes reformas a los servicios públicos y las instituciones.

⁶ A lo largo de este documento se utiliza alternativamente el término capacitación, formación o capacitación y formación profesional; términos que se entenderán bajo la definición aquí descrita, salvo que en el mismo texto se especifique lo contrario.

Las entidades o proveedores públicos al ofrecer financiamiento para la capacitación o al ofertar la capacitación subvencionada o gratuita, son objeto clásico de interés político, ya que adicionalmente, sus estructuras representan un amplio poder del sector público por medio de los denominados cuerpos colegiados, mismos que actúan como tomadores de decisiones o emisores de políticas relacionadas y, no se debe olvidar en este tema de subvenciones que como indica Tanzi (1998) la influencia de la corrupción distorsiona los incentivos de los actores económicos hacia la búsqueda de rentas, en lugar de hacia actividades productivas.

Con estas particularidades, la capacitación provista por el Estado, como proveedor, perdió relevancia ya que su oferta no se actualizó frente a los nuevos requerimientos y a los nuevos contextos, por lo que, las empresas optaron por contratar servicios a proveedores personas o instituciones privadas que ofertan capacitación en sus distintas modalidades y con una variabilidad de costos al alcance de diferentes situaciones económicas, lo que ha provocado diversificación de la oferta de proveedores pero sin ninguna o con poca regulación y, a su vez afectando a la oferta pública y aumentando las brechas entre la oferta y la demanda lo que ha conllevado a la no obtención de los objetivos de las políticas.

A partir del 2000 se presentó en Ecuador un nuevo escenario económico con el uso de la moneda estadounidense, la caída de la inflación y el incremento de la inversión pública, se inició un periodo de crecimiento y estabilidad en la economía y se evidenció como necesario mejorar la competitividad internacional. Con ello, el entorno de la capacitación laboral en el País se ha enfrentado con muchos retos, y aunque los datos, estadísticas e indicadores nos muestran que los resultados hasta el 2011, representan cuantitativamente como inversión un gran avance, sin embargo, los esfuerzos para el apoyo a la capacitación y formación profesional en el marco de un Sistema Nacional de Formación Profesional ⁷ aún deben concretarse de forma integrada a la política pública nacional de capacitación y formación profesional.

Los indicadores permiten evidenciar la estrecha relación entre capacitación y formación laboral como acción pública y los resultados de competitividad y desarrollo humano y justifican la importancia de las políticas públicas en este tema y la relevancia del estudio de caso que abarca la investigación. Asegurar el éxito de las políticas públicas que se establezcan es fundamental y para ello se debe mantener

⁷ El Gobierno entre sus metas incluye la creación de un nuevo marco para un Sistema de Formación Profesional

una coordinada interacción y participación entre las autoridades políticas y administrativas, así como con los agentes productivos y sociales; los roles de las instituciones y su estructura organizacional deben estar claramente diferenciados e identificados respectivamente, para favorecer sus interrelaciones, evitar desperdicio de recursos y enfrentar o minimizar la corrupción; se deben generar espacios de opinión pública, por que como expresa Habermas (1998) las opiniones públicas pueden manipularse, pero ni pueden comprarse públicamente, ni tampoco arrancárselas al público mediante un evidente ejercicio de presión pública; y, la opinión pública es imprescindible en la evaluación de las políticas, principalmente si se desea conseguir la satisfacción de la ciudadanía.

Pero, para llegar a esto será necesario conocer como considerar las características locales en el proceso de construcción de políticas públicas, y adicionalmente, su valor agregado será contribuir al avance de la teoría general de la organización. La construcción de políticas públicas deberá considerar las diferencias del colectivo al cual se dirigen, así como las diversas modalidades y metodologías a implementar para la obtención de los fines, dado que a lo largo del ciclo de las políticas públicas es fundamental la gestión administrativa, estructura organizacional, recursos monetarios, físicos y la normativa, con la cual se rigen las instituciones que participan en la ejecución de las diferentes acciones públicas; por otro lado, ya que el sector privado y la ciudadanía en general deben tener una verdadera participación deliberativa en torno a las decisiones que se adopten respecto a las políticas y además participan como beneficiarios o actores de las acciones públicas, por ello también sus características incidirán en todo el ciclo de la política.

Con estos antecedentes, el problema de estudio planteado es la determinación de la forma en que se deben considerar las diferentes variables locales, es decir sus características y limitaciones en relación con las diferentes acciones públicas en las teorías de construcción de políticas públicas, ya que está directamente relacionado con la consecución de los fines propuestos por medio de las acciones públicas.

Se enfatizará en las variables de corrupción –de ser percibida-, productividad, y estructura organizacional porque:

La corrupción tiene un impacto negativo directo en el desarrollo de los países, según varios estudios lo han constatado. En el Ecuador la corrupción cuando es percibida afecta el proceso de construcción de políticas públicas, ya que cuando las personas pierden la confianza de que las decisiones públicas se toman por razones

públicamente disponibles y justificables, esto afecta el proceso de deliberación lo cual es una de las determinantes de la democracia y fundamental en el proceso de políticas públicas.

El grado de productividad de las empresas incide en la construcción de las políticas de capacitación, es decir, el diseño de las políticas sus leyes y regulaciones dependerán de la línea base de la productividad, pero a su vez la ejecución de las políticas pueden mejorar la productividad en las empresas, y, la productividad en aumento en las empresas genera demanda de capacitación continua. La productividad o el grado de productividad alcanzado por las empresas, desde donde se parte y hacia donde se quiere llegar, es el inicio para la identificación de necesidades en el ámbito de capacitación, por ello esta característica debe ser considerada, y a su vez, las políticas de la capacitación impartidas por el Estado, deben ser consistentes con las decisiones y variables que afecten las condiciones laborales, económicas y comerciales, es decir las características locales.

Las estructuras organizacionales tienen un rol importante en el proceso de construcción de las políticas públicas, ya que a través de estas se ejecutan las acciones. Por ejemplo la burocrática como tipo de organización formal que tiene una clara división de actividades consideradas como inherentes al cargo, funciones sobre la base de calificaciones técnicas y actividades regidas por normas, deberá reconsiderar sus actividades y las calificaciones requeridas para los puestos de trabajo para abordar algún tipo de acciones públicas. En Ecuador las estructuras de las diferentes organizaciones que actúan en los procesos de políticas públicas así como la institucionalidad en general, como se lo indicó en párrafos anteriores, se encuentran en constantes procesos de reforma por lo que ello representa una gran incidencia en el resultado alcanzado en la implementación de políticas públicas.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo General

Determinar la forma en que el nivel de productividad, la (percepción de) corrupción y estructura organizacional deben ser consideradas en la construcción de una política pública de capacitación para los trabajadores.

1.2.2. Objetivos Intermedios

- Realizar un análisis crítico y evaluación del proceso de construcción de las políticas públicas en el ámbito de la capacitación laboral en Ecuador, en el periodo 1978-2011 (análisis diacrónico por fases).
- Determinar factores críticos locales (Ecuador) que afectan la construcción de políticas.
- Determinar cómo afecta la corrupción en el proceso de construcción de políticas.
- Determinar cómo afecta la estructura organizacional al proceso de construcción de políticas.
- Determinar cómo afecta la productividad al proceso de construcción de políticas.
- Determinar cómo afectan la corrupción, la estructura organizacional y la productividad al ciclo de políticas públicas.
- Determinar cómo se deben considerar y que metodologías utilizar para incluir dentro de la construcción de políticas públicas las variables (características y limitaciones) locales
- Crear una generalización teórica respecto de las características locales en la construcción de políticas públicas.

1.3. Propositiones

1.3.1 La corrupción incide en el proceso de construcción de políticas públicas

1.3.2 La estructura organizacional de las entidades públicas y privadas incide en el proceso de construcción de políticas públicas.

1.3.3 La productividad de la empresa incide en el proceso de construcción de políticas públicas.

1.3.4. La capacitación es un instrumento que impacta en el desarrollo del país.

1.3.5 La corrupción, en la administración pública incide negativamente en la construcción e implementación de las políticas.

1.3.6 La corrupción, el nivel de productividad y la estructura organizacional inciden en los procesos de la capacitación de los trabajadores.

1.4. Metodología

El propósito de la investigación es descriptivo – explicativo y se trata de una investigación por medio del estudio de las políticas públicas de capacitación y formación profesional y sus instrumentos en Ecuador en el periodo 1978-2011, realizando un análisis de comparación diacrónica en fases, para indagar detalladamente en los mecanismos que inciden o afectan a lo largo del proceso de políticas públicas en el desarrollo de la agenda, formulación, implementación, y evaluación, con énfasis en la agenda y formulación; analizar las variables involucradas, entre ellas la productividad, corrupción, y la estructura organizacional, con múltiples fuentes de evidencia y de esa forma generar proposiciones teóricas por medio de las que se puedan sustentar ajustes, reorientar sus actividades, ampliar compromisos o establecer medios de seguimiento, para procurar el mejoramiento y la adecuada implementación de las políticas, sobre la base de sus enunciados y la situación desde las diferentes variables en el Ecuador; así como, para establecer lineamientos o parámetros para nuevas políticas con el objetivo de contribuir al desarrollo en beneficio de la sociedad.

Se acude al pensamiento teórico para analizar las características, la inferencia sobre la relación lógica entre las características y el proceso, no basado en la representatividad de la muestra sino en la plausibilidad o en el grado de lógica del nexo. Esta investigación incluye un análisis para las etapas de: la agenda, la formulación, la implementación/ejecución, evaluación, considerando el marco de políticas, por lo que las acciones relevantes que se ajusten a la misma serán consideradas en el estudio. Para efectos de analizar las distintas etapas del ciclo de política pública se considera el análisis cualitativo sobre la base documental existente.

1.4.1. Delimitación del estudio

El estudio de políticas públicas de capacitación y formación profesional en Ecuador se ha delimitado al periodo de 1978 a 2011; como su nombre lo indica si bien el estudio abarca un ámbito nacional, no obstante, en el análisis de los contextos políticos, económicos y sociales se considera también el escenario latinoamericano a fin de enriquecer el análisis contextual. Se define un total de cuatro fases para el análisis diacrónico, teniendo en cuenta como aspecto relevante principal los cambios

constitucionales y estos como contexto principal para las acciones públicas propuestas y los cambios institucionales relevantes realizados: Fase 1 “*Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial- industrial*”: 1978-1987; Fase 2 “*Sin acuerdos, sin legitimidad institucional*”: 1988-1997; Fase 3 “*La crisis del modelo empresarial*”: 1998- 2007; Fase 4 “*Estructurando políticas hacia el Buen Vivir*”: 2008-2011.

El análisis de comparación diacrónica en fases se realiza a lo largo del proceso de políticas públicas en el desarrollo de la agenda, formulación, implementación, y evaluación, con énfasis en la agenda y formulación; y se analizará entre las variables involucradas, la productividad, corrupción, y la estructura organizacional, sobre la base documental existente, observaciones realizadas y las metodologías de medición de índices de productividad, corrupción, y para el análisis de estructura organizacional que sean aplicables para cada fase y entre estas, la mayoría de estas o en la fase de mayor incidencia.

1.4.2. Universo, Muestra/ Caso

Partiendo de que se trata de un estudio de caso, se acota que se trata de un estudio en el que *el universo* serán todas las acciones de capacitación llevadas a cabo como políticas en el Ecuador durante el periodo 1978-2011 y la unidad(es) de análisis serán las acciones de capacitación y las entidades que han participado en la etapa de agencia, formulación, implementación y evaluación de las políticas de capacitación.

El caso Ecuador se centra en las acciones de capacitación durante todo el proceso de políticas públicas, en las organizaciones que han tenido un rol trascendental tanto desde el punto de vista de inversión de recursos, así como por la institucionalidad que representan, en las fases de tiempo específicas dentro del periodo en las cuales se realiza el análisis diacrónico. La selección representa un *muestreo* teórico, y no estadístico, escogiéndose aquellas acciones más representativas que ofrezcan una mayor oportunidad de aprendizaje y que permitan una generalización analítica de los resultados.

1.4.3. Método

Se utiliza el estudio de caso, como una estrategia de investigación que

comprende todos los métodos, con la lógica de la incorporación en el diseño, de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de estos (Yin, 1994), y como tal se persigue la generalización de las proposiciones teóricas, el objetivo de la investigación es extender y generalizar las teorías (generalización analítica) y no enumerar las frecuencias (generalización estadística). El estudio de caso tiene los siguientes pasos (George et al. (2005), Yin (1994)): a) Diseño del estudio (Selección de caso; Diseño de protocolo de colección de datos); b) Realización del estudio (preparación, colección y análisis); c) Análisis y conclusiones. El método tiene a su vez cinco componentes: la pregunta de estudio; sus proposiciones; su unidad(es) de análisis; la lógica que une los datos y las proposiciones; y, el criterio para interpretar los resultados.

Una vez definido el marco teórico, y establecidos los objetivos y proposiciones de la investigación, durante el diseño del estudio, ya seleccionado el caso de estudio se procedió a describirlo, así se lo hizo, por medio de sus distintas fases para el análisis diacrónico, destacando sus características principales, según se lo ha realizado y detallado en numerales anteriores. Para la recolección de la mayor cantidad de información posible respecto al objeto de estudio, se procedió durante la fase de diseño a elaborar el protocolo de colección de datos.

Para la preparación y recolección de datos se accedió a múltiples fuentes, se estructuró y organizó la información para continuar con el análisis y confrontar los datos recopilados con el marco teórico. Se seleccionó la información útil del marco teórico y los datos y se analizó en concordancia con la pregunta formulada, las proposiciones y los aspectos relevantes a investigar. Para el análisis se utilizó como instrumento el método comparativo como una estrategia analítica con fines no solamente descriptivos sino también explicativos, en definitiva, como un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos (Pérez Liñán 2008). Ello considerando que la comparación es un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos (Bulcourn y Cardozo 2008).

Se realiza un procedimiento de comparación sistemática del caso y unidades de análisis que se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de proposiciones. La comparación diacrónica (longitudinal, en tiempos distintos) tiene como ventaja que se pueden tomar en cuenta los aspectos históricos pero como desventaja la situación desigual de los datos (debido justamente a ser análisis de tiempos distintos) que puede mantener limitada la comparación principalmente al

nivel de datos agregados (indicadores). El espacio de comparación es nacional. Se restringe el análisis a las variables/ constructos clave, ya que, el análisis comparativo puede evitar verse sobrepasado por un número elevado de variables y perder la posibilidad de descubrir relaciones controladas analizando solo las variables clave y omitiendo las que son de importancia marginal. (Nohlen 2006)

Hay varias dimensiones de estudio para abordar el estudio de las políticas comparadas, estas dimensiones se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas ya que desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al “Estado en movimiento”. Se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones. Se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de las proposiciones previas que señalan diferentes variables/ constructos considerados relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión para intentar explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas cualitativas. (Bulcourn and Cardozo 2008). Las dimensiones que se utilizan para describir, analizar, clasificar o relacionar las observaciones empíricas y las proposiciones de investigación, permiten comparar los actores, los recursos utilizados por los mismos, las instituciones involucradas y los productos de las políticas públicas, todo ello a lo largo de las diferentes etapas de una política pública determinada (análisis diacrónico).

Para la generalización analítica, una teoría previamente desarrollada se usa como una plantilla con la que se comparan los resultados empíricos del estudio de caso. Debido a que el estudio de caso es una forma de investigación empírica, se verificarán cuatro pruebas que se asegurarán por medio de algunas tácticas: a) validez de construcción (tácticas: usar múltiples fuentes de evidencia; establecer cadena de evidencia; tener los informantes clave para revisar el borrador del informe del estudio de caso); b) Validez interna (Tácticas: hacer emparejamiento de modelo; hacer la construcción de la explicación; hacer el análisis de la serie de tiempo); c) Validez externa (estableciendo el dominio a que los resultados de un estudio pueden generalizarse); d) Confiabilidad (táctica: usar protocolo de estudio de caso; desarrollar la base de datos colección de datos del estudio de caso) (Yin 1994).

1.4.4. Protocolo e Instrumentos

Para la recolección de datos se utilizaron dos tipos de técnicas: interactivas y no interactivas, ya que la combinación de técnicas permite realizar una triangulación de datos para obtener descripciones y conclusiones convincentes. Esto permitió a su vez el análisis intensivo por medio de múltiples fuentes de datos, la construcción de explicaciones integradas por medio de la triangulación de datos y soportadas por la revisión de temáticas relevantes, así como también de la utilización de modelos teóricos, permitiendo además, la comparación de evidencias para asegurar la validez y consistencia de los resultados presentados (Reyes y Hernández 2008).

Técnicas de Recolección de Datos

Entre las interactivas están la observación directa y la observación participante. Entre las no interactivas se mencionan: revisión de documentación oficial institucional (interna y externa), para el estudio de casos, la utilidad de los documentos es garantizar la confiabilidad de la evidencia de otras fuentes. Los documentos son útiles para inferir cuestiones no evaluadas con anterioridad (Yin; 2004); registro escrito de ideas, señalando fuentes referenciales con sus respectivos datos, así como el detalle de actividades pendientes verificadas con el cronograma realización (Reyes y Hernández 2008). De la información recolectada se pueden extraer las interpretaciones realizadas por los actores participantes, así como identificar otros factores que han influido en el proceso y de interés complementario para la investigadora (Reyes y Hernández 2008).

Procesamiento de Datos

Para el procesamiento de los datos se determinarán previamente los criterios de organización de los datos, de manera de prepararlos para el análisis: Tabla 1

Tipos de Fuentes para el caso

Criterios	Tipo Fuente
1. Fase Histórica	
1.1 Contexto Constitucional	
1.1.1 Contexto Político, Económico, Social	Publicación Oficial; Informes;
1.1.1.1 Institucionalidad	Indicadores; Documentos Nacionales;
1.1.1.1.1 Productividad	Documentos Internacionales;
1.1.1.1.2 Estructura Organizacional	Observación; Medios de Comunicación
1.1.1.1.3 Corrupción	

Elaboración: Propia

Se realizó una revisión preliminar para obtener un panorama general y se asignaron las categorías (descriptivos y comprensivos) y códigos temáticos. La categoría de datos descriptivos comprende los elementos concretos de la acción revisada, las relaciones, situación y contextos; la categoría de datos comprensivos se refiere a aquellos que se derivan de la reflexión y el análisis de la investigadora. Se realizó el análisis por categorías y posteriormente, se procedió al análisis en conjunto, interpretación de los hallazgos e integración con el resto de resultados obtenidos.

En la revisión de las categorías se determinan hechos relevantes, conceptualizaciones, definiciones, significados; en la segunda revisión se agrupan las categorías según temas y patrones y se relacionan e integran para generar las descripciones requeridas. En este paso, también se toman en cuenta categorías emergentes, esto es: inesperadas, centrales para el planteamiento del problema, secundarias para reforzar las argumentaciones (Reyes y Hernández 2008).

Para garantizar imparcialidad y precisión de los datos se utilizaron múltiples métodos de recolección de datos, fuentes y se adoptaron descripciones escritas de los pasos ejecutados para el levantamiento de datos (fases, unidad de análisis, actores), registro de hallazgos, notas teóricas realizadas por la investigadora, anotaciones en agenda sobre actividades realizadas, etc.

Análisis de Datos

Por medio del análisis se describen, en una primera revisión, las acciones de política pública y variables de interés mediante hechos relevantes, conceptualizaciones, definiciones, significados, ideas, y ejemplos; en una segunda revisión se agrupan/ clasifican o distinguen las acciones de política pública y construcciones conceptuales/ variables según temas y patrones, se relacionan e integran para generar las descripciones y explicaciones objeto de la investigación. Para el análisis de las acciones de política pública (en su ciclo) en las distintas fases, se utiliza un análisis comparativo de políticas del periodo 1978-2011, con una comparación diacrónica, aplicando una estrategia de similitud.

Se debe tener en consideración en el análisis que las unidades estudiadas a lo largo de la historia, experimentan transformaciones que no solo afectan a las variables específicas cuya incidencia intentamos describir, sino también a otras consideradas contextuales. Además, la variable tiempo en este tipo de comparación

afecta a aspectos centrales del análisis, ya que en la medida en que los eventos/ acciones públicas/unidades de análisis se ordenan entre sí como anteriores y posteriores los unos a los otros, los últimos no solo están determinados por las variables básicas (incluyendo las contextuales), sino también por las características de los casos anteriores.

Las relaciones de continuidad existentes entre casos anteriores y posteriores no consisten solo en las similitudes de los unos y los otros, sino también en la dependencia de los momentos posteriores respecto a los anteriores. Esta dependencia se puede evidenciar como la causación histórica en relación a los efectos de un fenómeno sobre otro mucho después de que aquel haya desaparecido, en la medida en que haya creado patrones de comportamiento que tienden a reproducirse por sí mismos. (Llamazarez 1995)

Este tipo de análisis permite evaluar la presencia de causas históricas y constantes afectando al objeto de estudio, de este modo, aquellos conceptos del análisis sociopolítico en los que la dimensión temporal es fundamental pueden ser evaluados por medio del análisis diacrónico. El análisis diacrónico no se limita solo a determinar los elementos del pasado que inciden en la forma de los presentes, sino que también, por medio del análisis hacia atrás, da cuenta de cuales eran las características de las situaciones precedentes (Llamazarez 1995). Las comparaciones diacrónicas permiten, por tanto, evaluar la incidencia de las transformaciones sociales y políticas sobre la evolución de los fenómenos estudiados. En estos casos, la ruptura de la continuidad histórica puede ser compensada por el interés de analizar las transformaciones de los vínculos entre los fenómenos estudiados. (Llamazarez 1995).

Capítulo Dos

Marco Teórico

2.1. Políticas Públicas

2.1.1. El Estado y Políticas Públicas

Lo que nos interesa aquí es el qué y cómo hacer el Estado, es decir el Estado en acción que permita observar y teorizar una parte del trabajo de las autoridades públicas; observar al Estado en acción frente a las exigencias nacionales en un contexto político y económico internacional que lo enfrenta a nuevas problemáticas, que influyen sobre su acción. Asimismo, analizar como las políticas aprobadas reflejan la acción de este (el poder y sus funciones), describen el comportamiento institucional y por tanto las variaciones de la política se pueden atribuir a la estructura institucional (Roth Deubel 2006, 15-18).

Si las Políticas públicas corresponden desde un concepto tradicional centrado en el Estado al programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig 1992), estas reflejan la acción del Estado. Por medio de las acciones, las capacidades concretas y los mecanismos de regulación se evidencia al Estado real.

El Estado por medio de las políticas públicas como un conjunto de acciones modifica comportamientos, a su vez, estas decisiones son el resultado de juego de poder entre los diferentes actores. Al observar a los actores revelan el juego de poder y la relación del Estado con el entorno. (Roth Deubel 2006, 20)

En un análisis centrado en el Estado la política es la dirección de un Estado; la Política la define Weber como la participación en el poder o a influir en la distribución del poder de los distintos Estados o de uno mismo entre los diferentes actores, quien hace política aspira poder. El Estado es una relación de dominación de hombres utilizando la violencia legítima y estos acatan la autoridad justificando su legitimidad por la tradición, por el carisma, legalidad y competencia. (Weber 2004, 83-85).

Para efectos del análisis, se resalta como lo destaca Weber (2004,88-90) que

por otro lado, el cuadro administrativo no está vinculado al poder por las ideas de legitimidad sino por otras razones de interés personal (retribución material y honor social), el equipo humano administrativo del poder estará en propiedad de los medios de administración (organización estatalmente estructurada y gobierna con una aristocracia con la que se comparte poder) o alejados de ellos. El Estado moderno es lo segundo.

Los agentes políticos y sociales, deben ser incorporados en amplios procesos de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Los actores se basan en reglas, recursos y relaciones de transformación, incluyendo relaciones sociales para crear acción la cual después recrea las estructuras que para empezar hicieron posible esta acción (Bryson y Crosby en Bozeman; 1998: 435)

Para resolver los problemas públicos los planificadores deben atender la interacción humana y sus características propias la cual está influida por reglas, recursos y relaciones de transformación; a las disposiciones institucionales, y a la vinculación entre la interacción humana y las estructuras por medio de ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos. (Bryson y Crosby en Bozeman; 1998: 436)

Más allá del concepto tradicional demasiado centrado al Estado una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática y desarrollados por el sector público pero con participación de la comunidad y sector privado (Lahera 2002, 15-16). Según explica Lahera (2002) las políticas pueden ser utilizadas como unidad básica del análisis institucional, unidad de transacción del sector gubernamental, para fines analíticos, por lo que la organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza.

Para las políticas públicas se pueden definir momentos o fases analíticas que son de utilidad para el análisis. La primera fase nace con la identificación de una situación no conforme o de cambio en la vida cotidiana de los ciudadanos, esta situación tiene que ser colectiva o para grupos representativos para que se transforme o considere un problema público. La definición y construcción del problema depende de los actores sociales y su representación o presión política para incluirla en la agenda política, asimismo una vez identificado el problema la forma en que este sea planteado o descrito dependerá de la lucha de intereses de los diferentes actores sociales y de este las causas o elementos que se analicen para la búsqueda de

soluciones. Una vez definido y construido el problema se reconoce la necesidad de la intervención pública del Estado y durante este proceso de legítima tanto la formulación del problema como a sus portavoces.

La definición del problema según Roth Deubel (2006,60) puede responder a un esquema analítico, el esquema consiste en el análisis de la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados, las consecuencias, para responder a las preguntas es necesario aplicar metodologías estadísticas y de investigación cuantitativa.

Una vez que se ha logrado incluir el problema en la agenda, esta no es fija, por medio de diferentes estudios se han podido demostrar la existencia de algunos elementos dominantes en la inscripción en la agenda (Cobb y Elder, en Roth 2006), la competencia de las autoridades públicas, que se evidencie el requerimiento de acción política al existir una situación insatisfactoria, que el problema esté definido en el código adecuado para el tratamiento por parte de la autoridad pública.

Intervienen en la inscripción en la agenda diversos tipos de actores políticos, sociales o administrativos, estos últimos como actores privilegiados de la acción estatal que presionan al sistema político para hacer prevalecer sus intereses con el fin de fortalecer su estructura administrativa en relación a otros entes, unidades, sectores en nombre de sus administrados, de esta manera se disfraza una fuerza de oferta (desde el servicio) por una de demanda.

Garraud (1990) propone cinco modelos para inscripción en la agenda pública, el de movilización e grupos sociales, que sigue el camino de la demanda social, fuerte con conflicto entre actores, mediatización; el de la oferta pública que trata de crear demanda social por medio de propuestas de actores políticos que suscitan debate y controversia; el de la mediatización que trata de crear una demanda social por medio de presentación selectiva y repetitiva de información, con el objetivo de cumplir con intereses de determinados grupos o de los mismos medios; el de anticipación mediante el cual las autoridades actúan sobre un tema que consideran problemático; el de la acción corporativista que representa el acceso a la agenda por medio de grupos privilegiados de una forma silenciosa o discreta pero efectiva.

Para obtener la respuesta de la autoridad pública el juego consiste en buscar una estrategia que permita obtener resultados en función de sus intereses u objetivos; la intervención de lo público tiende a mantener o modificar una situación y la distribución de valores o recursos por lo que las tensiones se encuentran en las

autoridades para que estas favorezcan a determinados grupos sociales. (Roth Deubel 2006, 57-71)

Según indican Bryson y Corsby en Bozeman (1998,432) la obra de Giddens (1979, 1984) indica tres tipos básicos de acciones relacionados con las políticas públicas esto es comunicación, toma de decisiones, y fallo y a su vez cada uno de estos tipos de acciones enfrentan tres dimensiones de poder diferentes el que varia acorde con las cuestiones clave en los actores públicos, el que manipula lo que se presenta para decisión y acción, y el de la formación de necesidades experimentadas.

Como una segunda fase, respecto a la formulación de soluciones y decisión si bien formalmente es el Estado el que toma las decisiones, intervienen en este proceso una gran cantidad de actores plurales y cada uno influye en el proceso de partir de sus intereses y según sus recursos, dicho proceso no es para nada lineal, sino una serie de confrontaciones entre actores. Según Roth es clásico presentar esta fase subdividida en dos una de formulación de soluciones y otra de legitimización de la solución, esta última llena de simbolismos y emitida por autoridad pública.

Para la formulación de soluciones la planificación se convierte en un instrumento racional del Estado para el logro de los objetivos considerando que existen criterios que pueden ser medidos y que permitirán de mejor forma tomar las decisiones y reducir la incoherencia en las políticas públicas, de tal manera que la tarea administrativa es compleja en el sentido de que tiene que integrar las diferentes racionalidades que se expresan en la sociedad, en los diferentes actores y arbitrarlas y consolidarlas. Con todo ello establecer un plan enfrenta varios obstáculos ya que corresponderá al Estado priorizar unos objetivos en detrimento de otros, y los afectados intentarán deslegitimizar las acciones del Estado, para evitar esto la planificación puede caer en establecer objetivos generales o imprecisos.

En otras palabras, los planificadores deben considerar para la formulación de soluciones la interacción humana, la normativa, recursos, relaciones, ideas, estructuras sociales y sus vinculaciones e influencias. Asimismo, la estructuración administrativa y las lógicas burocráticas influyen en el proceso de planificación ya que suelen oponerse a la cooperación o colaboración con otros sectores, por lo que es necesario implementar varias alternativas, normalmente se crean estructuras paralelas para este proceso (Roth Deubel 2006).

En relación a la toma de decisión sea que se tenga una extrema posibilidad total de elegir o que al contrario esta es determinada por factores que no se controla,

pueden para efectos de análisis simplificarse en varios modelos de toma de decisión que se detallarán más adelante.

Pasando a una siguiente fase, la implementación de las decisiones, es donde se concretan las políticas, es decir donde la acción es palpable, pero la implementación no es una sola sino plural ya que esta se realiza en diferentes lugares, por diferentes entidades, distintos medios y también distintos escenarios. Se la puede definir como la “fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” (Meny y Thoenig 1992, 159). Existen varios enfoques que se plantean como modelos de implementación: top-down, el cual supone una separación entre la formulación y la decisión política y la implementación de las decisiones y considera que los problemas surgen en la fase de ejecución debidos a coordinación y control; el bottom up que considera el nivel donde surge el problema para construir la política pública en un proceso ascendente o por retroceso (Roth Deubel 2006).

Otra fase, la de evaluación, se relaciona con el análisis de la efectividad de las políticas públicas, es decir es en esta fase en donde se verifica la acción y donde las autoridades y actores estatales se legitiman, más allá de su legalidad; por ello para analizar al Estado desde su acción, así como para analizar la acción desde la construcción de políticas públicas son importantes y asimismo objetos de controversia tanto los criterios seleccionados para evaluar la acción pública, como la acción pública en sí.

La evaluación se constituye por tanto en sí misma en una disciplina en el ámbito de análisis de las políticas públicas. Duran en Roth (2006) señala que la evaluación de las políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar. El mantenimiento de la legitimidad del sistema político, objetivo de todo gobierno democrático, requiere de la eficacia de la acción pública, aunque la eficacia por sí misma no es suficiente para mantener la legitimidad de un sistema (Bañón I Martínez 2003, XV).

2.1.2. Análisis de Políticas Públicas

El presente trabajo enfoca el análisis de las políticas públicas centrado en el estudio del papel de las instituciones como la definición del marco en el cual se

desarrollan las acciones o políticas públicas con una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas, no limitándose a la estructura formal. Las instituciones como un factor de orden y construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores, las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y como estas a su vez influyen en las dinámicas sociales que permite analizar al Estado en interacción.

Análisis de la política pública desde una perspectiva histórica conceptualizando la relación entre instituciones y los comportamientos en términos amplios; el desarrollo institucional con la dependencia del sendero, es decir la herencia institucional y política que pesa sobre la selección de acción pública.

Para descomponer y clasificar las acciones públicas en elementos analíticos más comprensibles se han definido herramientas que permiten simplificar la realidad y que permiten recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos sobre políticas públicas, por medio de un filtro conceptual; el ciclo de política pública es una herramienta que descompone la política en etapas o secuencias lógicas, en el modelo propuesto por Jones (1970).

La herramienta es útil ya que muestra a la política pública como una sucesión de estas secuencias como una representación cíclica, que a su vez es útil en cualquier tipología de política facilitando la delimitación del objeto de análisis, es así que esta herramienta es muchas veces utilizada como una guía para la acción pública. Más allá de la simplificación una ventaja del modelo es que la decisión no aparece como un acto jurídico sino en el marco de una realidad sociológica y politológica en la cual intervienen varios actores.

Debe considerarse en el análisis de una política pública que usa este tipo de herramienta las limitantes del modelo, como el hecho de que en la práctica una política pública no necesariamente se ordena en dichas fases o en una sucesión de secuencias. Por lo que se debe prestar atención a las condiciones que inciden en que un proceso pase de una fase a otra y las conexiones entre las fases. Siguiendo a Roth (2006), el análisis debe considerar lo siguiente:

Ejecutar una política pública es un trabajo continuo de interpretación y de reinterpretación que depende de los actores, de su número, del nivel de abstracción de la norma y de la estabilidad o no del contexto de la implementación.

El significado de una norma se construye por interacciones entre decisores y

ejecutores, entre los mismos ejecutores y entre ejecutores y destinatarios.

La interacción significa para los actores siempre persuasión y estrategia para imponer su propia interpretación y destruir o descartar las interpretaciones de los demás actores. El sentido de una implementación va a depender de la dinámica de las interacciones entre administración pública, actores paraestatales, y más que todo destinatarios.

La interpretación continua, iterativa, de las actividades y contenidos de la implementación hace de esta un proceso que se adapta al contexto. La norma sufre un proceso reiterativo de recontextualización por los ejecutores; es como si renaciera luego de su primera adopción por la instancia formal de decisión (gobierno, parlamento).

Las cuatro fases, basadas en el modelo de ciclo (Jones 1970), que se utilizaron en esta investigación son: I) la identificación, construcción de problemas y agenda política; II) la formulación de soluciones y decisión; III) la implementación de las decisiones; y, IV) la evaluación de políticas públicas.

En la fase de identificación, construcción de problemas y agenda política se analizan los procesos por los cuales una autoridad está abocada a tratar un tema, es decir las dinámicas y procesos sociales y políticos que rodean la construcción de problemas y la agenda gubernamental. La construcción resulta de un conjunto de lucha entre los actores sociales y políticos para obtener una definición del problema que responda a sus intereses; el proceso no siempre es fijo, los actores tienen a su disposición varias estrategias en función de sus posibilidades.

Para Cobb y Elder (1972) como se indicó existen tres condiciones para la inscripción en la agenda: que sea de competencia de las autoridades públicas; que la brecha entre el deber ser y el ser sea amplia y notoria para que las autoridades se sientan obligadas; y, que el problema se presente en un lenguaje adecuado. La inscripción puede responder a la demanda (actores externos) o a la oferta administrativa (el Estado). Entre las diferentes formas de inscripción en la agenda se pueden distinguir los siguientes modelos: reajuste; explotación; reacción; mejora.

Chevallier (1986) identifica a tres tipos de mediadores: a) los mediadores políticos que son los partidos políticos, gremios y grupos de presión que agregan demandas desde sus bases; b) los mediadores sociales que son representantes particulares que por su posición estratégica disponen de legitimidad social; y, c) los mediadores administrativos que son portadores de demandas desde el medio

administrativo en que laboran sea tramitada desde la demanda de sus administrados o desde la oferta de sus servicios.

Basados en Garraud (1990) se distinguen en el proceso los siguientes actores: el agente motor o empresario político, los grupos organizados periféricos, las organizaciones políticas, los medios de comunicación, las autoridades públicas, o por último, los grupos organizados privilegiados; y se debe incluir en el análisis si existe o no una demanda social, presencia de conflictos y de movilización social, las estrategias de creación de una opinión pública, el papel de la oferta pública y la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado.

En la fase de formulación de soluciones y decisión se tomarán en cuenta los actores sean estos políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc que influyen en el proceso de decisión a partir de sus intereses, y el resultado de su confrontación. Se analiza el proceso en sus dos etapas fundamentales la formulación y la legitimación.

La formulación es como un proceso de selección de las distintas alternativas existentes para solucionar o cerrar la brecha entre el ser y el deber ser. Acorde con CETEL (2000) en una primera etapa se distinguen las metas o fines de la política para determinar los objetivos concretos, y estableciendo una jerarquía a los fines y objetivos que facilita la determinación de los niveles de intervención del Estado, por medio de la política pública. En una segunda etapa se ponderan los objetivos para priorizar acciones o recursos para determinar efectos esperados e indicadores que permitan la rendición de cuentas y/o evaluar el grado de realización del fin o meta.

En esta parte del proceso, la planificación del Estado tiene un rol importante, principalmente para el periodo analizado en la presente investigación –desde 1978 hasta el 2011–, siendo un instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales. Si bien, es necesario abordar que la planificación como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social y como resultado de estas resoluciones, en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional; es así que la inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para

cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo (Lira 2006).

Se puede entender de forma tradicional a la planificación como la aplicación del conocimiento al proceso de toma de decisiones; una metodología para formalizar la intervención pública con el fin de asegurar la coherencia, eficacia y eficiencia de las medidas que pretenden corregir el curso de los eventos de no mediar tal intervención; una actividad técnico política que permite verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos propuestos así como los obstáculos a su consecución y la maximización de la racionalidad formal y de la racionalidad sustantiva del proceso de toma de decisiones (Lira 2006).

El accionar de las oficinas nacionales de planificación en el periodo comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en estos al proceso decisorio, por lo que prevaleció la idea de la denominada crisis de la planificación en América Latina y El Caribe, y en algunos países a fines de la década de los ochenta, se eliminó o se reestructuró el aparato nacional de planificación (Lira 2006).

En concordancia con el criterio de Carlos A. de Mattos (1987), podemos decir que la planificación, en esta época, en América Latina, estuvo orientada por tres elementos básicos que le dieron concreción: El “voluntarismo utópico”, que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de esta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista. Un segundo elemento se define como “reduccionismo economicista”, esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas por medio de instrumentos de política económica. Por último, el “formalismo”, el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación. (Lira 2006)

Al Estado se le atribuía el papel protagónico en el desarrollo, era quien formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante un plan de desarrollo, a su vez la planificación sería el reflejo de las características de la economía latinoamericana. El Estado era el actor principal que asumiría la necesidad de coordinar la desigual conformación de esa economía, el que impulsaría su desarrollo, por medio de planes que ordenaran la dinámica del espacio económico y del proceso productivo y que regularía las relaciones con la sociedad, mediante un

proceso en el cual se determinaría la dominación política y la legitimidad de la acción estatal y del sistema en su conjunto. En este marco, se inserta la planificación como un instrumento político de intervención del Estado en la economía y en la sociedad. (Alvarez 2002)

Ahora bien, la toma de decisión en un proceso de política pública, no responde de forma racional a la planificación; de manera simplificada puede verse de la siguiente forma: 1) el decisor tiene libertad para tomar sus decisión y, 2) la decisión es determinada por factores que no controla. El modelo de toma de decisión en democracias complejas es la negociación, esto es ajuste de intereses y aceptabilidad social (Monnier en Roth; 2006).

Se pueden distinguir algunos modelos de toma de decisiones propuestos por distintos autores:

- El modelo de racionalidad absoluta, que corresponde a una versión Taylorista de que siempre existe una solución mejor que otra, determinada por medio de un proceso de estudio científico. Como modelo ideal implica que los decisores tienen valores, objetivos claros y que el conocimiento, la información para las alternativas disponibles están completos por lo que la decisión es la más conforme posible a sus valores; el modelo es poco realista, es más bien una visión lineal y normativa.
- El modelo de racionalidad limitada, planteada por Herbert Simon (1984) indica que la decisión no se toma siguiendo la lógica racional de manera absoluta, esto ya que la razón se encuentra limitada por el contexto social, político y cognitivo con el cual actúa el decisor.
- El modelo incremental o de ajustes marginales, Lindblom (1959), plantea que el actor aplica un método instintivo de comparación entre soluciones empíricas, aprendiendo desde la realidad empírica, centrado en soluciones pragmáticas. Se considera que el pasado determina de forma considerable las decisiones del hoy y las del mañana, el triunfo del pragmatismo y el reformismo, de la política de los pequeños pasos como estrategia para lograr acuerdos y arreglos en un universo plural.
- El modelo de la anarquía organizada (March y Olson 1972) considera la influencia de las instituciones sobre las decisiones baja o casi nula y pretende explicar la contingencia y la ambigüedad.

- El modelo de *public choice*, cuyas premisas epistemológicas son el individualismo metodológico y el modelo *homo economicus*, los políticos son como cual empresario en búsqueda de la maximización de sus intereses personales (Roth Deubel 2006).

En relación a la fase de implementación, la primera concepción corresponde a una concepción tradicional en la que el trabajo administrativo se desarrolla de arriba hacia abajo o del centro a la periferia, es decir considera la primacía jerárquica de la autoridad y la distinción entre lo político y lo administrativo y enfatizando el principio de eficiencia (Meny and Thoenig 1992); la segunda concepción parte de comportamientos concretos en el nivel donde se originan los problemas por medio de un procesos ascendente.

El análisis de los procesos de implementación representan un desafío tanto para los actores como para los analistas de implementación, debido a que los especialistas no han logrado determinar cuáles son los principales elementos que inciden en el procesos de implementación, ni los criterios de su evaluación (Pressman, Wildavsky en Roth; 2006), estableciendo Ingram (1990) un marco analítico basado en la combinación de una serie de variables como los costos de información y de negociación, la estructura reglamentaria utilizada, los criterios de evaluación, la capacidad administrativa y el contexto de la implementación.

La práctica de la Evaluación de Políticas Públicas va más allá del cumplimiento de las acciones planificadas; en la actualidad, se constituye en una herramienta de gestión que permite precisar más objetivamente acerca de los efectos, previstos y no previstos, de tales acciones públicas sobre la población. Acorde con el momento de la evaluación esta puede ser: ex ante, de factibilidad o prospectiva, que consiste en realizar un análisis de una propuesta de política pública, programa o proyecto generalmente en función de su eficacia, impacto previsible o impacto en otras políticas públicas; concomitante, durante la realización del proyecto o programa, cuyo objetivo es controlar el desarrollo, detectar problemas para poder realizar ajustes necesarios; o ex post que es retrospectiva para analizar los efectos de un programa, proyecto o política pública luego de efectuada su implementación, su finalidad es la obtención de conocimientos y aprendizaje para decisiones futuras. Así mismo, otros autores clasifican la evaluación por el nivel de la mismas esto es a nivel de medios, a nivel de resultados, a nivel de impacto, a nivel de eficiencia y/o a nivel

de satisfacción. (Roth Deubel 2006)

De manera general la evaluación puede centrarse en la interpretación de la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos, para extraer lecciones de lo aprendido, en tal caso la evaluación será del tipo endoformativa, y por otra parte, rendir cuentas al público y organismos controladores, en cuyo caso es posible formular un juicio sobre el valor de lo evaluado, por medio de las llamadas evaluaciones sumativas (Roth Deubel 2006).

2.2. Administración Pública

El desarrollo de la administración pública muestra diferentes denominaciones a este campo de estudio que han surgido en momentos históricos particulares para aprehender de una forma distinta fenómenos complejos y cambiantes, son partes complementarias de la disciplina original que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis. (Cabrero en Bozeman 1998, 20-35)

En los primeros años del siglo XX en Latinoamérica muchos regímenes fueron derrocados por sectores sociales más pobres o por las clases medias, el régimen llamado populista estableció un Estado intervencionista orientado al Bienestar popular, creciendo la administración pública considerablemente. Entre los 50 y 60 este régimen fue sustituido por regímenes más liberales y democráticos, estos establecieron una toma de decisiones más poliárquica, donde la legislatura, los partidos políticos y los grupos de presión jugaron un papel importante. Estos regímenes se volvieron altamente clientelares y fragmentados, en algunos casos la politización de las fuerzas armadas y el surgimiento de movimientos guerrilleros condujo a el régimen militar que buscó rehacer o estabilizar las naciones, estableciéndose una estructura administrativa piramidal y trataron de despolitizar las relaciones sociales asumiendo un papel más técnico y burocrático. En los 80 los regímenes militares no fueron capaces de resistir la oposición empezando América Latina una redemocratización y reforma en el contexto de una tendencia mundial hacia modelos orientados al mercado. (Peters 1999, 16-17)

La administración pública así entendida como estructura y proceso de gobierno, ya que los entes gubernamentales se convirtieron en entes de producción de servicio, siendo esta –la administración pública– capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental. Entonces los preceptos legales, los

procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia eran los ejes de esta disciplina.

En la segunda mitad del siglo XX el enfoque jurídico tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo, la lógica de la acción gubernamental se diversifica, los grupos organizados empiezan a introducirse y participar y, por tanto la acción gubernamental tiene el reto de ser interactiva con agentes y agencias no gubernamentales. (Cabrero en Bozeman 1998)

A comienzos de los años sesenta surge la Escuela de Políticas Públicas como un marco de análisis de la acción gubernamental, lo cual rompe con varios supuestos básicos de la administración pública; y, a partir de los setenta se reconfiguran los entes estatales para responder a la crisis de legitimidad, siendo la lógica gubernamental más diversa y por ende más conflictiva que antes. La necesidad de observar los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural rige las acciones de las dependencias estatales al mismo tiempo que las directrices del gobierno. (Cabrero en Bozeman 1998)

Son importantes elementos de análisis en este momento las redes de dependencia, la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias cliente-usuario, entre otros, dando lugar a la nueva administración pública, gestión pública o gerencia pública. (Cabrero en Bozeman 1998)

Se analiza muchas veces la relación entre gestión pública como complementaria al análisis de políticas públicas. Los cinco conceptos interrelacionados que se encuentran entre los fundamentos teóricos esenciales del estudio y la práctica de la gestión pública: dependencia; mercados, jerarquías y clanes; racionalidad limitada y estilo cognoscitivo; discreción ejecutiva y abasto burocrático; la lógica de la acción colectiva y la teoría del juego (Lynn en Bozeman 1998, 49).

La administración pública puede describirse como el proceso de aplicación de reglas, es decir en cuanto estas se convierten en decisiones específicas para casos individuales; como estructuras gubernamentales cuya función principal es desempeñar las funciones descritas –aplicación de reglas– (Peters 1999, 68-69).

La administración pública es susceptible de una comparación interesante y de generar una teoría política de carácter intermedio. En todos los sistemas políticos se

asignan tareas comunes a la administración pública, las estructuras son similares, lo que hace fácil detectar a los sujetos de investigación (Peters 1999, 75). La administración es crucial para el desarrollo del componente objetivo subjetivo de la política pública, ya que los servidores entran en contacto con los usuarios, es decir en la fase final las acciones del Estado se personifican en los servidores y su desempeño.

La administración y la política no son fenómenos discretos sino que están interrelacionados a su vez ya que la primera interactúa en las fases de construcción de políticas públicas, fundamentalmente en la fase de implementación influyendo por tanto en los resultados del sistema político. La administración elabora reglas siendo estas más evidentes en los resultados experimentados por la ciudadanía que las mismas políticas (como reglas o leyes formales publicadas).

La administración pública no ha sido jamás un sencillo sistema de mando que suponen algunos enfoques tradicionales al problema pero el nivel de complejidad ha venido aumentando considerablemente. Las estructuras de implementación ahora afrontadas por una organización pública se enfrentan a: oficinas de gran tamaño, controles por la organización central, la escasez que obliga a competir por los recursos, reducida motivación de los trabajadores y el creciente escepticismo de la ciudadanía.

2.3. Capacitación y Formación Profesional

La capacitación y formación profesional a la que refiere el estudio es aquella dirigida a los trabajadores para favorecer su desempeño laboral o el desarrollo de actividades en el sector productivo o económico, por lo que en el contexto de análisis de la presente investigación, se parte de la definición constante en la recomendación 117⁸ de 1962 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a sus Estados miembros (Organización Internacional del Trabajo 1962), entre ellos Ecuador, la cual indica:

La formación no es un fin en sí misma, sino un medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus

⁸ Esta Recomendación reemplaza a: R057 Recomendación sobre la formación profesional, 1939; R060 Recomendación sobre el aprendizaje, 1939; R088 Recomendación sobre la formación profesional, (adultos), 1950

intereses y a los de la comunidad; la formación debería tender a desarrollar la personalidad, sobre todo cuando se trata de adolescentes.

La formación constituye un todo cuyos diversos elementos no pueden ser disociados; la formación es un proceso que continúa durante toda la vida profesional de un individuo, conforme a sus necesidades individuales y de miembro de la comunidad; la formación debería estar exenta de toda forma de discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social; la formación exige la cooperación continua de todas las personas y organismos interesados.

Esta Recomendación incorpora la idea de la “formación continua” vinculada al proceso de “formación para el trabajo”, y desarrolla, orientaciones sobre los métodos y medios de formación. Esta inclusión de métodos y cuestiones pedagógicas guarda relación con el acuerdo celebrado en 1954 entre la OIT y la UNESCO permitiendo hacer converger los instrumentos sobre el tema de educación profesional y técnica que se encontraban en preparación en cada una de las agencias, facilitando el intercambio de informaciones y perspectivas entre los citados organismos, así como la adopción de un lenguaje conceptual común (Pronko 2005).

Respecto de la formación dentro de la empresa, la Recomendación destaca la conveniencia de que estas elaboren planes de formación para suplir sus propias necesidades, y sugiere la creación de un departamento especial de formación para el efecto (Pronko 2005). El aprendizaje es definido como “la formación sistemática y de larga duración con objeto de ejercer una ocupación reconocida, recibida en gran parte dentro de una empresa o mientras se está al servicio de un artesano independiente, [y] debería ser objeto de un contrato escrito de aprendizaje y quedar sometida a normas determinadas” (X.46).

De la misma manera, la Recomendación 117 especifica la formación de mandos intermedios. Al mismo tiempo, introduce la posibilidad de formación acelerada, destinada a satisfacer las necesidades urgentes de mano de obra formada, la adaptación a los progresos técnicos y la calificación rápida de categorías específicas de la población (Pronko 2005, 25-35).

En relación a los países en vías de industrialización, incorpora un apartado especial sobre el desarrollo de sistemas de formación en los países en vías de industrialización, preocupándose en relación a las dificultades que dichos países estaban enfrentando. La Recomendación propone como prioridades para los mismos,

la creación de un cuerpo docente competente, el suministro de locales y equipos de formación necesarios, así como el desarrollo de programas adecuados, incluyendo la alfabetización de los trabajadores analfabetos. Se sugiere la diferenciación de los programas a desarrollarse en regiones rurales y urbanas atendiendo a las necesidades particulares de formación detectadas en cada uno de esos ámbitos. (Pronko 2005, 25-35)

Si bien, la Recomendación 117 de 1962 es un instrumento que reordena las orientaciones de políticas sobre formación profesional emitidas por la OIT hasta ese momento, dando un tratamiento ya articulado y sistémico, sin embargo, es en los años setenta en el contexto de los esquemas de planificación y desarrollo que se evidencia la articulación de los recursos humanos con las políticas de empleo, dando paso a la Recomendación 150 de 1975, que integra la orientación y formación profesional, y, el fortalecimiento de la articulación entre sistemas, diversidad, territorio e inclusión.

Respecto a Políticas y Programas indica la Recomendación 150 que los Miembros deberían adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, que guarden una relación estrecha con el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo, detallando además que deberían tener en cuenta:

- a) las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional;
- b) la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural;
- c) las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales.

La Recomendación sugiere, asimismo, los lineamientos de los objetivos de las políticas y programas como conseguir un avance social, cultural y económico y una adaptación continua a los cambios, con la participación de todos los interesados en la revisión de las exigencias del trabajo; y, lograr la plena participación de todos los grupos sociales en el proceso de desarrollo y en los beneficios derivados de este. Para ello, fortalece la idea de sistemas articulados entre sí, sugiriendo a los Estados Miembros establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional, así como de orientación escolar y

profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de este.

Específicamente respecto a la Formación Profesional la Recomendación indica que los Miembros deberían gradualmente ampliar, adaptar y armonizar sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y responsabilidad; que los programas de formación profesional deberían estar concebidos de modo que favorezcan el pleno empleo y el desarrollo de las aptitudes personales de cada individuo.

En relación a la definición se indica que “La calificación profesional de los términos orientación y formación significa que la orientación y la formación tienen por objeto descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”.

En materia de gestión pública la Recomendación anota que debería hacerse todo lo posible para desarrollar y utilizar plenamente, de ser necesario con financiamiento público, todas las posibilidades de formación profesional existentes o potenciales, incluyendo los recursos disponibles en las empresas, para facilitar programas de formación profesional continua. Adicionalmente detalla normas y directrices en materia de formación profesional.

Esta recomendación es complementaria al convenio 142 de 1975, que desarrolla una serie de principios generales –sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos– lo suficientemente amplios como para ser adaptados a las diferentes características y particularidades nacionales (Organización Internacional del Trabajo 1975). Los principios tienden a la promoción de políticas y programas nacionales de formación y orientación, completos y articulados a las políticas de empleo. Las políticas y programas deberían desarrollarse con el objetivo de “alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en el propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad”. El convenio 142 recibió la ratificación de sesenta y dos países y continúa siendo un instrumento válido para el

derecho laboral internacional⁹. (Pronko 2005, 25-35)

La Recomendación 150 fue revisada a partir del año 2000 y específicamente en la Conferencias de 2003 y 2004, resultando en una nueva Recomendación, N° 195, sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. Nueva Recomendación debido a que en el sector formal, la introducción de nuevas tecnologías, nuevas formas de organización del trabajo y la flexibilización interna tuvieron un papel importante en la redefinición de las calificaciones; y porque el crecimiento del empleo informal y la precarización de una parte del mercado de trabajo se instalaron como realidad permanente para nuestras sociedades. (Pronko 2005, 25-35)

La Recomendación propone crear un nuevo marco de orientaciones generales para la formulación de políticas nacionales de educación y formación en un sentido amplio y articulado. Se destacan las disposiciones para la promoción del desarrollo de competencias laborales, así como su certificación y el fomento a la diversificación de la oferta de formación, en un marco de diálogo social. (Pronko 2005, 25-35)

En relación a las definiciones, la Recomendación 195 incluye la de *aprendizaje permanente* que incluye todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar competencias y cualificaciones; el término *competencias* que se comprende los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico; el término *cualificaciones* se refiere al reconocimiento de las habilidades profesionales del trabajador, en los planos internacional, nacional o sectorial; y el término *empleabilidad* se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten y le faciliten encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

La Recomendación busca garantizar la comparabilidad de las unidades de información y los indicadores elaborados nacional y regionalmente, asimismo en el marco de la gestión pública indica que los Miembros deberían evaluar el impacto que tienen sus políticas en materias de educación, formación y aprendizaje permanente en sus avances para la consecución de los principales objetivos de desarrollo

⁹ El Convenio 142 de la OIT fue ratificado por Ecuador el 26 de octubre de 1977

humano, tales como la creación de empleos decentes y la erradicación de la pobreza.

De esta trayectoria en el marco de las recomendaciones de la OIT que se han anotado, se desprende que el concepto de capacitación y formación profesional y sus sistemas han ido modificándose en este periodo desde “medio de desarrollar las aptitudes profesionales” (R117) hasta “todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida” (R195). La formación ha cambiado conceptualmente en los últimos tiempos tal y como lo indica Barreto, et al. (2003) acompañando la secuencia de los cambios en la producción y en el mundo todo del trabajo, su estudio debe comportar, en consecuencia, una visión evolutiva o histórica, a fin de permitir la comprensión de sus perfiles actuales. Por ello se indica la necesidad de postular una visión diacrónica, es decir, encarar el estudio del fenómeno desde la perspectiva de las transformaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo y de los perfiles que se observan en su evolución presente.

Es posible advertir también sucesivas ampliaciones sobre las actividades efectivamente incluidas en dicho concepto. Así como las actividades, los lugares de la formación también se fueron ampliando: desde la dicotomía escuela/lugar de trabajo –planteada en su primera definición de 1939–, hasta el mundo como lugar del aprendizaje –subsumido en la noción de competencias–, la extensión aparece de forma clara. (Pronko 2005, 44)

2.4. Variables de interés

2.4.1 Productividad

Según indica Casanova (2002) en el Boletín 153 de Cinterfor, en el artículo denominado “formación profesional, productividad y trabajo decente”, para incrementar el valor agregado de productos y servicios, diferenciarse y competir eficazmente en el nuevo contexto global, el conocimiento, expresado por medio de las capacidades aplicadas por los trabajadores en sus respectivos contextos organizativos, productivos y laborales, aparece como un factor efectivo para contribuir a los objetivos de productividad, calidad y competitividad.

Tanto para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para alcanzar los objetivos sociales, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión fundamental. La educación en general y la formación profesional en particular, cobran especial relevancia como instrumentos privilegiados

para el acceso al conocimiento.

El binomio productividad-competitividad es reiteradamente citado como clave en los esfuerzos por construir procesos exitosos de desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe. La productividad es genéricamente entendida como la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla, también puede ser definida como la relación entre los resultados y el tiempo utilizado para obtenerlos: cuanto menor sea el tiempo que lleve obtener el resultado deseado, más productivo es el sistema. (F. Casanova 2002)

Casanova (2002) indica que si bien existen diversos enfoques y tipos de programas de mejoramiento de la productividad, existe un consenso básico en términos de que su ejecución no es posible sin contar con un personal bien formado e instruido en todos los niveles. Está claro, también, que la mejora de la productividad depende de varios factores y no solo de la calificación de los trabajadores, por ejemplo, aspectos tales como la innovación tecnológica y los esquemas de gestión de la producción y el trabajo son fundamentales. Y aunque las mejoras (o retrocesos) en materia de productividad pueden ser medidos y comparados, no resulta tan sencillo dimensionar el aporte específico de cada factor en la obtención de determinados resultados.

Acorde con Mertens (1999) la medición de la productividad puede realizarse a diferentes niveles en la economía: a nivel macro de la nación; a nivel de la rama de actividad económica y, a nivel de la empresa. A su vez, a nivel de la empresa y de acuerdo a los objetivos perseguidos, se puede generar sistemas de medición que comprende a toda la organización, o bien, sistemas que se circunscriben a determinados procesos productivos. Siendo la productividad en su definición básica una relación entre insumo y producto, se tiene que guardar particular cuidado que los universos a que se refieren el nominador y el denominador sean los mismos para no perder la congruencia y la pertenencia en el análisis, evitando así que se tomen decisiones equívocas.

El sistema de medición propuesto por Mertens (1999) parte de tres ámbitos nucleares en la gestión de la productividad en la empresa: el económico financiero; el de la gestión del proceso productivo y, el de la gestión del recurso humano. Se parte del supuesto de que una adecuada gestión de la productividad descansa por lo menos en estos tres núcleos básicos, cada una con su lógica interna, pero donde el

avance de cada uno depende y tendrá que encontrar su reflejo en la dinámica los otros dos.

El sistema propuesto no pretende conectar matemáticamente los diferentes ámbitos que involucra la gestión de la productividad, sino hacerlo coincidir en otros espacios de tiempo: cuando se tiene que tomar decisiones sobre el rumbo de la empresa y cuando se evalúan los resultados obtenidos en los diferentes niveles de productividad.

El primer núcleo de indicadores son los económicos y financieros, que son el corazón de la planeación estratégica de una organización y que deben de reflejar las múltiples razones de insumos de recursos financieros y los correspondientes resultados económicos-financieros. La limitación es que la información que se genera con estos indicadores si bien es útil para evaluar la gestión global, no revela los detalles detrás de los indicadores, es decir, lo que regula el proceso entre el insumo y el producto.

El subsistema de indicadores de proceso permite identificar estos detalles del sistema de productividad y aborda la dinámica innovadora en la empresa, que es la esfera real donde se genera físicamente la mejora en la productividad y donde se plasma la capacidad tecnológica y organizativa de la empresa, reflejando la estrategia que se está siguiendo para desarrollar la ventaja comparativa en el mercado.

El tercer subsistema es el de la medición del desempeño del recurso humano. Este subsistema se encuentra jerárquicamente en la base de la pirámide de la gestión de la productividad por que su diseño se deriva en parte de los resultados de los indicadores a nivel de proceso y de la gestión financiera, lo que limita su grado de libertad interno.

Los tres subsistemas así presentados por Mertens (1999) reflejan una imagen idealizada. Sin embargo, en la práctica se observa la posibilidad del distanciamiento entre los diferentes subsistemas de medición. El desafío de la gestión de la productividad en la empresa, que se puede anotar también a nivel país, es lograr que estos subsistemas se integren en un solo sistema o se interrelacionen entre sí, guardando su respectiva autonomía en el manejo, pero convirtiendo sus principales resultados en un referente para los demás.

El término competitividad, por su parte, en su acepción más literal hace referencia a la capacidad de competir que posee una empresa, sector o país en el marco de la economía. Si bien este sentido ha tenido vigencia para todas las épocas,

adquiere especial relevancia en el contexto de globalización económica, donde los procesos de apertura comercial permiten traslucir con mayor evidencia tanto las fortalezas como las debilidades de aquellos actores económicos. (F. Casanova 2003)

Existen, sin embargo, diversos enfoques acerca de cuáles son las estrategias y la combinación de medidas que pueden resultar más adecuadas. De una parte encontramos los ejemplos de estrategias que se basan fundamentalmente en medidas que tienden a abaratar los costos de producción, tales como las decisiones en materia de política cambiaria, exoneraciones tributarias o de reducción de costos laborales (salarios, indemnizaciones por despido, etc.). De otro, se plantea la necesidad de realizar esfuerzos –no necesariamente contradictorios con los anteriores- que apunten a un horizonte estratégico marcado por el logro de lo que ha se ha dado en llamar competitividad sistémica. (F. Casanova 2003)

Los enfoques indicados se diferencian principalmente en el alcance temporal de sus planteamientos de política. El primer enfoque es, en general adoptado con el objetivo de obtener resultados inmediatos, frente a coyunturas adversas. El enfoque de la competitividad sistémica apunta, en cambio, al largo plazo, ya que no depende de un conjunto acotado o sencillo de medidas, sino de varias políticas que, integradas, darían como resultado una posición globalmente más competitiva de la economía; así por ejemplo, las políticas de inversión en desarrollo de infraestructura pública y privada, de innovación y desarrollo tecnológico, de integración de sectores y cadenas productivas, de inversión en talento humano, son algunos de los instrumentos más típicos propuestos por este enfoque. (F. Casanova 2003)

Es justamente dentro de este segundo enfoque que se evidencia el rol relevante de la formación profesional. Entendiéndose que las inversiones orientadas a elevar la calificación de la población son en sí mismas también acciones que propenden a elevar la competitividad y, a la vez, refuerzan la efectividad de otras líneas de política complementaria. (F. Casanova 2003)

Las particularidades en el planteamiento de las acciones públicas de capacitación, la conformación del sistema, la forma de organizar la oferta de formación profesional y la forma de atender la demanda, revela, entre otros aspectos, diversos enfoques acerca del abordaje de los objetivos del aumento de la productividad, la competitividad y el desarrollo.

2.4.2 Corrupción

En relación al concepto y definición de corrupción, a continuación se presentan las definiciones constantes en documentos normativos y legales vigentes a la fecha de la investigación.

Según el artículo VI de la Convención Interamericana contra la corrupción (1996), de la cual el Ecuador es signatario, en su ámbito de alcance tenemos que se enmarca la corrupción a:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

De la revisión de la normativa ecuatoriana, se puede evidenciar que durante el periodo de análisis se han venido precisando y tipificando una serie de delitos, y prohibiciones a fines de sancionar la corrupción detectada en el ámbito público; entre las definiciones relacionadas con actos de corrupción, tipificadas como delito y que constan en el Código Penal Ecuatoriano vigente hasta el 2014, se indican como relevantes las siguientes:

Respecto al peculado, el artículo 257, lo tipifica como los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubieren abusado de dineros públicos

o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. Asimismo, indica que se entenderá por malversación la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños al servicio público.

Se tipifica como delito, en el artículo 257-A, cuando las personas descritas en el artículo, abusando de sus calidades, hubieren actuado dolosamente para obtener o conceder créditos vinculados, relacionados o intercompañías, violando expresas disposiciones legales respecto de esta clase de operaciones. Las personas elegidas por votación popular, los representantes o delegados del Presidente de la República y de otros funcionarios fiscales o municipales en organismos del Estado, autónomos o semiautónomos; los funcionarios, empleados o servidores públicos que de cualquier forma utilizaren en beneficio propio o de terceras personas cuando este signifique lucro o incremento patrimonial, trabajadores remunerados por el Estado o por las Entidades del sector público o bienes del sector público.

Se tipifica como delito, en el artículo 257- B, cuando las personas descritas en el artículo, se hubieren aprovechado económicamente en beneficio propio o de terceras personas, de estudios, proyectos, informes, resoluciones y más documentos, calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hubiesen estado en su conocimiento o bajo su dependencia en razón o con ocasión del cargo que ejercen o hubiesen ejercido. El artículo 257-C tipifica como delito el que las personas elegidas por votación popular, a los representantes o delegados y a los funcionarios, empleados o servidores públicos que aprovechándose de la representación popular o del cargo que ejercen se favorezcan o hayan favorecido a personas naturales o jurídicas para que, en contra de expresas disposiciones legales o reglamentarias, les hubiesen concedido contratos o permitido la realización de negocios con el Estado o con cualquier otro organismo del sector público.

El artículo 260 del mismo Código tipifica como delito el cometido por los funcionarios y empleados públicos o sus agentes que, encargados de la adquisición o compra de artículos y enseres para la administración, recibieren comisiones o primas, alteraren los precios en los artículos, las planillas, etc., y los vendedores o proveedores que tomaren parte o se prestaren para estas combinaciones ilícitas.

En relación a la concusión el artículo 264, lo tipifica como los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público culpables de mandar a percibir, exigir o recibir lo que sabían que no era debido por derechos, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones. En relación al cohecho el artículo 285, lo tipifica como todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptaren oferta o promesa, o recibieren dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución. Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que, por ofertas o promesas aceptadas, por dones o presentes recibidos, hubieren ejecutado, en el ejercicio de su cargo, un acto injusto, o se hubieren abstenido de ejecutar un acto que entraba en el orden de sus deberes. Entran también en esta tipificación de delito quienes hubieren compelido por violencias o amenazas, corrompido por promesas, ofertas, dones o presentes, a un funcionario público, a un jurado, árbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio público, para obtener un acto de su empleo u oficio, aunque fuera justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un acto correspondiente al orden de sus deberes

Por enriquecimiento ilícito se entiende: “El incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, generado por actos no permitidos por las leyes, y que, en consecuencia, no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos.” (Código Penal Ecuatoriano; R.O. 147-S, 22-I-1979)¹⁰. Por extorsión, se indica en el artículo 557, cuando con intimidación, o simulando autoridad pública, o falsa orden de la misma, obligue a otro, sin privarle de la libertad personal, a entregar, enviar, depositar, o poner a su disposición o a la de un tercero cosas, dinero o documentos que produzcan o puedan producir efectos jurídicos.

En el ámbito administrativo, la Ley Orgánica del Servicio Público en su Artículo 6 indica respecto al Nepotismo que “Se prohíbe a toda autoridad nominadora, designar, nombrar, posesionar y/o contratar en la misma entidad, institución, organismo o persona jurídica, de las señaladas en el artículo 3 de esta Ley, a sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quien mantenga unión de hecho...” (LOSEP; R.O. 294-2S; 6-X-2010).

¹⁰ Se utilizó como referencia el Código Penal Ecuatoriano que se encontraba vigente a la fecha del análisis.

La organización Transparencia Internacional -organización fundada en 1993- parte de la definición de que la corrupción es *el abuso del poder en beneficio privado*, siendo esta una definición amplia y útil desde el punto de vista de académico, como referencia para la presente investigación; asimismo a partir de esta definición es posible dividir al comportamiento corrupto en tres grupos; a saber¹¹ (Szelubski 2009):

1. Corrupción directa.- Que se expresa por el aprovechamiento directo por parte de un individuo o grupo, en el cumplimiento de una función pública, de su poder o influencia para obtener un beneficio. No requiere de la participación de actores que provengan de sistemas ajenos a la institución en que se comete el acto corrupto. Las categorías que integran este grupo son las siguientes:
 - a) Abuso de poder: Acto por el cual un agente utiliza el poder de su cargo en perjuicio de una persona, grupo o institución que se encuentra en una posición inferior y obteniendo con ello algún beneficio.
 - b) Apropiación de bienes (sean estos públicos o privados): Es el aprovechamiento indebido de bienes o fondos que pertenecen a terceros o a una institución, y a los cuales se tiene acceso gracias a la función que desempeña el individuo.
 - c) Enriquecimiento ilícito: Incremento del patrimonio de un agente, con significativo exceso, respecto de los ingresos legítimos o la obtención de mejoras económicas, durante el ejercicio de una función, sin una debida justificación.
 - d) Extorsión: Utilización del poder que se dispone para presionar a un tercero en orden a obtener un beneficio privado.
 - e) Favoritismo: Conducta destinada a obtener beneficios personales para personas cercanas en desmedro de otras personas más idóneas que procuran la obtención de un cargo o un beneficio.
 - f) Nepotismo: Tipo de favoritismo que se realiza en función de las relaciones familiares.
2. Corrupción mediada.- Dentro de este grupo se encuentran aquellas acciones en que el beneficio particular, producto del comportamiento corrupto, proviene de un tercero. En tal tipo de acciones existe una mayor diversidad de participantes que en la corrupción directa y, además, se obra sobre la base de una división de

¹¹ Estas son definiciones generales para efectos de estudio; algunas de ellas se encuentran tipificadas en el código de procedimiento penal; por lo tanto su definición varía para cada ámbito territorial y/o cultural

roles: por un lado, se encuentran los privados –demandantes de corrupción–, por otro, los agentes públicos –oferentes de corrupción–. Tales acciones pueden categorizarse bajo los acápites siguientes:

- a) Aceptación de ventajas indebidas: Consiste en la admisión de beneficios personales a cambio de realizar un acto indebido, o cualquier favor, por el mero hecho de ocupar un cargo y hacer usufructo del poder o influencia que de tal cargo dimana.
 - b) Tráfico de influencia: Consiste en la negación o uso indebido de la influencia o poder propio del cargo en ámbitos no relacionados con la propia actividad.
 - c) Soborno: Ofrecimiento u otorgamiento a un agente como producto de un pago realizado con fondos públicos para obtener un beneficio.
 - d) Clientelismo político: Beneficios obtenidos por un agente como producto de un pago realizado con fondos públicos para obtener un beneficio.
 - e) Malas prácticas electorales: Aquellas acciones ilícitas dentro de los procesos electorales que tienen como objetivo modificar los resultados de una elección.
3. Corrupción por aprovechamiento de procedimientos. Bajo este grupo de acciones corruptas se aúnan aquellos actos corruptos que son consecuencia de las fallas en los procedimientos del sistema del cual el agente corrupto es parte; es decir, donde la matriz de origen del acto corrupto se encuentra en las estructuras de las organizaciones.
- a) Manejo indebido de bienes o fondos: Es el uso de ellos fuera de los objetivos a los que se encuentran destinados o sin austeridad, eficiencia o transparencia en el ejercicio de la función pública y con un beneficio particular.
 - b) Manejo indebido de información: Es el aprovechamiento indebido, en beneficio propio o de terceros, de cualquier tipo de información reservada a la que se hubiese tenido acceso en función de un cargo.
 - c) Ocultamiento de información: Hecho por el cual un funcionario retiene información que debería enfrentar o hacer pública.
 - d) Negociación incompatible: Acción cometida por un agente quien en función de su cargo debe participar de una negociación como funcionario público y al mismo tiempo actúa como agente privado, teniendo una situación ventajosa frente a otros participantes de la negociación.
 - e) Manejo indebido de los procedimientos públicos: Transgresión, por parte de un agente, de disposiciones sobre procedimientos o normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones a las cuales pertenece obteniendo con

tal transgresión, un beneficio para sí.

- f) Lavado de dinero: Acción realizada por un particular, por medio de la cual participa en la legalización de un capital obtenido originariamente.

La organización Transparencia Internacional, TI, publica desde 1995 el Índice de percepción de la corrupción, IPC, que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. Los primeros IPC utilizaban encuestas de opinión, pero en la actualidad solo se utilizan análisis de “expertos”. TI requiere que se disponga de al menos tres fuentes para poder evaluar un país en el IPC.

Como este índice está basado en sondeos, los resultados son subjetivos y son menos fiables en países de los que se extraen menos fuentes. Las estadísticas como esta son, por naturaleza, imprecisas, y los datos de distintos años no son necesariamente comparables debido a cambios en las muestras y en la metodología empleada. En todo caso el número de países evaluados ha ido en aumento, para el 2011 se evaluaron un total de 180 países.

Es necesario dejar constancia para efectos de esta investigación que, el Ecuador en la actualidad, según declaraciones emitidas por Autoridades del Gobierno, no reconoce informes o acepta los resultados emitidos por Transparencia Internacional en cuestionamiento a las metodologías utilizadas para establecer un índice. No obstante, a efectos de orden académico, y, teniendo en cuenta el análisis de perspectiva histórica que se realiza en el presente documento –cuyo periodo incluye épocas en las que Ecuador participaba con dicha organización–, así como, ante la inexistencia de otros índices histórica y regionalmente aceptados para este fenómeno, se incluirán más adelante para análisis y discusión dichos resultados de forma referencial, teniendo eso sí en consideración los problemas detectados en la construcción de sus metodologías.

Para Campero Nuñez del Prado (2002) la mayor parte de las políticas públicas gubernamentales fracasan y son poco eficientes debido a la corrupción de las organizaciones públicas, que a su vez cooptan o impiden la participación ciudadana en su gestión y por lo tanto, dejan de contar con la legitimidad y respeto de la ciudadanía. Por lo que, para mejorar la gobernanza además de implementar las

políticas públicas y proveer servicios públicos de forma eficiente y efectiva se requiere hacerlo con transparencia, ya que mientras la ciudadanía desconfíe de la utilización de sus recursos en el logro de los objetivos, los niveles de legitimidad y confianza en las tareas y resultados de la administración serán bajos.

2.4.3. Estructura de las organizaciones

Para Weber la burocracia era el tipo técnicamente más puro de dominación legal-racional. El tipo ideal burocrático de Weber (2005) se basa en una organización burocrática que opera mediante leyes y disposiciones administrativas, y para el cumplimiento de las actividades o deberes prestan servicio aquellos que están calificados, conocen las normas y se seleccionan bajo el principio objetivo del mérito. El principio de autoridad jerárquica se cumple, esto es, los cargos están ordenados jerárquicamente, cada puesto inferior está bajo el control y la supervisión de un puesto superior. Los integrantes de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción; son profesionales, especialistas y asalariados (acorde con el tipo o categoría de su función), el desempeño de las ocupaciones de su puesto representan su actividad principal, y son nombrados por un superior jerárquico (un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática) perfilándose una carrera profesional dentro de la organización. Esta forma de organización simboliza el *tipo ideal* que Weber utilizó para entender y pronosticar el desarrollo de la sociedad moderna.

Para Weber (2005) la burocratización implica la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas y, la estructura burocrática implica la concentración de los recursos materiales de administración en manos del jefe, para el caso del Estado burocrático, en cambio, hace entrar en el presupuesto todos sus gastos administrativos, y proporciona a las autoridades inferiores los medios de pago ordinarios, cuya utilización es reglada y controlada por aquél.

Según lo anotado por De la Rosa Albuquerque (2002) el primer autor que traslada el tipo ideal weberiano al ámbito propiamente organizacional fue Merton (1984). Merton indicaba que todos los postulados funcionales se fundamentaban sobre supuestos no empíricos basados en sistemas teóricos abstractos, entonces afirmaba que la comprobación empírica, y no los supuestos teóricos eran

fundamentales para el análisis funcional y especificó que dicho análisis debería partir del estudio de grupos, las organizaciones, las sociedades, y las culturas, decía que todo objeto susceptible de análisis estructural funcional debía representar una cosa estandarizada. Introdujo los conceptos de funciones manifiestas y latentes, esto es intencionadas y no intencionadas; a su vez señaló que la estructura podía ser disfuncional para el sistema en su conjunto y aún así seguir existiendo (Ritzer 1993).

Ahora bien, dentro de la escuela neoestructuralista o institucional que arranca de los planteamientos teóricos weberianos esta busca una síntesis de la teoría de la organización para tomar en consideración los aspectos formales e informales de la estructura organizativa, los problemas de la colaboración y del consenso, los de poder y conflicto, los de la importancia de las recompensas materiales y sociales, así como las relaciones entre organización e individuo y entre organización y ambiente. La relación entre estructura organizativa y el comportamiento individual es el elemento que identifica a esta corriente. (Ramió 1999)

Entre los neoestructuralistas, en la década de 1960, Crozier –bajo la misma orientación metodológica de estudio de caso– profundiza en el análisis burocrático destacando el carácter estratégico de los actores y llegando a definir a la organización burocrática como aquella que no se corrige en función de sus propios errores o, en otras palabras, como un conjunto relativamente estable de círculos viciosos (Crozier 1974, 70-79). Crozier indica en su obra que en condiciones de centralización extrema de responsabilidades, los empleados no se sienten identificados con la función pública que les corresponde y entre sí solo desarrollan una solidaridad negativa, es decir que se unen únicamente en contra de la institución y de las autoridades. La rutina se constituye también en un medio de defensa. Indica, que las conductas y actitudes de individuos y grupos en una organización se remiten necesariamente a las relaciones de Poder que existen entre ellos. Cada grupo, busca dominar puntos estratégicos creados por las diversas fuentes de incertidumbre que existen en la organización y su poder se generará de la manera en que logren controlar esas incertidumbres; refiere, además, al círculo vicioso que genera la implantación de normas y reglas impersonales y la centralización, que al producir en los obreros dependencia y frustración y por tanto respuestas negativas y rutinarias, hace necesaria la implantación de más reglas y mayor control. En el origen de los conflictos está la lucha de individuos y grupos por el poder. (Crozier 1974)

El poder está ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre; así, los

subordinados usan su poder discrecional y buscan aumentar su nivel de negociación y los superiores, usan su poder rigiéndose por el cumplimiento de las reglas, pero buscando dentro de ellas su máxima autonomía. No obstante, lo que impide la desorganización y el que individuos y grupos puedan obtener todas las ventajas posibles en situaciones estratégicas, están los denominados controles sociales como el hecho de que los funcionarios saben que deben seguir trabajando juntos y deben conservar un mínimo de armonía, el reconocimiento de la necesidad de cumplir un mínimo de lo que se espera de ellos y de lograr una cierta realización individual y colectiva, entre otros. (Crozier 1974)

Según M. Crozier (1963) los cuatro elementos responsables de la "artrosis" típica de los sistemas burocráticos son: a) el desarrollo de normas impersonales; b) la centralización de las decisiones; c) el aislamiento entre los distintos niveles jerárquicos; d) el desarrollo de relaciones de poder paralelas. Al analizar los distintos círculos viciosos que ha generado la burocracia, Crozier complementa su conceptualización de la burocracia clasificando las actitudes más frecuentes de la personalidad burocrática, como son: ritualismo, retirada, rebelión, sumisión e innovación (Crozier 1974).

En relación a poder y conflicto se considera que en las organizaciones existe una diversidad de fuentes de poder, una pluralidad de actores con capacidad para ejercer influencia sobre los procesos decisionales, una pluralidad de intereses y objetivos que configuran unas estrategias que generan coaliciones, actos, consensos, enfrentamientos y conflictos, por lo que es importante entender y aceptar estos elementos para la comprensión de las organizaciones. (Ramió 1999)

Para analizar las estructuras organizacionales en la Administración pública es necesario considerar las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, el talento humano y los recursos financieros que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios. La Administración pública es una organización compleja por su diversidad y especialización funcional y territorial, y estructural ya que si bien atienden funciones distintas entre sí, utilizan un mismo modelo administrativo. No hay correlación entre su estructura interna y las funciones asumidas, y existen diversas instituciones con las mismas competencias. El modelo administrativo de la Administración pública no ha cambiado desde hace mucho tiempo, cuando su estructura efectivamente respondía a las necesidades propias de las funciones tradicionales del Estado, sin

embargo, actualmente las funciones y competencias han cambiado, multiplicado y diversificado y el modelo administrativo ya no se adecua a estas nuevas realidades. (Ramió 1999)

La dinámica organizativa está condicionada por los límites normativos que delimitan la gestión del personal: los rígidos mecanismos de entrada al nuevo personal; su vinculación, una vez dentro, con la Administración y las dificultades en aplicar sanciones para modificar comportamientos negativos o ilegales y de incentivos para los resultados positivos son las características más notorias en este tipo de administración. Como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales (médicos, educadores, ingenieros, etc.) con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras, que se ven a veces frenados y subyugados por una estructura y dinámica burocrática que prima los aspectos administrativos. (Ramió 1999)

Adicionalmente, la Administración pública está sujeta a la interdependencia con la política. No hay separación real entre política y Administración, ya que la organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político (Baena del Alcázar, en Ramió 1999). No existe una relación inmediata entre actividad de la Administración y recursos financieros, la definición de los parámetros de eficiencia y eficacia tiene una fuerte dimensión política, lo que hace muy difícil medir la eficiencia o el rendimiento de la Administración en términos reales. La pluralidad de administraciones públicas hace que estas compitan entre sí por unos recursos que en su mayoría recauda y distribuye una única instancia.

Bajo la influencia de Merton, Selznick (1996) desarrolla los primeros escritos institucionalistas, ya que postuló una distinción entre institución y organización: cuando una organización es institucionalizada, tiende a adquirir un carácter especial y a realizar una competencia distintiva, o mejor dicho, una incapacidad. Esto es, con el tiempo las organizaciones se transforman en instituciones y pierden su carácter de instrumental (realización de metas), a la vez que se introducen en una lógica de supervivencia por el hecho mismo de la supervivencia –independientemente del cumplimiento de sus objetivos y niveles de eficiencia– (Barba y Solís 1997; Scott, 1995 en De la Rosa Albuquerque 2002).

2.5. Estudio de caso, método comparativo y comparación diacrónica

Un estudio de caso, se define acorde con Yin (1994) como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes”. Así mismo, indica que un “estudio de caso cubre con la técnicamente distintiva situación en la cual habrá muchas más variables de interés que apuntes de datos, y, como resultado, confía en las fuentes múltiples de evidencia, con datos que necesitan converger en una moda triangular, y como otro resultado beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas para guiar la colección de los datos y análisis.”

Comparar es confrontar una cosa con otra. Parangonar sirve para controlar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica (...) comparar implica asimilar y diferenciar en los límites (Sartori, 1994).

Respecto al método comparativo, acorde con Nohlen (2006), es un procedimiento de la comparación sistemática de casos de análisis que en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis. La comparación es el criterio de la interpretación valorativa de los resultados empíricos.

En el caso de las políticas públicas es muy difícil realizar experimentos por lo que el método comparativo es el procedimiento al que es factible recurrir. Según Parsons (2008) las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto.”

La comparación diacrónica o longitudinal implica la comparación entre distintos momentos del o los casos estudiados, sirve en primer lugar al propósito de aumentar el número de casos. En este tipo de comparación –que se trata en el estudio– las unidades analizadas experimentan, a lo largo de la historia, transformaciones que no sólo afectan a las variables específicas cuyo impacto se evalúa, sino también a otras consideradas contextuales. El aspecto secuencial de casos tiene efectos sobre la capacidad de análisis que son complejos, permite evaluar la presencia de causas históricas y constantes que afectan al objeto de estudio, y pueden ser evaluados aquellos conceptos del análisis sociopolítico. (Llamazarez 1995)

La comparación puede realizarse a través de varios mecanismos, entre estos,

través del estudio de las similitudes—que se trata en el estudio— entre aquellos casos en los que se presenta un idéntico resultado (o *método de la semejanza*). Cuando se evidencian dos resultados idénticos en casos distintos, se supone que son las condiciones comunes a ambos casos las que explican la presencia del fenómeno investigado (Llamazarez 1995).

2.6. Perspectiva del análisis teórico

Esta investigación se centra en la postura de teorías mixtas en la que se toma en consideración los factores internos centrados en el Estado y los factores externos centrados en la sociedad entendiendo las interrelaciones e interdependencias en sus dimensiones horizontales más que en las verticales, explicando el cambio y/o permanencia de las instituciones.

La política además de ser un proceso en el cual se juegan los intereses individuales es un sistema de significados compartidos y creencias, que vuelven la acción política entendible para la comunidad y la sociedad, y los resultados obtenidos se pueden convertir en resultados buscados por la sociedad. Por otro lado, el proceso de legitimación de las acciones políticas ha puesto mayor énfasis en la forma en que se construyen las acciones, sus procedimientos correctos que en los resultados, y por ello las reformas institucionales rara vez tienen un buen resultado, como ha sido en efecto evidenciado para el caso de las reformas en la institucionalidad de capacitación en el caso Ecuador, según se expuso en el capítulo de introducción.

A partir del Neoinstitucionalismo que nace para reorientar el análisis empírico en la teoría política superando los supuestos del conductismo y la elección racional. Para observar en el ámbito de la política como las instituciones se forman y cambian. Que se enfoca en observar que las preferencias de los individuos son construidas en un contexto institucional, que es dentro de las instituciones donde los individuos diseñan sus acciones, diseñan normas y organizaciones, toman decisiones era por tanto importante responder a la pregunta de cuáles son las características institucionales que influyen en el comportamiento de los individuos.

El neoinstitucionalismo de March y Olson lleva a entender la forma en que desarrollan las acciones en las instituciones políticas, los actores políticos cuyos comportamientos se basan en lo correcto, en lo establecido, las prácticas, ritos, es

decir prácticas institucionalizadas, identificando los líderes un patrón de comportamiento adecuado (dentro de un conjunto de reglas institucionales) para ser seguidos por ellos como lo correcto a realizar. Las prácticas institucionales se convierten en reglas y en el marco institucional.

El Neoinstitucionalismo histórico es la perspectiva de análisis enfocándose en la incidencia de que estas (instituciones) tienen en los resultados y acciones públicas, esta como una perspectiva de reacción entre las perspectivas conductistas y las estructuralistas. Se preocupa de la forma en que se despliegan a lo largo del tiempo los procesos políticos y porque están incrustados esos procesos en las instituciones, se preocupa de los momentos críticos, de secuencias distintivas. Este tipo de enfoque al dar importancia a los procesos de gestación, adopción, evolución y secuencias históricas de las coaliciones de las decisiones políticas permitirá identificar como afectan las variables locales en la construcción de políticas públicas por medio de la metodología planteada por medio del caso histórico que se analizará en sus diferentes fases.

En el enfoque neoinstitucionalista histórico se definen las instituciones y los actores, entre los primeros existen varios ordenes institucionales, el relacionado a los grandes procesos o acontecimientos, las coaliciones, arreglos institucionales (estructuras públicas), comunidades del discurso y como actores los tomadores de decisiones, los líderes públicos con gran autoridad. Asimismo las perspectivas de análisis para la relación entre instituciones y actores son el camino del sendero, las coyunturas críticas y los beneficios crecientes. El camino del sendero, es decir la inercia es una perspectiva que en el neoinstitucionalismo está basada en el supuesto de que en los procesos institucionales al existir un conflicto de intereses, presente en toda política pública, existe la semilla de cambio, explica factores de diseño, creación estabilidad, continuidad, destrucción y sustitución institucional (Farfán 2007, 22).

Para el análisis comparativo de las acciones/políticas de capacitación, se entenderán como fases aquellas basadas en el modelo de ciclo Jones (1970) y presentadas en cuatro fases por Roth Deubel (2006) como: I) la identificación, construcción de problemas y agenda política; II) la formulación de soluciones y decisión; III) la implementación de las decisiones; y, IV) la evaluación de políticas públicas.

Se utiliza la categoría de análisis de teorías mixtas para el tratamiento de

políticas públicas, neoinstitucionalismo.

Capítulo Tres

Políticas Públicas en Ecuador

3.1. Antecedentes

Las Políticas Públicas de un País tienen consecuencias directas en el bienestar de la población, ya que son instrumentos del cual se sirve el gobierno para desarrollar su acción y dar respuesta a la ciudadanía. Son acciones del Estado que buscan dar respuestas a las demandas y necesidades de la sociedad, y son vistas como las estrategias que este asume para aliviar los problemas nacionales.

La construcción de políticas requieren una planificación, toma de decisiones y un proceso de análisis que en su mayoría tienen como fundamento estudios que se realizan para dar respuesta a una necesidad identificada dentro de la sociedad. En el Ecuador desde 1978 se han desarrollado los denominados planes nacionales de desarrollo, en los diferentes periodos de Gobierno, para un total de nueve planes de desarrollo identificados, en cuya construcción y ejecución participan diversas instituciones y actores, los mismos que fueron realizados en el marco de las atribuciones, derechos y obligaciones consagrados en las Constituciones vigentes en sus respectivos periodos.

Para el análisis se tomó en consideración las políticas relacionadas con el ámbito de la producción, las específicas de capacitación así como los cambios institucionales (estructuras públicas) propuestos en el periodo de análisis y que consten en los mencionados planes; se verificó también, si estos planes con la definición de estrategias, políticas, metas e indicadores fueron construidos con la participación ciudadana y de diversos sectores.

Cabe indicar que las Constituciones que abarcan el periodo de 1978-2011, que representan el punto de partida¹² para la elaboración de los planes nacionales de desarrollo y políticas públicas son: la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en Referéndum del 15 de enero de 1978; la aprobada en junio de 1998 y, la aprobada en Referéndum de 2008.

¹² Entendiendo que la Constitución o Carta Magna define los límites y relaciones entre los poderes del Estado; determina la organización y competencias de los poderes públicos, los fundamentos de la vida económica y social, los deberes y derechos de las y los ciudadanos.

En 1978 se inició la fase constitucional más larga de la historia de la República del Ecuador, surgió de un proceso organizado por el Consejo Supremo de Gobierno, dictadura militar que gobernó entre 1976 y 1979, que en lugar de convocar a una asamblea constituyente conforme lo exigían los sectores políticos tradicionales, integró tres comisiones: una para preparar el proyecto de Nueva Constitución; otra para realizar reformas a la Constitución de 1945; y la tercera para que proponga la nueva Ley de Elecciones y Partidos Políticos que organice el proceso de retorno a la constitucionalidad. (Paz y Miño 2008)

En el referéndum de enero de 1978 triunfó el proyecto de Nueva Constitución, misma que se originó en un grupo reducido de personas que la redactaron, y su contenido resultó ser progresista para los momentos históricos que vivía el Ecuador al salir de la dictadura; pero el ser aprobada en referéndum, le dio legitimidad social frente a las Constituciones anteriores. Se organizó el proceso electoral para elegir presidente, diputados y autoridades de los organismos seccionales, y por primera vez en la historia nacional se realizó un proceso electoral de doble vuelta para elegir en binomio, al presidente y vicepresidente de la república. En la segunda vuelta triunfó Jaime Roldós y su posesión como Presidente de la República fue el 10 de agosto de 1979. Así se iniciaron los gobiernos constitucionales, al mismo tiempo que entró en vigencia la Constitución aprobada en referéndum. (Paz y Miño 2008)

La Constitución de 1979 tuvo varias reformas, veintidós en total, entre reformas de artículos, interpretaciones y codificaciones, hasta el año 1998. La Constitución fue aplicada por los presidentes Jaime Roldós (1979-1981) y Osvaldo Hurtado (1981-1984), y, se evidencia en el análisis histórico que durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) se determinó la influencia de los intereses empresariales en el Estado, como se aprecia en las políticas y acciones implementadas. Después del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) buscó reformas sobre la Constitución de 1979. (Paz y Miño 2008)

A partir de 1996 se evidencia una década de inestabilidad gubernamental en el país con siete presidentes y un intento dictatorial. Los tres presidentes electos en este periodo fueron: Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2003-2005), mismos que fueron derrocados, entre otros, debido a factores económicos, políticos y sociales que provocaron la reacción ciudadana, que realizó

manifestaciones que se dieron en la Sierra y especialmente en Quito. Después del derrocamiento de Bucaram fue nombrado como Presidente Interino Fabián Alarcón (1997-1998), quien convocó a una consulta popular para reunir una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución de 1979 y entre otros, legitimar el proceso que condujo a su presidencia.

La Asamblea Constitucional de 1998 inició sus actividades el 20 de diciembre de 1997 y la mayoría resolvió transformar la Asamblea Constitucional en Constituyente (Paz y Miño 2008). El 5 de junio de 1998 fue aprobada la Constitución en Riobamba, la misma que entró en vigencia en agosto de ese año con la posesión presidencial de Jamil Mahuad.

Entre 2007 y 2008 se sucedieron cinco procesos electorales que demostraron un cambio trascendental en la orientación política y de políticas del país. Uno, la primera vuelta electoral, en la que el candidato de Alianza País, Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013), logró pasar a la segunda vuelta; dos, el triunfo de Correa, en la segunda vuelta, sobre Álvaro Noboa; tres, el triunfo, con el 82 % de los votos, de la tesis de convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes para que dicte una nueva Constitución; cuatro, el triunfo de una amplia mayoría de candidatos de Alianza País para integrar la Asamblea; y, cinco, la votación mayoritaria (64%) a favor de la nueva Constitución en el referéndum que se realizó el 28 de septiembre de 2008. (Paz y Miño 2008)

Los debates se centraron en el papel del Estado en la economía, en los que se develó que las derechas económicas y políticas defendieron a la empresa privada y al mercado libre (Paz y Miño 2008). La Constitución de 2008 implica un giro pues parte de otro modelo: la “economía social y solidaria” y de un activo papel del Estado en la economía, recuperando incluso según Paz y Miño (2008) una serie de principios nacionales que se habían formulado en las Constituciones de 1929, 1945 y 1979.

3.2. Las Políticas Públicas en Ecuador

La historia de la construcción de agendas de política y posicionamiento de los distintos gobiernos en Ecuador permite distinguir etapas: una primera de cuestionamientos profundos y movilizaciones cuya duración y capacidad de desestabilización dependen de la demora del gobierno en anunciar las agendas, los

procesos de acuerdos previos, las convocatorias y el apoyo del Congreso. La segunda de *dejar hacer* mientras ocurren posicionamientos de actores políticos con miras a las siguientes elecciones y descubrimientos de los vacíos en las agendas o su ejecución. La tercera, basada en destacar los errores de los programas de gobierno y usualmente acompañadas de crisis económicas que no han podido ser resueltas con el ajuste y que son mitigadas con incrementos de último momento en el gasto público con el consiguiente desequilibrio fiscal. (Vásconez, Córdoba y Muñoz 2005)

Los mecanismos de transferencia de políticas se dan en tres ámbitos: el ideológico conceptual que en los años ochenta y noventa casi siempre ha provenido de influencias externas (políticas-financieras) y en pocos casos grandes movilizaciones populares; el programático en el que participan muchos sectores y actores –institucionalizados o no– en el que principalmente se discute sobre el presupuesto, más que las prioridades de política, los criterios de eficiencia o equidad y es donde se cambian las agendas de política. Y el de la viabilidad/operatividad que tiene a su vez dos niveles: la concreción de propuestas en el imaginario colectivo por medio de la participación, discusión y gestión directa de actores de la comunidad y sociedad civil; y la ejecución de acciones, programas y proyectos que pasa por la capacidad (o no) de las burocracias. (Vásconez, Córdoba y Muñoz 2005)

Los niveles internos del proceso de construcción de políticas presentan filtros importantes para el traspaso desde la agenda hacia su ejecución; y en ellos se pierden recursos y posibilidades de discusión más relevantes lo cual lleva a que los resultados no reflejen ni los planteamientos de los gobiernos, ni los de sus detractores sino una serie de acciones inerciales producto más bien de una operación burocrática. (Vásconez, Córdoba y Muñoz 2005)

Para el análisis de las Políticas Públicas en Ecuador es necesario entender los contextos en que se han aprobado las Constituciones de la República, así como en los que se han desarrollado los planes de desarrollo que han derivado en las respectivas políticas públicas y orientaciones de políticas públicas. Para ello se anotarán a continuación los contextos políticos, económicos y sociales desde 1978-2011, los principales enfoques de desarrollo, y las especificidades de los planes y políticas; enfatizando el contexto local, pero sin perder de vista en lo relevante el contexto latinoamericano.

3.2.1. Contextos Políticos, Económicos y Sociales

El estudio se ha delimitado al periodo de 1978 a 2011 y abarca un ámbito nacional, no obstante en el análisis de los contextos políticos, económicos y sociales se considera también el escenario latinoamericano a fin de enriquecer el análisis contextual.

Periodo 1978-1987

Desde los años sesenta hasta el fin de los setenta o inicios de los ochenta, se dieron profundas transformaciones de la sociedad ecuatoriana, debido no solo a que por la crisis de la exportación bananera se había producido un cambio en el producto básico de exportación al petróleo, sino a un esfuerzo de modernización y racionalización de la estructura, que al estar acompañado de conflictos y tensiones sociales, produjeron significativas variaciones en la ubicación de los grupos sociales; y, ello a su vez con la situación internacional en su conjunto, determinaron la acelerada transformación de la realidad del Ecuador. (Ayala 2008)

Los cambios en el sector agrícola, junto a un proceso de desarrollo industrial y el robustecimiento del capital financiero, entre otros, generaron en lo político una expansión del ámbito del Estado, por otro lado, las Fuerzas Armadas, fueron desarrollando cierto espacio de autonomía en su acción política, que se expresó en sus dictaduras. Dentro del aparato Estatal y en la escena política surgieron tendencias reformistas y modernizantes, que se consolidaron en los años setenta. (Ayala 2008)

La exportación petrolera se dio en una coyuntura internacional de elevación sostenida de precios de los hidrocarburos, lo que generó una expansión económica, que dio al gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas, del General Guillermo Rodríguez Lara, grandes recursos que fueron dedicados al robustecimiento y modernización del Estado y el aparato productivo. El gobierno tuvo iniciativas progresistas, especialmente en su política internacional, puesto que defendió la soberanía del país sobre sus recursos naturales. El Ecuador ingresó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e impulsó el control estatal de la explotación y comercialización petrolera. En 1976, Rodríguez Lara fue sustituido por un Consejo Supremo de Gobierno que continuó el régimen militar, limitando sus políticas progresistas, adquirió deuda externa y ejecutó actos de represión de los trabajadores. El Consejo Supremo estableció un “Plan de

Reestructuración Jurídica” para volver al régimen legal, mediante el sometimiento de dos proyectos de Constitución a referéndum. (Ayala 2008)

En este contexto de modernización acelerada, con el capitalismo penetrando en toda la estructura socioeconómica, y una acentuada dependencia internacional del país, la situación económica evidenciaba cambios, pero así también la situación social, ya que con el crecimiento poblacional el mayor número de habitantes pasó a ser mayoritariamente urbano y se consolidaban como actores de la vida social ecuatoriana; al mismo tiempo, los grupos dominantes se reagruparon y la fuerza de la burguesía industrial y financiera, tenían como contrapeso la unificación de las centrales de trabajadores del país en el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), el cual era un activo promotor de la movilización y la protesta. (Ayala 2008)

A inicios de los ochenta se debilitó la presencia del Estado en la economía, y se inició el predominio de posturas de corte privatista que se propusieron reducir el Estado y aplicar medidas de ajuste que intentaron, sin éxito, superar la recesión de largo plazo, que acompañó al país hasta el final del siglo. Frente a esto se levantó un movimiento de los pueblos indígenas, que reivindicaría sus derechos colectivos, y articuló la resistencia al neoliberalismo. Como consecuencia desde esos años, decenas de miles de ecuatorianos y ecuatorianas que buscaban trabajo emigraron a Norteamérica o a varios países de Europa, convirtiéndose luego en actores fundamentales de la vida económica del Ecuador. (Ayala 2008)

La situación económica y política en el Ecuador se desarrolló en medio de la crisis internacional de los 80 con efectos que se extendieron hasta la siguiente década, ya que el primer período de auge de los flujos de capital hacia las economías en desarrollo tuvo un abrupto final con profundas crisis financieras internas y externas en los años 1981 y 1982. La aplicación de políticas macroeconómicas contractivas tuvieron como consecuencia la disminución del flujo de capitales y la caída de las exportaciones; que sumados al desplome del precio del petróleo afectó a varios países latinoamericanos. Crisis que fueron seguidas por la nacionalización de gran parte de las deudas privadas externas —a través de diferentes mecanismos nacionales— y por el establecimiento arreglos institucionales en los que la financiación externa de cada país debía ser intermediada por la negociación con los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Frenkel 2013).

Respecto al período democrático en Ecuador, Jaime Roldós inició en 1979 un gobierno de iniciativas progresistas, la “fuerza del cambio” a nivel interno y una

imagen internacional de autonomía. El equipo de gobierno era muy heterogéneo y sus iniciativas reformistas desorganizadas; Roldós se quedó sin la mayoría parlamentaria. El Plan de Desarrollo no pudo ser aplicado. La situación política se dificultó aún más debido a un incidente fronterizo con el Perú a inicios de 1981, ya que aunque, el Presidente logró un gran consenso nacional para enfrentar la situación, tuvo que hacer concesiones en su línea progresista internacional y tomó medidas económicas que inflaron el Presupuesto del Estado e impactaron los ingresos de los ecuatorianos. (Ayala 2008)

Bajo el Gobierno de Osvaldo Hurtado, se dio un giro al manejo estatal, pues empezó la liberación de precios de productos, la apertura de tesis de mercado en sus diversos órdenes y el rediseño de los recursos públicos para pagar la deuda externa (Paz y Miño, 2006). En 1982 las exportaciones bajaron y se elevó el gasto público, se produjo una nueva recesión, agravada por varios desastres naturales. El gobierno mantuvo programas de desarrollo como la electrificación y la alfabetización, pero enfrentó la crisis tomando medidas que afectaban los ingresos de la mayoría, cediendo a presiones de las élites y del Fondo Monetario Internacional. Realizó la *sucretización*, un arreglo de la deuda externa, que convirtió a sucres la deuda dolarizada de los empresarios y el Estado asumió el pago de tales deudas en dólares, con resultados terribles para la economía. En este contexto, el sindicalismo obrero y los sectores populares ahondaron las protestas; siendo la protesta social liderada por el FUT la que hizo tambalear al régimen, pero logró mantenerse, sin cambiar sus políticas. (Ayala 2008)

El gobierno de Osvaldo Hurtado, implementó algunas políticas sociales, como las de atención al campo y a los pobladores rurales, o las desarrolladas en materia educativa, respetó las instituciones constitucionales y mantuvo un clima de respeto a la democracia y las libertades generales de los ciudadanos.

Los programas de ajuste en este época aplicaron medidas básicamente en 4 frentes: 1) austeridad fiscal, mediante el recorte de gastos corrientes; recargos arancelarios, eliminación de subsidios, etc; 2) política monetaria restrictiva; 3) renegociación de la deuda externa; y, 4) aplicación de una política cambiaria más flexible mediante sistemas de cambio múltiple y minidevaluaciones preanunciadas, lo cual contribuyó a disminuir las importaciones (BCE n.d).

León Febres Cordero del denominado *Frente de Reconstrucción Nacional*, ganó la elección de 1984, y en su gobierno aplicó medidas que incrementaron el

poder de los grupos de empresarios principalmente banqueros y exportadores, y reactivaron a los productores para la exportación. La apertura al capital extranjero no tuvo trascendencia. En marzo de 1987 un terremoto dañó el oleoducto y suspendió por seis meses la exportación petrolera. Febres Cordero enfrentó a las demás funciones del Estado y a la oposición, que denunció numerosos hechos de corrupción gubernamental y violaciones a los derechos humanos. A base de actos de fuerza, el gobierno reprimió las protestas. El gobierno perdió la elección parlamentaria de 1986, pero no varió su política económica. (Ayala 2008)

Febres Cordero vinculó a su gobierno a empresarios y en general el Estado fue un objetivo de reestructuración a fin de canalizar recursos al fomento de las actividades privadas, con el acompañamiento de obras públicas condicionadas por tales esfuerzos. La época se desarrollaba en el marco de los condicionamientos del FMI sobre los gobiernos latinoamericanos y el auge del capital transnacional, de manera que Febres Cordero, orientó a su gobierno al aperturismo económico internacional. (Paz y Miño 2006)

Las principales políticas de ajuste fueron: unificación cambiaria, traslado de las operaciones privadas en moneda extranjera hacia el mercado libre de cambios; tasas de interés de libre contratación, restricción del crédito al sector público y privado, control del gasto público y suspensión de pagos de la deuda externa (BCE n.d).

Periodo 1988-1997

En las elecciones de 1988 triunfó Rodrigo Borja, candidato militante de Izquierda Democrática, que llegó a dominar Ejecutivo, Congreso, Corte Suprema y organismos de control, pero no realizó los cambios socioeconómicos de su plan (Ayala 2008). El gobierno de Rodrigo Borja procuró reorientar la economía sobre la base del reformismo y la gestión estatal, pero ni la época, ni los conceptos manejados en aquellos momentos hicieron posible revertir las tendencias del manejo económico iniciadas en el gobierno de Febres Cordero. De tal modo que Borja adoptó un conjunto de medidas que estuvieron más relacionadas con el neoliberalismo, que con la perspectiva socialdemócrata, como fue la flexibilización laboral introducida con la legitimación del sistema de maquilas y la reforma del Código del Trabajo para imponer condiciones más restrictivas a la organización sindical. Fue importante, en todo caso, la preocupación gubernamental para el

reordenamiento fiscal y cierta atención a los sectores rurales e indígenas, junto al respeto de los principios democráticos que se observó. (Paz y Miño 2006)

El gobierno de Borja mantuvo las políticas de ajuste con aplicación escalonada de medidas, la deuda externa se incrementó y se incrementó el costo de la vida. El gobierno terminó el aislamiento internacional del país, anunció garantías para las libertades de expresión y los derechos humanos, realizó programas como la alfabetización y una reforma fiscal. Se priorizó alcanzar un acuerdo en el diferendo territorial con Perú, postura que se mantuvo en los años siguientes como política de Estado. Desde 1990 el gobierno enfrentó la oposición política y la protesta de trabajadores e indígenas que derivó en un levantamiento. Se efectuó una activa campaña antiobrera y enfrentó escándalos por acusaciones de corrupción. (Ayala 2008)

En este periodo a principios de la década de 1990, en términos económicos, la región experimentó un período de auge de los flujos de capital que finalizó abruptamente con la crisis mexicana de 1994. Al principio de este auge predominaba la idea de que se iniciaría de un largo período de crecimiento de la afluencia de capital hacia los mercados emergentes, manifestación de una continua profundización financiera en el plano internacional. Es así, que la extensión y magnitud de este auge habría estado relacionada con esa subestimación de los riesgos por parte de los inversores lo que contribuyó a alimentar la intensidad de los flujos de capital. Luego de la crisis de 1994, la intervención internacional habría posibilitado una rápida recuperación de la confianza de los mercados financieros. Esto definió que al período de retracción, que fue corto, le siga un nuevo auge, esta vez con un mayor peso de la inversión extranjera directa, que se extendió hasta el momento de la crisis asiática en 1997. (Frenkel 2013)

En este marco, en el País en la elección de 1992, triunfó Sixto Durán Ballén, cuyo gobierno se basó en un plan de modernización, privatizaciones, “reducción del Estado”, y la aplicación de políticas de ajuste que eliminaron los subsidios y elevaron precios, entre ellos el de los combustibles. Separó al Ecuador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Se definió por la economía de mercado, el apoyo a la banca y al crecimiento de las inversiones empresariales nacionales y extranjeras. El gobierno redujo en varios miles los servidores públicos. Logró mantener una política monetaria estable, bajar la inflación, renegociar la deuda externa y realizar varias obras públicas, pero su política económica tuvo altos costos

sociales, que provocaron nuevas caídas del nivel de vida, descontento generalizado y la negativa a las privatizaciones por medio de una consulta popular. El vicepresidente de la República, Alberto Dahik, en medio de un escándalo de corrupción, renunció y abandonó el país. (Ayala 2008)

En enero de 1995 el Perú atacó destacamentos ecuatorianos en la cabecera del río Cenepa, en la Amazonía, ante lo cual la comunidad nacional reaccionó con unidad y madurez; asimismo el presidente Durán Ballén tuvo una actitud firme pero abierta a un arreglo pacífico. Luego de varias semanas de enfrentamientos, se suscribió un acuerdo de paz y comenzó un proceso de arreglo definitivo. (Ayala 2008)

En la elección de 1996 triunfó el candidato populista Abdalá Bucaram Ortiz, creador del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). El Gobierno de Bucaram intentó dar continuidad a la vía del crecimiento bajo el esquema de mercado libre, planteando un sistema de convertibilidad; en apoyo del gobierno estuvieron tres de los grupos familiares más poderosos del Ecuador, de los sectores bananero, de la banca, de los medios de comunicación y otros sectores empresariales (Paz y Miño 2006). Bucaram amplió los conflictos regionales, exageró su estilo informal y arbitrario, enfrentándose a sectores empresariales, laborales, indígenas y grupos medios que lo acusaron de numerosos actos de corrupción, y, realizaron una protesta en febrero de 1997, que consiguió separarlo del poder (Ayala 2008).

Luego de la salida de Bucaram, el Congreso nombró presidente interino a Fabián Alarcón Rivera, del partido denominado Frente Radical Alfarista (FRA), quien luego fue ratificado por una consulta popular y ejerció el cargo hasta agosto de 1998. Gobernó en medio de una crisis fiscal provocada por el descenso de los ingresos petroleros y, acusaciones de corrupción que determinaron la salida del Ministro de Gobierno. Se realizó la negociación del diferendo con el Perú lográndose importantes avances (Ayala 2008). En 1997 se convocó a una Asamblea Nacional que hizo una reforma integral de la Constitución de 1978.

Durante este proceso constitucionalista se destacan como parte del contexto el giro mundial aperturista y globalizador, la difusión en América Latina del neoliberalismo como ideología económica modernizadora; el problema de la deuda externa en toda la región y la crisis económica en distintos países (Paz y Miño 2008); y, en específico Ecuador condicionado por ese movimiento aperturista, el pago de la deuda externa y por la crisis provocada por el derrumbe del auge petrolero.

En el periodo descrito, el desequilibrio fiscal fue, en el Ecuador, un problema recurrente, no resuelto; el gasto público se ha vuelto crecientemente inflexible, como consecuencia del carácter inflexible, de algunos de sus rubros como los sueldos del sector público y pagos de la deuda externa que llegaron a representar en promedio, aproximadamente un 60% del gasto total. Por otro lado, los ingresos del fisco presentaron una alta dependencia con respecto a los ingresos petroleros, particularmente los provenientes de las exportaciones de crudo; a su vez, el Impuesto al Valor Agregado se ha convertido gradualmente en un referente importante del sistema tributaria, la débil base impositiva de la época puede apreciarse a través del indicador de presión tributaria, como porcentaje del PIB, que se ha mantenido por debajo del 10% del PIB, salvo en los años 1995 y 1997 en que ésta ascendió a un 10,8% y 11,2%, respectivamente. Según un estudio comparativo entre 1992 y 1994, de diez países latinoamericanos, el Ecuador se distinguió por tener a dicha época la presión tributaria más

Respecto al destino del gasto, los corrientes superan los de capital (inversión); los primeros representaron en el período 1990-96 en promedio un 73% del gasto total. Adicionalmente, en términos del PIB, no han sido constantes pasando de un incremento de gasto de inversión en 1989-1992, para luego descender entre 1993 y 1995, incrementarse en 1996 y volver a descender dramáticamente.

A fines de esta década, los países altamente endeudados de América Latina planteaban necesidades de recursos para refinanciar sus deudas y cubrir déficit en cuenta corriente, determinados principalmente por los servicios del capital (intereses y utilidades), con ello el déficit de balance comercial había perdido importancia relativa frente al creciente déficit en las cuentas de servicios financieros y factoriales. Para el análisis es necesario considerar que las crisis acarrear generalmente altos costos económicos y sociales y retrocesos en el crecimiento; y que el contagio regional es uno de los efectos, esto es la crisis en un país tiene repercusiones adversas sobre el precio del financiamiento y los flujos de capital de otros países (Frenkel 2013).

Periodo 1998-2007

Está marcado el contexto con la nueva Constitución que entró en vigencia en 1998 que consagró una tendencia de orientación privatista a la relación Estado-economía y limitó la representación política. Pero incluyó, entre otros, el

reconocimiento de la diversidad del país, los derechos indígenas, de las mujeres, niños y otros sectores sociales; reformó el Congreso, y la educación (Ayala 2008). La Constitución amplió el poder del presidente respecto a la política económica y a la estabilidad de sus ministros (ya que existía una permanente pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo), y restringió el poder del Congreso en la elaboración del presupuesto nacional; se buscaba otorgar estabilidad política y económica. Incluyó disposiciones para prevenir la corrupción en el manejo de los bienes públicos y para sancionarla, y se institucionalizó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

En esta década y al final de siglo y milenio, el Ecuador se encontraba con una economía en caída libre, en la que el sistema de precios había dejado de funcionar, la elevada inflación y la volatilidad en el tipo de cambio provocaron enormes pérdidas de eficiencia y costos muy elevados en el sistema productivo. La inestabilidad económica junto con la creciente dolarización informal que se había producido desde los últimos años distorsionaron los precios relativos, a tal punto que se tornó prácticamente imposible hacer comparaciones de precios entre bienes y servicios. Los precios se fijaban en sucres, dólares, certificados de depósito, etc. Como consecuencia los agentes evitaban realizar transacciones, deprimiendo aún más la actividad económica (BCE 2014).

La economía con elevados déficits fiscales estructurales, altos índices de endeudamiento público y altas tasas de interés, determinaron que los depositantes que buscaban proteger su poder adquisitivo inicien un proceso creciente de dolarización de los pasivos bancarios. Al subir el tipo de cambio, se licuaba el patrimonio de los accionistas de las entidades del sistema financiero, ya que este se encontraba registrado en moneda nacional, debilitándose así la solvencia de las entidades. Los créditos en dólares aumentaron progresivamente, pretendiendo así que el riesgo de cambio disminuya, pero a su vez el riesgo de crédito por la calidad de la cartera empeoraba drásticamente. Entre 1998 y 1999 algunos bancos pasaron a saneamiento y reestructuración por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos que pagaba la garantía a través de Bonos siendo el único comprador el Banco Central del Ecuador a través de emisión inorgánica. Esto, asociado al retiro masivo de depósitos que enfrentaban las instituciones financieras, provocó un crecimiento desproporcionado de la emisión monetaria, con los consecuentes efectos macroeconómicos. (BCE 2010)

El nuevo presidente Jamil Mahuad del partido Democracia Popular, que se

posesionó en 1998, fue derrocado a los 18 meses luego de protestas y movilizaciones de indígenas y militares y una gran reacción nacional. El gobierno tomó medidas de ajuste, dejó crecer los conflictos y generó una crisis en la que se lo acusó de proteger los intereses de grupos de banqueros (Ayala 2008). En marzo de 1999 decretó un feriado bancario y la congelación de depósitos a plazo y de la mitad de los depósitos a la vista, afectando a cientos de miles de personas, en medio del descontrol económico y un descontento social que deterioró aun más la institucionalidad. Esta medida extrema, tuvo como efecto la contención temporal del crecimiento de la inflación y del tipo de cambio (BCE 2010).

Ante la profundidad de los desequilibrios económicos y la inestabilidad política, bajo los argumentos eliminar la inestabilidad del mercado cambiario, reducir la inflación de origen monetario y cambiario, y favorecer las expectativas de los agentes económicos a fin de dinamizar la actividad productiva, estimular las inversiones y propiciar un mayor ingreso de capitales del exterior (BCE 2010); en enero de 2000, el Gobierno anunció la dolarización de la economía, lo que implicaba que la divisa norteamericana sustituiría a la moneda nacional hasta entonces el *Sucre* como la moneda de curso legal.

Entre lo positivo, en el Gobierno de Mahuad se consiguió un arreglo de paz con el Perú en 1998, el cual sentó bases para el comercio, la navegación y la integración fronteriza.

Luego se posesionó el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano quien mantuvo la dolarización, se esforzó por bajar la inflación y realizó varias reformas presupuestarias y fiscales restrictivas, planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Promovió, varias negociaciones petroleras y la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) (Ayala, 2008). En definitiva, se condujo en el mismo esquema de reformas que impulsaron el modelo empresarial de desarrollo de gobiernos anteriores y afirmó la “flexibilización” laboral en orden a crearle al sector productivo mayores ventajas competitivas pero a costa de la fuerza de trabajo nacional (Paz y Miño 2006).

Con la dolarización la política fiscal cobró mayor prioridad que en períodos anteriores, por lo que se creó un marco legal para contribuir a lograr la sostenibilidad fiscal y la posibilidad de contar con instrumentos de políticas anticíclicas, como mecanismos para precautelar la sostenibilidad de la economía en dolarización. Se definió la obligación mediante ley de difundir permanentemente la información

económica y financiera por parte de las instituciones públicas. Sin embargo, priorizar la reducción del déficit fiscal, el nivel de endeudamiento y el fortalecimiento de las políticas anti-cíclicas, sobre otras necesidades sociales, como el incremento de la inversión en educación, salud, constituyó una elección (BCE 2010).

En 2002 ganó las elecciones el coronel Lucio Gutiérrez, del partido Sociedad Patriótica y líder del golpe de enero de 2000, con apoyo de varios partidos entre ellos Pachakutik y el MPD, con amplio apoyo de los movimientos sociales y principalmente del movimiento indígena. No obstante, desde su inicio, el gobierno se identificó con las políticas norteamericanas y apoyó al “Plan Colombia” del gobierno del vecino país. En pocos meses, se alió al Partido Social Cristiano (PSC). El MPD y Pachakutik salieron del gobierno. En una favorable coyuntura económica por la elevación de los ingresos públicos, en que la economía tendió a mejorar y que el gobierno de Gutiérrez podía exhibir mejores índices en la recuperación y el crecimiento, aplicó políticas clientelares y promovió la división popular e indígena. A fines de 2004, aliado al PRE y al PRIAN de su adversario Álvaro Noboa, enfrentó a Febres Cordero y el PSC, cuyo predominio en el Congreso, Corte Suprema y otros organismos fue desarmado mediante cuestionadas decisiones de una mayoría parlamentaria. Al inicio de 2005 Gutiérrez enfrentó una creciente oposición y el alzamiento masivo de Quito que empujó a las Fuerzas Armadas a desconocer al gobierno y al Congreso a destituir al Presidente, siendo reemplazado el 20 de abril por el vicepresidente Alfredo Palacio. (Ayala 2008)

Palacio llevó adelante un gobierno débil, sin apoyo popular ni del congreso, no pudo cumplir sus ofertas de reforma política ni las ofrecidas de “refundar el país”. Pero realizó algunas reformas petroleras que reivindicaron para el Ecuador el control de sus recursos naturales. Su política exterior y su postura frente al conflicto colombiano fue firme, pero no logró detener las intromisiones en la frontera. (Ayala, 2008)

De manera general respecto al sector fiscal, se puede indicar que cambiar la estructura de los ingresos y egresos fiscales no fue la prioridad durante los años 2000-2007, la composición de los gastos se mantuvo casi estática, en promedio 77% de los gastos totales fueron gastos corrientes, los ingresos petroleros representaron 27% del total de ingresos públicos, es decir se mantuvo la dependencia hacia el petróleo, el IVA 24% (BCE 2010).

Es necesario resaltar que entre 2000 y 2007, y luego de la dolarización en

Ecuador se implementaron las políticas en un contexto en el que los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. De manera general, en Latinoamérica el manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, lo que permitió a su vez que la crisis internacional desencadenada en el siguiente periodo fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Rafael Correa, del movimiento País, se posesionó como Presidente en enero de 2007, en su discurso prometió combatir el neoliberalismo y realizar varias reformas radicales. Por medio de una consulta popular se resolvió la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la que declaró en receso al Congreso Nacional. Las prioridades de la política fiscal empiezan a cambiar considerablemente a partir de 2007.

Periodo 2008-2011

El gobierno de Correa logró una amplia mayoría en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que se reunió en Montecristi y emitió una nueva Constitución, que fue aprobada mediante consulta popular en 2008. Rafael Correa impulsó varias reformas progresistas, amplió el sector público y enfrentó a sectores de poder tradicional. A fines de 2008, enfrentó una reducción de ingresos públicos por la baja de precios petroleros (Ayala 2008).

Se destaca la recuperación de la planificación como instrumento de la gestión pública ecuatoriana. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) adquirió mayor peso como Ministerio horizontal. Se dio un fuerte impulso fiscal por medio del aumento del gasto público y la política tributaria se planteó como uno de los ejes fundamentales de este gobierno, ejecutando diversas reformas. A finales del 2011 el gobierno aprobó la última de estas modificaciones con la que se planteó enfrentar el déficit de la balanza comercial, así como la salida de capitales del país, además el gobierno calificó la reforma como verde, debido a su intención ecológica. Se realizaron negociaciones con las petroleras privadas para cambiar los contratos de participación en los campos concesionados, a contratos de

prestación de servicios; y se decidió dar un impulso importante a la explotación de las reservas mineras del país (Oficina Económica y Comercial de España en Quito 2012).

El Comité de Comercio Exterior (COMEX) trabajó en la aplicación de la sustitución estratégica de importaciones, incluida en el Plan Nacional para el Buen Vivir, que pretendía la reestructuración de la economía ecuatoriana a largo plazo por medio de la creación de nuevas industrias nacionales y subida de determinados aranceles. La Ley de Red del Sistema Financiero en 2007 dio al Gobierno del Ecuador un mayor poder tanto en la reordenación del sistema bancario como en la potenciación de la banca pública.

Pese a la marcada desaceleración de la economía ecuatoriana en el 2009 debido a los efectos globales de la crisis internacional, el crecimiento del PIB en 2011, según estimación de gobierno fue de 6.5%, la economía se aceleró. La inflación en 2011 se situó en 5.41% , dato que reflejó aumento respecto al 2010. El saldo por cuenta corriente de la Balanza de Pagos pasó de un superávit de 2.7% en el 2008 a déficits continuados entre el 2009 al 2011 de 0.2%, 3.1%, y 0.95%.

Respecto a las fuentes de financiamiento de las finanzas públicas en el Ecuador una de las principales fueron los impuestos, representando el 37,23% de los ingresos totales en el 2010. Los ingresos tributarios forman parte de los ingresos permanentes y estos a su vez financian el gasto corriente, evidenciándose una alta dependencia de esta fuente de ingresos. Mientras, el esfuerzo fiscal en América Latina en promedio representó un 16% en el 2010 y en Ecuador un 15,2% según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El gasto corriente evidenció una rigidez por los recursos que se debían destinar a bienes, servicios, sueldos y salarios. El alto nivel de gastos de capital se financió por ingresos no permanentes del Estado, sin embargo, existió una brecha que tuvo que ser sustentada por financiamiento externo, lo que generó presión importante, para el cumplimiento de la regla macrofiscal de endeudamiento (MCPE 2012). El nivel de gasto de capital durante este periodo fue sustancial.

Esta situación ecuatoriana se da en un contexto latinoamericano en el que luego de la crisis internacional, del 2008 y 2011, se recuperó parcialmente el espacio fiscal, principalmente por el aumento de los ingresos, se medía una inflación controlada pero sensible a precios externos más altos, la deuda pública se mantenía a niveles relativamente bajos con excepción del Caribe, y el crecimiento económico se

desaceleró pero se mantuvo por encima del crecimiento de la economía global (CEPAL 2014). Una región propiciando un cambio estructural y con ciudadanos que reclaman su espacio en el proceso de toma de decisiones que los afectan y plantean la urgente necesidad de redefinir la ecuación Estado- mercado-sociedad.

3.2.2. De la Constitución, Planes y Políticas

Periodo 1978-1987

La Constitución de 1978 otorgó el voto a los analfabetos, consagró amplias libertades y avanzó en materia de derechos sociales. Reconoció la unión libre de parejas sin necesidad de vínculo matrimonial. Garantizó la planificación, el monopolio estatal en la producción y provisión de bienes y servicios llamados estratégicos, como el de las minas y el petróleo, el papel estatal de las políticas sociales y algunos principios como el de la redistribución social de la riqueza. La Constitución de 1978 se orientó a favor de las clases medias y populares, y consagró cuatro sectores de la economía: estatal, privado, mixto y autogestionario (Paz y Miño 2008).

Respecto a la Educación la Constitución de 1978, indica en su artículo 27 que “se reconoce a los padres el derecho de dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren[...]Se inspira en principio de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos y está abierta a todas las corrientes del pensamiento universal. La educación tiene un sentido moral, histórico y social y estimula el desarrollo de la capacidad crítica del educando para la comprensión cabal de la realidad ecuatoriana, la promoción de una auténtica cultura nacional, la solidaria humana y la acción social y comunitaria. El estado garantiza el acceso a la educación a todos los habitantes sin discriminación alguna”; y el artículo 28 que “Son funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país; [...] la investigación científica, la formación profesional y técnica; la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana señalando para ello métodos y orientaciones”.

En relación a los Planes de Desarrollo, en la década previa del presente estudio se elaboró el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 (Junta Nacional de Planificación 1972), elaborado por la Junta Nacional de Planificación y construido con comisiones de trabajo presididas por altas autoridades de Gobierno

Revolucionario Nacionalista, con el objetivo de mejorar condiciones de vida de los pobres y absorber la mano de obra en los crecientes niveles de productividad, para ello se plantearon políticas de reforma agraria; colonización; financiera; cooperación técnica internacional; científica y tecnológica (creación de comisión científica y tecnológica; revisión de leyes; planificación de la política); tributaria; crédito externo; comercio exterior e integración; movilización para la participación social (movilización social; aspectos laborales; previsión social). Programas de sectores sociales: recursos humanos, educación, salud. El sector público adquirió un rol preponderante, se crearon nuevas instituciones y agencias gubernamentales (más de 40 entidades), de las cuales al menos 15 estuvieron directamente vinculadas al área social.

El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984 (Consejo Nacional de Desarrollo n.d.), fue elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y construido según se indica en el mismo documento con consulta y concertación nacional para dar viabilidad a las propuestas de Gobierno, como objetivo se planteó el desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana para lograr una auténtica unidad nacional. Se planteó la redistribución de ingresos por medio del principio de equidad tributaria; reforma administrativa y tributaria; participación real y efectiva de la población en la toma de decisiones; y, entre las Políticas definidas están la articulación espacial y desarrollo regional, integración, desarrollo científico y tecnológico y cooperación técnica; política y programación del sector público; política social; política salarial; programas de empleo y recursos humanos; trabajo; capacitación y formación profesional; promoción popular; cooperativas; bienestar social; seguridad social; vivienda; salud; saneamiento ambiental. Política cultural; política educacional. Respecto a ocupación se planteó un programa de empleo con fuerte incidencia en el desarrollo social; medidas de aumento de la productividad que generen puestos de trabajo y eleven la calificación de la mano de obra urbana y rural; incrementar demanda laboral; lograr redistribución del ingreso.

El Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988 (Consejo Nacional de Desarrollo 1985), fue elaborado por el CONADE con los siguientes objetivos: reforma educacional; mejorar el uso de la infraestructura física y de los servicios públicos existentes; incrementar niveles de salud de la población; y, entre las políticas se planteó ampliar oportunidades de empleo y aumentar progresivamente la participación de la mujer; aumentar la demanda efectiva y capacidad de ahorro;

robustecer el tripartismo en el tema laboral; una adecuada coordinación de organismos de capacitación de RRHH para elevar el nivel de calificación; adecuar estructura institucional para atender proceso socio-laboral; formación y capacitación de trabajadores especializados; ampliación y mejoramiento de los servicios de seguridad social de los trabajadores y el seguro campesino; programas de alimentación y nutrición; programas de participación social; planificación y fomento del desarrollo científico y tecnológico; desarrollo de infraestructura y servicios; transferencia y comercialización de conocimientos; política de coyuntura; estabilización económica y monetaria dirigida a controlar el ritmo inflacionario; política de financiamiento interno; política tributaria; política de apertura y promoción de nuevos mercados; racionalización de importaciones; racionalizar la estructura pública, modernizarla y moralizarla; propender a una política de vinculación económica y financiera con todos los países. Respecto al tema de ocupación se propuso la ampliación de servicios e infraestructura de capacitación de oficios y la reforma educacional.

Periodo 1988-1997

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 (Consejo Nacional de Desarrollo 1989), elaborado por CONADE¹³, enunció como objetivos fortalecer la soberanía del Estado; robustecer la Unidad Nacional; eliminar todo tipo de discriminación; usar y explotar racionalmente los recursos; democracia participativa; reforzar justicia social; erradicar el regionalismo y reconocer el carácter plurinacional y multicultural; política internacional soberana. Entre las políticas que fueron planteadas se cuentan: política científica y tecnológica, que incorpore todas las etapas de programación y ejecución de proyectos así como la capacitación de recursos humanos, tanto del sector privado como público.

De manera general las agendas y planes de desarrollo de la década de los 90s evidenciaban una visión global de los sectores y no de los actores, en ellas intentaban asumir en un solo documento toda la problemática nacional pero sin visión de largo plazo ni análisis prospectivo, enfocándose principalmente en un análisis de coyuntura y de los gobiernos anteriores, ratificando con ello la ausencia de memoria estatal y la discontinuidad institucional (Verdesoto 1999).

¹³ Directorio: Compuesto por Ministros de Estado; Representante del Congreso Nacional; Representante de Prefectos y Alcaldes; Presidente de la Junta Monetaria; Representantes de las Cámaras de la Producción, Universidades y Escuelas Politécnicas y trabajadores organizados del País.

La Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996 (Consejo Nacional de Desarrollo 1996), elaborado por CONADE enunció como objetivo la modernización integral y como estrategias la redefinición del papel del sector público; racionalización del sector público; fortalecimiento del papel normativo; generación de información; inserción en el contexto internacional; reorganización del aparato productivo. Entre las políticas planteadas: Política social (focalizar la inversión social a sectores, áreas geográficas y grupos humanos con carencias y necesidades críticas insatisfechas; fomentar el acceso e integración de los grupos sociales; promover la concertación de la fuerzas sociales y políticas en torno a metas sociales y a tareas de desarrollo y democracia; permitir y fomentar participación de sector privado en financiamiento de obras); política del gasto público (rigurosa priorización de los proyectos para fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo, los servicios básicos y la generación de empleo; reorganización de la política de subsidios para que sean temporales, directos y focalizados; inducir por medio del nivel, estructura y calendarización del gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna; desarrollar la infraestructura de las distintas regiones que integran la geografía nacional, dando prioridad a las del cordón fronterizo y con ello, promover una distribución territorial equilibrada); Política de financiamiento; Política de reorganización del sector público.

Este Plan evidenció la decisión estatal por impulsar la transición de modelo de desarrollo. El protagonismo del mercado se marcaba en la estrategia de desregulación mientras que los objetivos concretaban el diagnóstico realizado el cual se basaba en las deficiencias estatales eje de los problemas estructurales. Era una propuesta de modernización por medio de la liberalización y la apertura de la economía y la sociedad.

El Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional de Gobierno de Bucaram, 1997 (Verdesoto 1999), planteó entre sus objetivos: Mejorar el nivel de vida de la Población; generar un crecimiento de la economía entre el 4% y 5% en 1997 y superior al 6% anual para el periodo 1998-2000; reafirmar la concertación social y política; crear al menos 600.000 nuevas plazas de trabajo durante el periodo 1997-2000; sacar de la extrema pobreza a 1,5 millones hasta el año 2000; crear oportunidades para la inversión de riesgo; reducir el tramo sin financiamiento de las cuentas del sector público no financiero; bajar la inflación y las tasas de interés a niveles internacionales; preservar la integridad territorial por medio de una solución

pacífica del problema fronterizo. Entre sus políticas: la económica que pretendía llevar a cabo reformas estructurales; que el sector privado asuma responsabilidades en un marco de reglas claras. El Estado no tendría políticas paternalistas que solventen las pérdidas de grupos privilegiados. El programa macroeconómico estaba integrado por la convertibilidad como nuevo esquema cambiario; la reforma fiscal que contenía la reforma tributaria, la que a su vez contemplaba reformas al código tributario, reformas a la ley de presupuestos del sector público y de la ejecución presupuestaria; el mejoramiento de la gestión de la deuda pública; el fortalecimiento del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, la Contabilidad Gubernamental, la Ley del Fondo de Estabilización Petrolera. Además: la política monetaria y financiera y de reactivación económica que contemplaba la reactivación productiva; la política energética y minera el sector petrolero, sector electricidad, sector minero; la política agropecuaria; política industrial; política pesquera; política de turismo, política de transportes y comunicaciones; política de comercio exterior e inversión extranjera; la política de fomento al empleo, ahorro y financiamiento a largo plazo; capitalización de los fondos de seguridad social, el fondo de solidaridad, crédito a largo plazo para el sector productivo, la protección al medio ambiente; la política de desarrollo científico y tecnológico; la política de combate a la pobreza; política de bienestar social, y de mejoramiento de la administración de justicia; política de defensa nacional y de seguridad pública; política de Relaciones Exteriores (solución justa, digna y pacífica del problema territorial con el Perú); y, política de modernización del Estado. La política de combate a la pobreza proponía actuar sobre grupos sociales pobres por medio de programas focalizados y de carácter multisectorial. El programa de manera general incluyó una reiterada mención formal a la pobreza como matriz de propuestas y focalizó las propuestas en cambios constitucionales y legales (Verdesoto 1999).

Periodo 1998-2007

La Constitución de 1998 avanzó en materia de derechos humanos y garantías, incluyó una serie de preceptos que provenían de otras constituciones del siglo XX (Paz y Miño 2008). Ecuador fue declarado país pluricultural y multiétnico. Entre los derechos colectivos reconocía sobre los pueblos indígenas y afroecuatorianos, su derecho sobre las tierras ancestrales, sus formas tradicionales de organización y relaciones comunitarias, el patrimonio histórico, sus conocimientos, educación y

administración de justicia indígena, respetando la ley; su derecho a ser consultados sobre programas y proyectos de prospección y explotación de recursos naturales que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos, y participar de sus beneficios. Incorporó la protección del medio ambiente con participación de la comunidad. Estableció la defensa del consumidor, garantía del hábeas data, el amparo y la defensoría del pueblo. Determinó la atención prioritaria para los grupos vulnerables.

Se creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción para promover la eliminación de la corrupción, aceptar denuncias de ilícitos para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Las conclusiones de sus investigaciones se sometían al conocimiento del Ministerio Público y la Contraloría General del Estado. Los integrantes gozaban de fuero de Corte Suprema.

La Constitución de 1998 partió de definir a la “economía social de mercado” como modelo del país. No incluyó el concepto de “áreas de explotación reservadas al Estado” que tuvo la Constitución de 1979. Las reformas viabilizaron los procesos privatizadores, determinando como factibles de concesión los recursos del subsuelo, servicios de agua potable, energía eléctrica, comunicaciones y empresas estratégicas (Paz y Miño 2008).

Es así, que la Constitución de 1998 señaló en su artículo 245 que la economía ecuatoriana se organizaría y desarrollaría con la concurrencia de los sectores público y privado, y que las empresas económicas podrían ser públicas, privadas, mixtas y comunitarias o de autogestión. En su artículo 247 indicaba que eran de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, las riquezas del subsuelo y de las áreas cubiertas por el mar territorial. Pero a su vez, añadía que su exploración y explotación racional “podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas”; que sería facultad exclusiva del Estado la “concesión” del uso de frecuencias electromagnéticas; y, respecto al agua indicaba que su uso y aprovechamiento correspondería al Estado “o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley”.

El artículo 248 indicaba que la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, reservas, áreas y parques nacionales se haría con participación de las poblaciones involucradas y la “iniciativa privada”. El artículo 249 indicaba que los servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros, podrían ser prestados por delegación a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación,

capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley. El artículo 55 indicaba que la seguridad social sería un deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes y que se prestaría con la participación de los sectores público y privado.

La Constitución de 1998 fundamentó y viabilizó las privatizaciones y con ello la pérdida de control de los sectores estratégicos del Estado. Por medio del órgano legislativo se expidieron las leyes de aplicación para esos principios y mandatos constitucionales, por lo que en el proceso de construcción de normativa y políticas aplicables tanto el sector empresarial directamente como los gremios y cámaras de la producción tuvieron un rol determinante tanto en la demanda como en la oferta de servicios.

La Constitución introdujo desde los artículos 224 hasta 241 conceptos tales como *autonomía, desconcentración y descentralización*, así como el de *regímenes especiales* por consideraciones demográficas y ambientales, para generar sus propios recursos, lo que también demuestra acorde con lo indicado por Paz y Miño (2008) las orientaciones que afectaron la institucionalidad del Estado central.

Respecto a la Educación la Constitución de 1998 indicaba en su artículo 75 que “serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas la investigación científica, la formación profesional y técnica”; y el artículo 76 que “la educación es un derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social[...] proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción [...] La educación preparará a los ciudadanos para el trabajo y para producir conocimiento. En todos los niveles del sistema educativo se procurarán a los estudiantes prácticas extracurriculares que estimulen el ejercicio y la producción de artesanías, oficios e industrias”. La redacción evidenció el énfasis adoptado en la educación y adquisición de destrezas en relación al trabajo y la producción.

En el documento denominado, Ecuador 1999: Objetivos, Políticas y Lineamientos Estratégicos (Consejo Nacional de Desarrollo 1998), se determinó entre los objetivos y políticas principales: robustecer la presencia internacional de Ecuador e intensificar las relaciones con los Estados del mundo; cumplir con los acuerdos bilaterales Ecuador-Perú; cumplir con los compromisos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y coadyuvar a la formación del Área de Libre

Comercio de las Américas (ALCA); posicionar al comercio exterior y la inversión como el principal generador de riqueza y bienestar social del Ecuador; incrementar y diversificar las exportaciones en términos de productos, destinos, y número de exportadores; acelerar el proceso de integración internacional de la economía ecuatoriana; asegurar un favorable clima de inversiones que incentive la inversión nacional y extranjera; recuperar las áreas productivas afectadas por el fenómeno del niño. Incentivar el fomento de la producción agropecuaria; regularizar y legalizar la tenencia y uso de la tierra rústica. Optimizar y preservar el recursos agua para todos los usos; preservar los recursos forestales para asegurar un desarrollo sustentable; fomentar el desarrollo sustentable de la pesca y aprovechamiento óptimo de recursos bioacuáticos, procurando incrementar la producción y comercialización. Modernizar el sector pesquero; impulsar la modernización y reactivación de la manufactura con el objeto de mejorar su productividad y competitividad y generar nuevas fuentes de trabajo; convertir al Ecuador en destino turístico mediante la promoción internacional a fin de lograr un mayor aporte al empleo y divisas de la economía nacional; incentivar la inversión y exploración de nuevos yacimientos hidrocarbúricos que permitan incrementar las reservas. Incrementar los niveles de producción de crudo; optimizar el transporte y los sistemas de comercialización de petróleo. Garantizar servicio eléctrico de calidad y confiabilidad, que apoye al desarrollo económico y social; promover la competitividad en el sector. Aprovechar el potencial minero del País y explotarlo racionalmente de acuerdo con las normas jurídicas vigentes. Mejorar la calidad de la educación y democratizarla. Mejorar el estado de salud y la calidad de vida de la población. Empleo y recursos humanos: disminuir los índices de desempleo y subempleo a fin de reducir la pobreza y convertir al trabajo en el factor dinámico de la producción nacional. Atender a los grupos más afectados por la pobreza: niños, jóvenes, mujeres, ancianos, jóvenes, pueblos indígenas y afroecuatorianos; fortalecer y ampliar los programas de prevención, atención y rehabilitación funcional de discapacidades, y difundir conocimientos sobre factores de riesgo para general conciencia social; modernizar el sistema de seguridad social; construir la equidad de género como eje del desarrollo humano; disminuir los índices de pobreza y marginalidad de la población campesina pobre e indígena, por medio de la ejecución de acciones de desarrollo rural sustentable, promoviendo la autogestión; garantizar el mantenimiento del orden interno, la seguridad individual y colectiva, así como procesos efectivos de

rehabilitación de los internos penitenciarios; alcanzar el mejoramiento de administración de Justicia en las áreas de seguridad pública y rehabilitación social.

El Plan Ecuador 1999, no evidenció su carácter específico de Transición, por ello la descripción de sus objetivos respondían más bien a un plan de plazos, y contextos distintos, aun cuando este se elaboró en el marco de un gobierno interino. No se evidenció el abordaje relacionado con el fortalecimiento institucional político y presentó un énfasis en los objetivos relacionados con el sector de comercio exterior.

El Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional Ecuador 2025 (Consejo Nacional de Desarrollo 1998), elaborado por Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo; Oficina de Planificación de Presidencia de la República; Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional; Secretaría Técnica del Frente Social; Consejo Nacional de Modernización. Se construyó, según indica en el documento, con la participación de instituciones públicas, privadas, eclesiásticas, y militares de las distintas regiones del país. El objeto enunciaba la integridad territorial, integración nacional, soberanía nacional, desarrollo integral, democracia, justicia social, preservación del medio ambiente. Entre las estrategias planteadas se cuentan estrategias sociales y económicas: superación de la pobreza por medio de lograr la más amplia integración de los hombres y las mujeres a los circuitos económicos y productivos; el incremento de la productividad como eje esencial de la generación y distribución del ingreso para los actuales y futuras generaciones; el desarrollo del capital humano como recurso prioritario en la estrategia integral del país para su dinamismo interno e inserción activa en la economía global todo ello en el marco de un desarrollo sustentable.

La Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI, elaborada por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), de la Presidencia de la República en 1999 (Verdesoto 1999), anotaba que el reto mayor era reducir la pobreza; estabilizar las variables macroeconómicas; reactivar la economía; consolidar la paz; cuidar la equidad social e impulsar reformas estructurales del Estado. Entre las Políticas constaban la de promover el ahorro interno y mejorar el clima de la inversión privada; aumentar el ahorro público; crecimiento del ahorro privado y su reciclaje; inversión en áreas estratégicas e infraestructura, seguridad y flexibilidad jurídicas, combate a la corrupción, flexibilización laboral, sujetos de crédito a las pequeñas y medianas empresas, privilegios del sindicalismo público, reducir la brecha de productividad.

En el Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo País, elaborado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN 2000), se anotaron entre los objetivos la integración nacional; justicia social; desarrollo integral; democracia; integridad territorial; soberanía; seguridad. Desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable, y democráticamente participativo; la conservación de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento suficiente y sostenido; incremento y diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno; la eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del subempleo y desempleo, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de la riqueza; la participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional. Entre la Políticas, lograr el crecimiento sostenido de la producción: mantener y consolidar el proceso de dolarización; reinsertar al Ecuador en mercados financieros internacionales; reactivar los mercados de crédito para la producción y el consumo; impulsar la adopción plena de las normas de basilea para el funcionamiento del sistema financiero; consolidar el mecanismo de garantía de depósitos para proteger a los medianos y pequeños ahorristas; liderar un proceso consistente y participativo de estabilización y reactivación económica; mantener una política fiscal sana; utilizar el endeudamiento Público como un instrumento para el desarrollo, dentro de los límites establecidos en la política de estabilización macroeconómica; adecuar la institucionalidad pública a los nuevos retos del desarrollo nacional; reducir la dependencia del ahorro externo; impulsar el desarrollo de competitividad de los productos ecuatorianos. Reducir la inequidad en la distribución del ingreso: incrementar el monto de transferencia desde el gobierno a los hogares pobres y vulnerables; vender los activos de la banca en poder del Estado; establecer un programa temporal de empleo emergente vinculado con la obra pública; mejorar la equidad en el gasto público; estructurar los ingresos estatales de forma que favorezcan una redistribución progresiva de recursos; luchar contra la impunidad de los malos manejos del sector financiero; crear las condiciones para el acceso de los pobres a los activos productivos; fortalecer el sector productivo por su papel de absorción de la mano de obra; crear mecanismos para incluir a los grupos en situación de desventaja como perceptores prioritarios de los beneficios de la acción pública. Otros: lograr el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos y fuerzas políticas sociales, preservando la inalienabilidad del territorio

nacional, garantizando la estabilidad interna y manteniendo la legitimidad democrática; estructurar un esquema de seguridad ciudadana que permita garantizar el ejercicio de las libertades, de los derechos individuales y colectivos.

En el plan de gobierno para el periodo 2003-2007 de Lucio Gutiérrez, se indicaba que se basaría en la guerra contra la corrupción. Se proponía cadena perpetua para todo funcionario que robe más de 5.000 dólares al estado y emisión de leyes para combatir la evasión tributaria y aduanera (AFP. El tiempo 2013). Respecto a la dolarización se esperaba mantenerla y hacer reformas tributarias para fortalecerla. Como parte de la política fiscal, se planteó la eliminación de aranceles para las materias primas y promoción de una ley antimonopolio. Se propuso abrir las puertas a los bancos extranjeros para que compitan con los nacionales y reducir las tasas de interés. Se impulsaría la creación de una cultura tributaria para erradicar la evasión de impuestos; crear zonas francas; y, hacer que el gasto público sea transparente con información por Internet para que el público conozca cómo se invierte el dinero.

Respecto a la política petrolera, se planteó: aumentar la producción petrolera mediante contratos y asociaciones con empresas privadas; devolver la autonomía a Petroecuador para que explore nuevos yacimientos; reincorporación a la OPEP para enfrentar la variación del precio internacional del crudo. Política de Educación: destinar un 30 por ciento del presupuesto a la educación; definirla como política de Estado. Se planteó como modernización buscar competitividad de las empresas públicas, que podrían ser entregadas en concesión al sector privado para que las administre. En Vivienda: Buscar que el congreso apruebe una ley para la construcción de vivienda popular; utilizar las áreas baldías del Estado para promocionar la autoconstrucción y facilitar los créditos. En Seguridad Social: Tomar el 70 por ciento de los ingresos del Oleoducto de Crudos Pesados para pagar la deuda social del Estado y mejorar los servicios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; aumentar las pensiones de los jubilados. En Salud: convertir al Ministerio de Salud en asegurador y proveedor de servicios médicos por medio del Seguro Social y las Fuerzas Armadas para incrementar la atención gratuita del 20 por ciento al 100 por ciento de la población.

Periodo 2008-2011

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (SENPLADES 2007), elaborado

por la Secretaría Nacional Planificación y de Desarrollo (SENPLADES), se construyó en colaboración con los equipos técnicos de los diversos ministerios y Secretarías de Estado, fueron analizados en 73 mesas de consulta ciudadana realizadas en seis ciudades (Guayaquil, Cuenca, Manta, Quito, Babahoyo y Salitre), donde participaron más de 2.500 ecuatorianos y ecuatorianas en representación de diversos sectores ciudadanos. Los Objetivos planteados fueron: 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial; 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; 3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población; 4. Promover un medio ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso seguro a agua, aire y suelo; 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana; 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno; 7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común; 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad; 9. Fomentar el acceso a la justicia; 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política; 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible; 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

Se desarrollaron políticas para cada objetivo, aquí se anotarán las relacionadas con la producción, laborales y capacitación. Las Políticas: 1.1. Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos; 1.2. Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado; 1.3. Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria; 1.4. Reconocer y respetar la diversidad y erradicar toda práctica de discriminación sexual, étnica, generacional, por discapacidad, política o religiosa; 1.5. Asegurar una recaudación justa y una redistribución eficiente de los recursos públicos; 1.6. Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad; 1.7. Fortalecer el sistema de protección social, su calidad y eficiencia; 1.8. Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas.

Para el objetivo 2, 2.1 Impulsar el acceso universal a educación de calidad; 2.2. Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas o niños en edades tempranas; 2.3. Generar capacidades para el desarrollo humano; 2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe; 2.5. Promover la investigación científica y la

innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo; 2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía; 2.7. Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.

Políticas para el objetivo 6, 6.1. Propiciar el empleo emergente y dinamizar la economía; 6.2. Sociabilizar y promocionar emprendimientos exitosos, generadores de empleo; 6.3. Fomentar la estabilidad laboral; 6.4. Consolidar la capacitación y formación profesional permanentes; 6.5. Erradicar el trabajo infantil en las áreas de actividad económica de mayor riesgo; 6.6. Incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad; 6.7. Eliminar prácticas excluyentes y discriminatorias; 6.8. Generar incentivos para canalizar recursos de remesas hacia inversión productiva; 6.9. Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos.

Entre las políticas para el objetivo 11, se identifican entre otras, 11.2. Fomentar actividades con gran demanda de mano de obra, fuertes encadenamientos productivos y amplia localización geográfica; 11.3. Capacitar de manera continua a la fuerza de trabajo para lograr incrementos constantes de la productividad laboral; 11.4. Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo; 11.5. Generar programas de desarrollo científico, tecnológico y de investigación aplicada; 11.6. Expandir y fomentar la accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones y conectividad para constituirlos en herramientas de mejoramiento de la calidad de vida y de incorporación de la población a la sociedad de la información; 11.8. Modernizar los servicios públicos impulsores de la productividad y competitividad sistémica; 11.11. Apoyar a la formación de Redes y la producción artesanal; 11.13. Modernizar el sistema estatal de exploración, extracción, refinación y comercialización de petróleo así como expandir su capacidad y mejorar su eficiencia; 11.16. Diversificar la matriz energética nacional; 11.18. Favorecer un desarrollo minero con participación de las comunidades locales y empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes), que garantice la sustentabilidad ambiental y encadenamientos productivos y fiscales; 11.19. Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas, para dinamizar la producción nacional y promover la participación de pequeños y medianos

empresarios, garantizando la transparencia de los procedimientos; 11.26. Promover una política comercial estratégica –protectiva / competitiva- basada en la explotación de economías de escala, para impulsar el crecimiento de las exportaciones en sectores específicos y proteger a los sectores productivos sensibles.

Entre las políticas para el objetivo 12, 12.1. Estructurar un nuevo modelo descentralizado de gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración; 12.2. Fomentar un servicio público eficiente, competente y en permanente formación; 12.3. Implementar un Sistema Nacional de Planificación estratégica, descentralizada y participativa para el desarrollo nacional y local; 12.4. Establecer como eje transversal de planificación social la dinámica demográfica y las características de los grupos sociales; 12.8. Simplificar y transparentar los procesos de provisión de servicios públicos para disminuir la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción.

En la Constitución de 2008 según anota Paz y Miño (2008), se destaca lo siguiente:

- Establece principios del “Buen Vivir”.
- Plantea un modelo de economía que recupera el papel del Estado.
- Reintroduce la planificación.
- Institucionaliza las políticas económicas estatales que se centralizan en el Estado.
- Fortalece al Ejecutivo, a quien le corresponde el manejo institucional del Estado central, la planificación y la fijación del presupuesto; a su cargo está el régimen tributario y el manejo de las principales políticas económicas.
- Garantiza para el país el manejo de los sectores estratégicos.
- Establece la democratización de los factores de la producción, declara al sistema financiero como “un servicio de orden público”, garantiza la intervención estatal para regular las formas abusivas del mercado.
- Reconoce diversas formas de propiedad: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta.
- Amplía los principios y derechos laborales; ubica al trabajo humano como eje en el proceso productivo; prohíbe la precarización laboral y expresamente la tercerización y el trabajo por horas.
- Avanza en materia de derechos individuales, sociales, económicos, laborales

colectivos, los Derechos de la Naturaleza, y otros derechos tales como el Agua, la Soberanía Alimentaria, la Biodiversidad, los derechos de los Migrantes y derechos específicos de los jóvenes, niños, adolescentes, adultos, adultos mayores, discapacitados, mujeres embarazadas, usuarios y consumidores, detenidos y otros grupos minoritarios.

- Ampara la jubilación universal y la seguridad social universal.
- Crea una nueva función, de Transparencia y Control Social a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que tiene la responsabilidad de nombrar a los titulares de la Defensoría del Pueblo, Contraloría del Estado, Superintendencias, Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral (organismos electorales), Procuraduría del Estado, Fiscalía de la Nación, e incluso forma parte para la integración de la Corte Constitucional.
- Afirma el poder ciudadano por medio de la función de Transparencia y Control Social ya anotada, y, por los mecanismos de la democracia directa como: elecciones, consulta popular, remoción del mandato, iniciativa popular en las leyes, veedurías y otros controles; reconoce el derecho a la resistencia; la participación directa mediante audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y otros; en los organismos seccionales se introduce la figura de la “Silla Vacía” para que allí esté representada la ciudadanía en las sesiones respectivas.
- Crea la Corte Constitucional.
- Centraliza y regula el régimen de autonomías y competencias, estableciendo la tipificación de las funciones autonómicas y descentralizadas que el Estado transferirá.

Respecto a la Educación la Constitución de 2008, indica en el artículo 27 que se “centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico[...] impulsará [...] el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar”; el artículo 38 que “El Estado ejecutará políticas destinadas a fomentar la participación y el trabajo de las personas adultas mayores en entidades públicas y privadas para que contribuyan con su experiencia, y desarrollará programas de capacitación laboral, en función de su vocación y sus aspiraciones.”; el artículo 39 que “El Estado reconocerá a los jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les

garantizará la educación, [...] fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.”; artículo 329 que “El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo”; entre otros.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural (SENPLADES 2009) fue elaborado por SENPLADES y se construyó según se documentó con la participación de Veedurías ciudadanas. Entre junio de 2008 y marzo de 2009 se implementaron espacios ciudadanos con la participación de mujeres y hombres de diferentes contextos socio-culturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición para velar por el buen desempeño, sugerir modificaciones y observar todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, y de los programas y proyectos que se ejecutan en las siete zonas de planificación. Los resultados y observaciones de las veedurías fueron incorporados según el caso en este nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir. Se realizaron talleres de consulta ciudadana con énfasis en la articulación del Plan en los territorios, y a nivel nacional para analizar los alcances a los objetivos, políticas y lineamientos de acción pública. En dichos talleres participaron más de 4.000 representantes de la sociedad que fueron organizados en más de 85 mesas de trabajo en las cuales se discutieron los objetivos nacionales y las estrategias territoriales.

Los objetivos: Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. 3. Mejorar la calidad de vida de la población. 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana. 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas. 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común. 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política. 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Se desarrollaron políticas para cada objetivo, a continuación se detallan,

algunas de ellas: 2.2. Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios. 2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación. 2.4. Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir. 2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir. 2.6. Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica. Entre las políticas para el objetivo 6 se encuentran: 6.1. Valorar todas las formas de trabajo, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales. 6.2. Impulsar el reconocimiento del trabajo autónomo, de cuidado humano, de cuidado familiar y de autoconsumo, así como la transformación integral de sus condiciones. 6.3. Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos. 6.5. Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo. 6.6. Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable. 6.7. Impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo. 6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.

Entre las políticas para el objetivo 11, se encuentran: 11.1. Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción. 11.2. Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan. 11.3. Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria. 11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables. 11.5. Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas. 11.6.

Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad. 11.7. Promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional, considerando especialmente sus interrelaciones con la producción y con las condiciones de vida. 11.9. Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos. 11.11. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia. 11.12. Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, (re)distribución, regulación y control.

Entre las políticas para el objetivo 12, se anotan: 12.3. Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado. 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente. 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación. 12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación. 12.7. Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos.

Capítulo Cuatro

Las Políticas Públicas de Capacitación

4.1. Políticas Públicas de Capacitación en el entorno Latinoamericano

En el periodo 1970, la capacitación profesional en América Latina estuvo marcada por las características del modelo desarrollista de la época y se constituyó un desafío nacional, por lo que se la trató como un tema público, en el marco de la política social de la época. La política incluía objetivos universales y abordaba el diseño, planificación y ejecución de la capacitación, por lo general por medio de una institución pública o paraestatal. No se concebía en la región la capacitación como un tema del sector privado (Cinterfor/OIT 1999 en Posthuma 2002)

Por otro lado, la capacitación influida por el modelo de desarrollo y por la estructura del mercado laboral tendía en la década de los setenta a dar servicio enfocado en una población trabajadora del sector industrial y formal, asimismo, el diseño curricular y contenidos tenían claramente el sesgo de la oferta, es decir respondía a las capacidades instaladas, más que las necesidades de la demanda como resultado de un diagnóstico específico.

Si bien, los sistemas educativos y de capacitación deben producir una fuerza laboral capacitada, no obstante los esfuerzos por incrementar la disponibilidad de habilidades deben enfrentar también las limitaciones y los incentivos que las empresas encuentran en el sistema económico financiero, el sistema de relaciones industriales, laborales y las formas de organización, infraestructura tecnológica y estructura de la producción; en este contexto la institucionalidad de un sistema de capacitación constituye un medio para resolver el problema de política pública de proporcionar a la fuerza laboral las competencias, habilidades y destrezas requeridas en cada entorno por los trabajadores.

En Latinoamérica este problema público tiene además varias causas, entre otros: a) financiero, como las empresas que dependen de los flujos financieros a corto plazo no incluyen la perspectiva a largo plazo que permita implementar programas de capacitación que proporcionen a los trabajadores habilidades requeridas (Márquez 2001); b) Ausencia de fuertes organizaciones gremiales o sindicales del sector privado, las empresas y los trabajadores que faciliten la

detección de un diagnóstico adecuado sobre las habilidades necesarias; c) Rotación, precariedad, flexibilidad laboral, debido a ello los trabajadores no dedicarán el esfuerzo necesario o no tienen el tiempo suficiente en cada tarea para aprender las habilidades enseñadas en los programas de capacitación; d) Sistemas económico productivos, que inciden en el enfoque de institucionalidad de los programas; e) sistemas políticos que inciden en la selección de la institucionalidad y su efectividad.

En América Latina los sistemas de capacitación están claramente impulsados por instituciones, la mayoría de los países de la región cuenta con una institución pública de capacitación al nivel nacional, con autoridad estatutaria para imponer un gravamen o contribución a las empresas o con una fuerte utilización de recursos presupuestarios. Este sistema se ve complementado por un conjunto de centros de capacitación privados con o sin fines de lucro en su mayoría no reglamentados, algunos de ellos relacionados con la industria y otros de tipo educacional. Las instituciones están normalmente dirigidas de forma tripartita, con un órgano directivo integrado por representantes del sector público, empresas privadas y sindicatos o representantes de los trabajadores. En la mayoría de los casos, estas instituciones operan bajo la autoridad y la supervisión del Ministerio de Trabajo. Estas instituciones autónomas o semiautónomas regulan el sector y constituyen el principal proveedor de capacitación profesional financiada con recursos públicos. En algunos casos, cuando actúa como ente regulador, con frecuencia tiene autoridad para aprobar el programa de capacitación de las empresas cuyo costo puede deducirse del gravamen de capacitación; y/ o tiene la responsabilidad de planificar sus actividades en coordinación con el sector privado que cuenta con representantes en su órgano directivo. (Márquez 2001)

La historia de estas instituciones de capacitación se evidencia como parte de la estrategia de industrialización de sustitución de importaciones que era adoptada por la mayor parte de los países de la región hasta principios de los años ochenta. Esto se daba porque en una economía cerrada, se entendía que era accesible obtener información sobre las demandas de habilidades desde las representaciones corporativas de las empresas y los sindicatos de sectores estratégicos y como consecuencia los programas de capacitación diseñados para esas empresas en el desarrollo de los sectores “estratégicos” resultaron ser en su mayoría exitosos, en términos de la relevancia de habilidades enseñadas y el empleo de los capacitados, ya que se trataba de un mismo y cerrado círculo. En este contexto de estrategias, la

institucionalidad de capacitación utiliza también recursos públicos para solucionar externalidades y problemas de coordinación. (Márquez 2001)

Las Instituciones de capacitación marcan en las distintas épocas su alcance en relación con la estructura productiva, cambios en los mercados de trabajo y relaciones laborales y en las que se ha dado un valor agregado a la calificación de los trabajadores, así como la incidencia de ello en el desarrollo de la competitividad empresarial y estatal. No obstante, se observa en la región una *tendencia* a diseñar políticas y estrategias de formación homogéneas, sin tener en cuenta la diferenciación existente en las etapas de los procesos productivos (Labarca 1999, 32). La creación de instituciones dedicadas a la formación tiene un elemento común en estos países, la formación profesional de los trabajadores, especialmente técnica (Cejas M. 2007).

A continuación, se detalla la institucionalidad que se ha venido desarrollando en la temática vinculada con capacitación profesional. En Brasil: la Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación (SEMTEC), creada para administrar la enseñanza secundaria regular y funcionar como patrón para los demás establecimientos de enseñanza destinados a la formación integral, en 1937; el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) que es una institución de carácter privado y alcance nacional totalmente enfocado a buscar soluciones en materia de formación profesional para la industria brasileña, en materia de formación profesional, en 1940; el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), que se encarga de organizar, administrar y ejecutar en todo el territorio nacional, la formación profesional rural y la promoción social, en 1991; Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR), del Ministerio del Trabajo, dedicada al desarrollo de proyectos para facilitar el mejoramiento en la calidad de la formación y sistemas de certificación; el Servicio Nacional de Aprendizaje de Trabajadores (SENAT), de derecho privado, encargado de gerenciar programas destinados a la formación actualización y perfeccionamiento profesional, en 1993; Secretaria de Políticas Públicas de Empleo Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil (SPPE), dedicada a recolocar la cuestión de la formación profesional en las agendas de la construcción de un modelo de desarrollo y de modernización de las relaciones capital-trabajo en 1999 (Cejas M. 2007); Servicio Nacional de Aprendizaje de Cooperativismo (SESCOP) que organiza, administra y ejecuta la enseñanza profesional de los empleados de cooperativas, los cooperativistas y sus familias, y la supervisión de las

cooperativas en Brasil, en 1999.

En Brasil las instituciones arriba indicadas, así como el Servicio Social de Comercio (SESC), el Servicio Social de la Industria (SESI), Servicio Social de Transporte (SEST), Servicio Brasileiro de apoyo a las micro y pequeñas empresas (SEBRAI), conforman el denominado “Sistema S” como se acordó llamar al conjunto de nueve instituciones de interés para las categorías profesionales establecidas por la Constitución brasileña.

En Colombia: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cuyo objetivo es invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, ejecutando la formación profesional integral que contribuya al desarrollo social, económico y tecnológico del País, en 1957. En Venezuela: Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de reorganizarlo y adecuarlo a los intereses del país y al proceso de reconversión industrial, en 1959. (Cejas M. 2007)

En Perú: el Servicio Nacional de Aprendizaje del Trabajo Industrial (SENATI), que es una institución de formación profesional que tiene por finalidad desarrollar aptitudes humanas para el desempeño productivo y satisfactorio de las ocupaciones profesionales de la actividad industrial manufacturera, y de las labores de instalación reparación y mantenimiento, en 1961; el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento y desarrollo sostenido de la industria, formando y capacitando personal altamente calificado y brindando servicios técnicos de acuerdo con sus necesidades, en 1975. (Cejas M. 2007)

En Ecuador: Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), cuyo objetivo es capacitar al personal en servicio o en aptitud de incorporarse al mismo, y se orientan al desarrollo de habilidades y destrezas para el eficiente desempeño de trabajos concretos, en 1966; Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, con el objetivo de financiar la capacitación de los trabajadores con relación de dependencia del sector privado, creado en el 2001 y transformado en el 2011; Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional, cuyo objetivo es el ejercicio y ejecución de la política de capacitación y formación profesional, misma que es emitida por un Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional, creado en el 2011. Existen también otras entidades que entre sus atribuciones tenían la de capacitación, en su mayoría con un

carácter sectorial o por grupos específicos de atención, por ejemplo el Instituto Nacional de Capacitación Campesina, creado en 1979 como un órgano dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y al que en el 2011 se derogó su existencia como entidad autónoma, y pasa a formar parte de la Coordinación General de Innovación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

En Paraguay: Servicio Nacional de Promoción Profesional (SEP), cuyo objetivo es desarrollar la formación profesional del trabajador paraguayo en los sectores de la economía, en 1971. En Chile: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el objetivo es promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, en 1976. En Uruguay: Dirección Nacional de Empleo (DINAE), su objetivo central es desarrollar acciones de investigación, orientación, colocación y capacitación que faciliten la inserción laboral de los trabajadores con problemas de empleo y mejoren la calidad de la formación profesional, en 1992. En Argentina: Instituto Nacional de Educación Tecnológica de Argentina (INTEC), un organismo estratégico en la educación, su misión es difundir la tecnología como parte de la cultura argentina y lograr formular y ejecutar una política nacional para la educación tecnológica y la educación para el trabajo con tecnologías, en 1995. (Cejas M. 2007)

En Bolivia: la Fundación Nacional para la Formación y capacitación Laboral (INFOCAL) cuyo objetivo es liderar la formación y capacitación laboral en el país, en 1996. En Guatemala: Instituto Nacional de Capacitación y Productividad (INTECAP) cuyo objetivo es capacitar al recurso humano a los trabajadores y nueva mano de obra, en las diversas actividades económicas por medio de eventos de formación profesional, en 1972. En Honduras: Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), cuyo propósito es participar en el proceso de desarrollo integral del país como responsable directo de una política de capacitación de recursos humanos que sea dinámica, moderna y audaz, en 1972. En Nicaragua: Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), que tiene la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del pueblo nicaragüense por medio de la formación y capacitación de recursos humanos calificados en todos los sectores económicos y en los diferentes niveles ocupacionales y de empleo, en 1991. (Cejas M. 2007)

En República Dominicana, el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP), que es una organización cuya función es coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Formación Profesional con la finalidad de

impulsar el desarrollo de la fuerza de trabajo y facilitar su vinculación a las tareas productivas, en 1980. En el Salvador: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), el objetivo es elevar las competencias de los RRHH en el contexto de criterios de desempeño humano y técnico, en 1993. En Panamá: Instituto Nacional de Formación Profesional, que es una entidad para apoyar los planes, estrategias, objetivos y metas de desarrollo socioeconómico del país, en lo que se refiere a la formación y capacitación de los recursos humanos y de la educación permanente, acorde con los avances tecnológicos del sector empresarial y del mercado laboral, en 1993. (Cejas M. 2007)

En Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), su objetivo es fortalecer el desarrollo de las cualificaciones profesionales que demandan los sectores productivos, en 1997. En México: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFORT), cuyo objetivo es impulsar el desarrollo continuo de los trabajadores, mediante la evaluación y la certificación de sus conocimientos, habilidades y destrezas, tomando como base los estándares de calidad que deben cubrir en su desempeño. También se crea el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), en 1995. (Cejas M. 2007)

Acorde a lo indicado por Cejas (2007) se pueden identificar para el análisis tres perspectivas fundamentales para la formación profesional en los países latinoamericanos: a) Las formas institucionales o de organización que la formación profesional adopta; b) El análisis de su relación con las dimensiones laboral, tecnológica y educativa; y, c) Los procesos de descentralización y de creciente participación de múltiples actores, que conllevan a la aparición de innovaciones de distinta índole como nuevos ámbitos o espacios donde la formación profesional es diseñada, negociada y ejecutada.

Si bien, en América Latina no existe un modelo homogéneo de capacitación profesional se identifican, en el periodo de análisis, tres modelos generales de capacitación, según lo indicado por Cinterfor/OIT (1999):

1. Donde la formación es diseñada, planificada y ejecutada centralmente por una entidad de carácter público, formalmente adscrita al Ministerio de Trabajo, gestionada de forma tripartita o multipartita, financiada mediante un impuesto específico sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y diversos grados de

descentralización administrativa y funcional. Como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica; del Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) de Ecuador; del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala; del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras; y del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) de Nicaragua.

2. Donde la formación es impartida por una o varias entidades, con las características del numeral anterior, pero con la diferencia de que la gestión la realizan las organizaciones empresariales. Como el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil; del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) de Perú; del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) de México; entre otras.

3. Donde la formación esta dentro de las atribuciones y en la estructura de la educación regular, y en específico en la educación media técnica, aunque sin ser el objetivo principal dentro de la oferta educativa de estas instancias. Como en el Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET) de Argentina y de la Universidad del Trabajo (UTU) de Uruguay.

De estos tres modelos generales, se diferencia en Venezuela, el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) que sería la excepción, ya que se trata de un ente autónomo, adscrito al Ministerio de Educación y con una estructura de organismos especializados sectoriales que lo vinculan a otras instancias públicas y privadas; y, el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) de Perú, perteneciente a la órbita del Ministerio de Vivienda. (Cinterfor/ OIT 1999) (Cejas M. 2007)

En Brasil el sistema SENAI-SENAC cuenta con un importante número de instructores calificados que operan de forma geográfica y sectorialmente descentralizada por medio de un conjunto de escuelas locales orientadas a los distintos sectores. El sistema está dirigido por una burocracia, principalmente basada en una representación fuertemente corporativa del sector privado, que cuenta con la confianza de los sectores público y privado. Financia sus actividades con recursos asignados provenientes del impuesto sobre la nómina y por ende cuenta con amplios recursos para actuar a su vez como productor de capacitación, como contratista de

centros especializados para programas de propósitos especiales y como subcontratista en la provisión de servicios de capacitación para otras instituciones públicas (De Moura Castro en Márquez 2001). Este modelo sirvió de base, para el resto de países de la región, originando una multiplicidad de instituciones de formación profesional nacionales que adaptaron el modelo original a la realidad de los distintos países.

En el SENAI-SENAC por medio de la imposición del gravamen las empresas comparten el costo de los programas de capacitación. A su vez, los sindicatos, mediante su representación en el órgano directivo, vigilan la calidad y la relevancia del contenido de la capacitación y pueden inducir a los trabajadores a dedicar el esfuerzo necesario para adquirir las habilidades que se les enseñan. La descentralización sectorial y geográfica contribuye a que el sistema sea una herramienta útil en los programas de desarrollo local. Para que se de un éxito relativo el sistema debió lograr y conservar la confianza del sector privado, debía contar con la organización, el personal y los recursos necesarios para poder proporcionar las habilidades requeridas en forma flexible y oportuna; y para hacer, efectiva la dirección privada del sistema se requería la existencia de un conjunto adecuado de entes institucionales representativos del sector privado (como las cámaras de industria y comercio y los sindicatos) concentrados en desarrollar un entorno favorable a las actividades de las empresas privadas. (Márquez 2001)

En las décadas de 1980 y 1990, debido a transformaciones de largo alcance en la estructura del mercado laboral surgieron nuevas ocupaciones, se incrementó la informalidad y aparecieron diversas formas de inserción en el mercado de trabajo. A su vez, la reestructuración económica, la liberalización del comercio y las condiciones de crisis macroeconómicas, afectaron al sector empresarial en términos de la generación de empleo y en relación a sus demandas de recursos humanos. En la mayoría de los países, la fuente del dinamismo económico pasó de la industria manufacturera a los servicios y el comercio, junto con la aparición de modalidades de trabajo no tradicionales. Los cambios en la estructura del mercado laboral afectaron la demanda de capacitación. (Posthuma 2002)

La burocratización del sistema, los intereses de los sectores productivos de poder, la limitada adaptación a los cambios globales, entre otros factores, incidieron en el fracaso el modelo institucional que se había implementado para la capacitación y formación profesional, en la mayor parte de los países de la región.

Es así que a principios de los años noventa, se advertía el fracaso del tradicional modelo de capacitación, por una parte, debido a su carácter de monopolio público con órganos directivos designados políticamente que carecían de disciplina en materia de administración de personal, en términos del volumen de empleo y en términos de salarios y nivel de beneficios que consumían los presupuestos operativos y asimismo no proporcionaban condiciones competitivas para atraer instructores cualificados. (Márquez 2001)

Por otra parte, un entorno tecnológico más dinámico hizo que resultara más difícil que estas instituciones adquirieran y mantuvieran los equipos actualizados y los materiales didácticos necesarios para capacitar a los trabajadores en industrias más dinámicas. El acelerado crecimiento del sector de servicios a su vez más moderno y sofisticado, superó la capacidad del sistema de capacitación, que estaba orientado al desarrollo de habilidades para manufacturas. (Márquez 2001)

La democratización de la región, el surgimiento y fortalecimiento de la sociedad civil organizada y sus instituciones, abrieron un espacio para el diálogo acerca de las políticas públicas de más amplio impacto. Este diálogo en algunos casos se ha institucionalizado, en México, con el Pacto Social; en Brasil, con el sistema público de empleo; y en Uruguay, con su Junta Nacional del Empleo. (Posthuma 2002).

En Ecuador al final de la década de los 90, se realizó un diálogo tripartito, que coincidió con la época en que el empresariado ostentaba un evidente poder en la economía y modelo de desarrollo del país; dicho diálogo derivó en varias solicitudes de reformas a la institucionalidad, y proponiendo ya a principios del 2000 la creación de un nuevo ente que –con un presupuesto alimentado por la *contribución* obligatoria de las empresas del sector privado– se encargaría del financiamiento parcial de la capacitación y formación profesional dirigido solo a los trabajadores con relación de dependencia del sector privado, de las empresas que eran aportantes de la contribución. Las empresas debían financiar además un porcentaje, diferenciado por varios parámetros, por cada curso/ programa de capacitación que recibieran sus empleados bajo este mecanismo. La capacitación era ejecutada, a selección de la empresa contratante, por centros de capacitación públicos o privados sin fines de lucro que debían ser acreditados bajo el ente rector. Las reformas no obstante no abarcaron a todo el sistema sino que fueron parciales, ya que se mantuvo la institucionalidad con ajustes limitados para el resto de beneficiarios.

A su vez, en el entorno, mientras las poderosas burocracias estatales se oponían de manera efectiva a los cambios institucionales y financieros que era preciso introducir en los Institutos Nacionales de Capacitación, los gobiernos, presionados por las políticas de ajuste, utilizaron a la capacitación como un instrumento de política social para el alivio temporal del desempleo, descuidando el objetivo de productividad y dejando de lado su articulación con el sector privado. (Ducci, 1991; en Márquez 2001). Produciéndose con ello que las instituciones de capacitación no se adecuen a las realidades de la producción, servicios y las necesidades de los trabajadores.

Los sistemas nacionales que sobrevivieron a esta crisis debieron llevar a cabo importantes cambios institucionales, diversificando sus fuentes de ingresos y ejecutando programas de capacitación a corto plazo; pero no todos los institutos sobrevivieron a los cambios y las reformas. Algunos, como el INAFORP en Panamá, el INFOTEP en la República Dominicana, el SENA en Colombia y el INCE en Venezuela, crearon órganos directivos regionales y centros regionales para satisfacer las necesidades regionales y realizaron una descentralización sectorial, con diferentes especialidades en distintas regiones de acuerdo a las actividades económicas locales. Otros, como el CONET de Argentina, simplemente desaparecieron del presupuesto o, como el SENCE de Chile, se transformaron con una nueva estructura institucional y nuevas funciones. De manera general, las instituciones de capacitación nuevas o reformadas constituyeron una versión limitada de los institutos de capacitación de los años sesenta y setenta, que además fueron mal vistos por los reformadores y no tenían prestigio en el sector privado y la ciudadanía. (Márquez 2001)

En 1994, en Chile se inició el programa “Chile Joven” cuyo diseño representó un cambio trascendental del modelo tradicional de organización, instituyendo un fondo bajo el control del Ministerio de Trabajo que financiaba la subcontratación competitiva de los servicios de capacitación a proveedores públicos y privados, estableciendo que el servicio proporcionado incluiría capacitación en el aula, además del aprendizaje en una empresa en la cual se realizaría experiencia “práctica”; este modelo se convirtió en el modelo de operación del sistema de capacitación, y para 1999, casi todos los países de la región implementaban una versión piloto del modelo o lo utilizaban como referencia para el rediseño de sus sistemas de capacitación (Márquez 2001).

En Ecuador el modelo propuesto para capacitación del sector privado a inicios

del dos mil, anotado en líneas anteriores, guardó similitudes desde el establecimiento de un fondo, la participación de centros de capacitación públicos y privados, pero tuvo algunas variantes como el mecanismo de acreditación de los centros, el sistema de selección de estos, y hasta fines del 2000 se iniciaron programas basados en competencias laborales que incluían realización de experiencias prácticas.

Una de las principales causas de la popularidad del modelo chileno es que a esa época permitió que otros proveedores alternativos compitieran por el financiamiento y la posibilidad de que el aspecto “práctico” de la capacitación se lleve a cabo en empresas productivas utilizando sus equipos y maquinaria, lo que permitía que no representen un costo incremental para el sistema de capacitación y que las empresas revelen su demanda de trabajadores al incurrir el costo de proporcionar el aprendizaje en habilidades requeridas (Castro 1999 en Márquez 2001). No obstante, el modelo como se evidenció en su desarrollo posterior no permitía una optimización de la gestión del conocimiento al estar la oferta dispersa y requería de un esfuerzo elevado de control y regulación, para evitar corrupción. Es evidente asimismo que el modelo es perfectamente compatible con el modelo de desarrollo empresarial de la época.

Siguiendo en el mismo contexto de desarrollo, otra innovación introducida en los sistemas de capacitación durante los años 1990 y 2000 fue la certificación de las competencias, mediante el “otorgamiento de credenciales” por las habilidades adquiridas por los trabajadores durante la capacitación en el trabajo o por experiencia, haciendo de esta manera que las habilidades sean transferibles. Se sostenía que la certificación facilitaba la empleabilidad, ya que el empleador se aseguraba de las habilidades de los trabajadores y también inducía a los trabajadores a invertir mayor esfuerzo en la adquisición de habilidades. El establecimiento del sistema requería la definición de normas y la certificación de examinadores, actividades que debían desarrollarse en coordinación con el sector privado, bajo una institucionalidad específica para sistemas de certificación. México es el país que tenía el programa de certificación más grande en dicho periodo. (Márquez 2001)

En capacitación profesional en América Latina se creaba una nueva institucionalidad con una creciente participación de los actores sociales, y descentralización de la oferta. Se evidenciaba la descentralización de instituciones grandes y tradicionales; la redefinición de las funciones de capacitación profesional y educación profesional realizadas por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de

Educación, respectivamente; la participación de instituciones de capacitación privadas; y la participación de los actores sociales en la identificación de la demanda del mercado de trabajo y la entrega de capacitación profesional (Posthuma 2002).

Es debido, entre otros, al aumento y diversidad de la demanda por parte de la población económicamente activa, que se fue creando el espacio para que las organizaciones sociales participen o realicen la identificación de la demanda y, en algunos casos, entreguen capacitación, como efectivamente ocurrió luego de las reformas de las Instituciones y sistemas de capacitación.

Como se ha anotado, la institucionalidad de los programas de capacitación de la región se encuentran en constante revisión, ya que tanto los responsables de la formulación de políticas como la ciudadanía opinan que el sistema de capacitación no está respondiendo a las necesidades de la integración económica en el mercado mundial, y que a su vez esto produce inequidades en la distribución de los ingresos, un mayor desempleo y pérdida de oportunidades de crecimiento de las empresas. Sin embargo, las reformas del sistema de capacitación se han dificultado debido, entre otros, a la poca disponibilidad de información el impacto que esta genera (Márquez 2001).

En este contexto se debe tener en cuenta además que para el análisis de política pública de capacitación, en el entorno latinoamericano, se debe considerar tanto el rendimiento de los sistemas de capacitación como el del sistema de educación, ya que se requieren habilidades básicas generales para que un sistema de capacitación funcione bien y, estas deben ser generadas por el sistema escolar; pero, teniendo en cuenta que los sistemas de educación de la región no funcionan a un nivel adecuado –según indicadores y evidencias disponibles–, el sistema de capacitación por lo general suple estas deficiencias incluyendo la provisión de habilidades generales y básicas, lo que es ineficiente –ya que no está preparado para ello –.

Con las deficiencias del sistema, las empresas que conocen que la fuerza laboral no cuenta con las habilidades básicas, por lo general tienden a no crear empleos que requieren mayores habilidades y a su vez, los trabajadores del sector productivo no tienen el incentivo para invertir en la adquisición de habilidades porque las empresas no generan los empleos necesarios, creando así un círculo vicioso dinámico (Márquez 2001).

Al 2011, la tendencia de las políticas de capacitación en Latinoamérica, está dirigida además atender los requerimientos de productividad a los de equidad e inclusión a fin de contribuir a igualar las oportunidades de los distintos grupos y clases sociales. En relación a las formas institucionales, la correspondencia con las dimensiones laborales, tecnológica y educativa, el grado de descentralización del sistema y la participación de los actores, estos giran a su vez en torno a las tendencias que generan impacto a largo plazo como la globalización, cambio tecnológico, calentamiento global, migraciones y urbanización y cambios demográficos (Berrizbeitia y Penfold 2013).

En cuanto a los sistemas de capacitación la tendencia es que están pasando de estar orientados a la oferta formativa a otros con orientación a la demanda de las empresas, con mayor énfasis en la consecución de resultados de aprendizaje y la adquisición de competencias, que en el proceso para obtenerlos; e integrando los subsistemas formativos, mecanismos de acreditación y certificación de la formación.

Por otro lado, se verifica que mientras los países desarrollados han avanzado hacia la constitución de Sistemas Nacionales de Calificaciones, los cuales permiten armonizar bajo un mismo marco las distintas trayectorias educacionales y de formación y capacitación laboral. Los catálogos de calificaciones, están ausentes en los países de la región. (Berrizbeitia y Penfold 2013) (Berrizbeitia and Penfold 2013)

4.2. Políticas Públicas de Capacitación en Ecuador

Desde los sindicatos, las acciones sociales han sido vistas como insuficientes y reaccionarias; la intervención sindical (estatal) ha perdido capacidad de movilización y contenidos discursivos, limitándose a reclamos salariales y de cumplimiento de gasto público. Otros gremios, como las cámaras de industriales, destacan en su discurso sobre políticas cuestiones que tienen que ver con lo salarial y a fines de los años noventa con la capacitación y formación del llamado “capital humano”. Los gremios de industriales han incidido en el marco de las políticas sectoriales y las reformas legales hacia la liberalización económica. (Vásquez, Córdoba y Muñoz 2005)

En 1996, los sectores empresariales y de los trabajadores del país, realizaron una declaración conjunta y pública en la que definieron “unidad de criterios”, sobre aspectos prioritarios, y declararon la necesidad de impulsar el mejoramiento y

eficacia de la seguridad social, además, acordaron como parte prioritaria del proceso, la capacitación de los trabajadores en general, en definitiva, trabajadores y empleadores, marcan estos dos ejes temáticos, sin la intervención del Gobierno. Posteriormente, con Guadalupe León Trujillo, como Ministra de Trabajo, los empleadores, los trabajadores y el Ministerio del Trabajo, declararon varios problemas prioritarios, y, entre ellos el establecimiento de un sistema de capacitación profesional y técnica que mejore la calificación de la mano de obra ecuatoriana. Esta agenda fue definida en 1996, pero, no llegó a concretarse ya que el FUT, en enero de 1997, decide suspender el diálogo, debido a diversos problemas surgidos en el gobierno de Bucaram. (Chiriboga, 1997 en Milk L. 1997)

En este contexto general y conforme a su mandato la organización internacional del trabajo, OIT, se comprometió, a pedido del Gobierno, a apoyar el desarrollo de este proceso de diálogo social tripartito y concertación por medio del proyecto sobre “Concertación Laboral” que inició en 1997 y culminó su trabajo en los primeros meses del 2001, y entre los logros alcanzados en materia de Capacitación y Formación Profesional se aprobó un documento de lineamientos de políticas para la creación del Sistema Nacional de Capacitación Laboral y un ante proyecto de Ley del Sistema, el documento de lineamientos fue aprobado por el Plenario (Borja 2001).

Respecto al fundamento jurídico de las acciones establecidas para la política pública en análisis, se identifica que en las diversas Constituciones dentro del periodo de estudio, no se hace alusión específica a la capacitación y/o formación profesional pero, debido a que estos términos inicialmente y dependiente del marco institucional se encuentran enmarcados en el ámbito de Educación, se anotarán aquí a efecto del análisis de las Políticas, aquellos que normaba y regía respecto a este último, así en las constituciones de 1979 y 1998, en los artículos 28 y 75 respectivamente, se indicaba entre las funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas la formación profesional y técnica.

La constitución de 1998, en concordancia con el resultado del diálogo social de la década de los 90 ya mencionado, anotaba en su artículo 66 que la educación proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; preparará a los ciudadanos para el trabajo y que en todos los niveles del sistema educativo se procurarán a los estudiantes prácticas extracurriculares que estimulen el ejercicio y la producción de artesanías, oficios e industrias. Se declara a la educación como un

derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de equidad social.

La Constitución de 2008, define respecto a la Educación, en concordancia con el momento político, el concepto de ciclo de vida, inclusión social y prioriza como política pública, indicando en su artículo 26 que es un derecho de las personas a lo largo de la vida y que constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo. Define en su artículo 28 que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

En específico, respecto a la capacitación, la constitución de 2008, indica en el artículo 38 que se establecerán programas de capacitación laboral a los adultos y adultas mayores en función de su vocación y sus aspiraciones. Para los Jóvenes el artículo 39, establece que el Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento. A las fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el artículo 161, establece que se les dará capacitación alternativa en diversos campos ocupacionales que coadyuven al desarrollo individual y al bienestar de la sociedad. El artículo 203, establece que en los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional. El artículo 234, indica que el Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos por medio de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado; y, el artículo 329, dispone que Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo.

Institucionalidad

En el Ecuador la Institucionalidad de Capacitación Profesional, en el periodo

de análisis, se constituía fundamentalmente de la siguiente manera:

Periodo 1978- 1997. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional, SECAP, que fue creado mediante la denominada Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP por medio del Decreto Supremo No. 2928 publicado en el Registro Oficial 694 de 19 de octubre de 1978, con el objetivo fundamental de la capacitación profesional intensiva y acelerada de la mano de obra y de los mandos medios para las actividades industriales, comerciales y de servicios. Para capacitar al personal en servicio o en aptitud de incorporarse al mismo y, para el desarrollo de habilidades y destrezas para el eficiente desempeño de trabajo concretos en los sectores anteriormente mencionados.

El SECAP para su dirección y operación contaba con un Directorio, Director Ejecutivo y Unidades Técnicas. El Directorio era el máximo organismo el cual tenía entre sus atribuciones y deberes las siguientes: elaborar las directivas para orientar y organizar la política nacional de la institución, aprobar los programas, planes, presupuestos e informes de labores que anualmente debía presentarlos el Director Ejecutivo; dictar las normas reglamentarias y de control que fueren necesarias para el cumplimiento de las funciones específicas del SECAP; asesorar al Gobierno Nacional en todo lo relacionado con la capacitación profesional en las áreas de su competencia.

El financiamiento para su funcionamiento, era entre otros, por medio de la contribución del 0.5% sobre el valor de los roles de pago por los sueldos y salarios en las empresas públicas, de economía mixta y privadas, que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, que sería recaudada en forma gratuita por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS. Los sujetos de esta contribución eran todos los empleadores de las empresas que realizan actividades industriales, comerciales y de servicios públicos, mixtas o privadas según la definición contemplada en el artículo décimo del Código de Trabajo; adicionalmente, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social -*hoy denominado Ministerio de Relaciones Laborales*- asignaría en su Presupuesto de inversiones elaborado en base a los excedentes de utilidades de los trabajadores y a los ingresos a la renta petrolera, con los valores necesarios para financiar programas específicos del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional en concordancia a su disponibilidad de recursos.

Periodo 1998-2007. Acorde con la Constitución de 1998, en el Ecuador el Ministerio de Trabajo y Empleo -*hoy denominado Ministerio de Relaciones Laborales*-, MRL, formaba parte de la Institucionalidad de la capacitación y formación profesional, ya que entre sus objetivos generales estaba el dirigir la política laboral, para fortalecer el sistema productivo e insertarlo competitivamente en los mercados internacionales y entre los específicos dirigir políticas activas de empleo y desarrollo de los recursos humanos, que permitan disminuir los niveles de desempleo y subempleo, con énfasis en los sectores más vulnerables de la sociedad.

En 1999, mediante Decreto Ejecutivo No. 683, modificado en julio de 1999 y sustituido en octubre 2001 se dispuso que el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos bajo su responsabilidad y en coordinación con el directorio, proceda a la reestructuración del SECAP a fin de convertirlo en una entidad eficiente y competitiva que satisfaga las aspiraciones nacionales en el campo de la capacitación y la formación profesional. El SECAP se incorporaría al Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional como una entidad prestadora de los servicios de formación y capacitación, con sujeción a las normas aplicadas a las demás instituciones de capacitación existentes (Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 1106 1999).

La Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto del 2000, en su artículo 165, dispuso que la contribución al Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), debía ser pagada mensualmente por todos los empleadores del sector privado, a orden del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional y que estos recursos debían destinarse exclusivamente para actividades de capacitación y formación profesional. En este contexto, se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 1821, publicado en el Registro Oficial No. 408 el 10 de septiembre del 2001, con sede en la ciudad de Quito, el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, (CNCF), como órgano regulador, coordinador, impulsador y facilitador de las actividades de capacitación y formación profesional del país el mismo que era una entidad de derecho público, con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio y fondos propios distintos de los del fisco.

El CNCF, estaba integrado por el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, quien lo presidía, cuatro delegados por el sector empleador, cuatro delegados por el sector laboral, enfatizándose en la representación de sierra y costa de los delegados. En

atención a la demanda del sector productivo del país y en concordancia con los objetivos nacionales, debía formular políticas, normas y procedimientos; definir estrategias y ejecutar acciones que regulen, faciliten, impulsen y fortalezcan la capacitación y la formación profesional en el Ecuador. Serían órganos del CNCF la Dirección Ejecutiva, la Secretaría Técnica y el Fondo Nacional de Capacitación.

El alcance del financiamiento estaba delimitado al definirse como "capacitación y formación profesional" la adquisición y/o el mejoramiento de los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores que dependan de un empleador que aporta regularmente al Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF). Es decir que en el nuevo esquema esta entidad se encargaba solo del financiamiento de la capacitación de los trabajadores con empleo, mientras que el financiamiento para los demás beneficiarios como los trabajadores no aportantes –como artesanos, microempresarios, informales o desempleados (en cuanto a los sectores productivos)– debían financiarse desde otras fuentes no determinadas o con los limitados recursos del Estado desde otros programas o entidades.

Se creó el Fondo Nacional de Capacitación y Formación Profesional como el órgano financiero del CNCF, para administrar los recursos asignados al fondo y los que le sean encomendados por leyes y decretos ejecutivos, acuerdos y convenios. Respecto al financiamiento, del total mensual recaudado para el CNCF, solamente se podía destinar hasta el 5% para gastos administrativos, operativos, personal y cualquier otro rubro, gastos que debían ser demostrados en el correspondiente presupuesto aprobado. Esta limitación presupuestaria respondía al objetivo de adelgazar las estructuras públicas, propio de la época, y presionar a su vez por un funcionamiento automatizado para un servicio eficiente, evitando que los recursos se desviarán para rubros no misionales. El remanente debía destinarse única y exclusivamente para el financiamiento del pago de recursos de capacitación y/o formación proporcionados por centros o instituciones sin fines de lucro debidamente acreditados por el CNCF; por lo que, se introdujo así por medio de la normativa, por primera vez, la modalidad de acreditación a los proveedores de capacitación y la posibilidad de que se pueda financiar con estos recursos la capacitación proporcionada por centros o instituciones sin fines de lucro.

Acorde a lo dispuesto en la normativa, el Consejo debía preparar un Proyecto de Ley para la Creación del Sistema Nacional de Capacitación y Formación

Profesional, el que debía ser redactado en un proceso de diálogo tripartito. No obstante, el proyecto de Ley preparado por este Consejo no progresó debido a que en el proceso de diálogo no se llegó a un acuerdo entre trabajadores y empleadores, principalmente respecto a la forma de recaudación de la contribución, que se había propuesto desde los empleadores para ser recaudada directamente por la entidad rectora y no por medio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como se venía realizando.

En el año 2003, se creó la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Formación y Capacitación Profesional, como un organismo adscrito al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, responsable de normar, regular, administrar y definir los requisitos y niveles para la acreditación y registro de los centros especializados encargados de impulsar actividades de capacitación y formación profesional en el país. Esta Comisión, sin embargo nunca se implementó efectivamente y fue derogado su instrumento jurídico de creación en el año 2009.

Periodo 2008-2011. Se creó mediante la emisión del Decreto Ejecutivo N. 1509, publicado en el Registro Oficial No. 503 del 9 de Enero del 2009, el Sistema Nacional de Formación Profesional con un enfoque de derechos, con el objetivo de formar el talento humano del país, y persiguiendo la mejora de la pertinencia de la oferta, y promoviendo mejoras continuas en términos de producción, productividad y empleabilidad. El Sistema estaba conformado por: a) El Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF) a cargo la definición de políticas como una entidad de derecho público con autonomía administrativa y financiera con patrimonio y fondos propios; b) Las Entidades Asesoras de Apoyo; y, c) La Secretaría Técnica, como la unidad técnica responsable de ejecutar las políticas del Consejo y brindar el apoyo técnico necesario para su normal desempeño.

La Secretaría Técnica debía proponer, para conocimiento y aprobación del Directorio del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, el Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional; y, era el único depositario de los recursos asignados por ley u otros mecanismos al CNCF, y por tanto, el ente encargado de administrar el Fondo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, de conformidad con las políticas y directrices emitidas por el Consejo.

El presupuesto del Consejo estaba destinado para financiar la Capacitación y Formación Profesional proporcionada por Operadores acreditados. Si al final del

ejercicio fiscal de cada año existían recursos no utilizados, estos integraban el Fondo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, y su asignación en el siguiente año respondía a los planes y presupuestos aprobados por el Consejo. El Fondo Nacional de Capacitación podía estar integrado por: a) Recursos provenientes de la contribución de todos los empleadores privados del país; b) La asignación anual de recursos del presupuesto general del Estado para la capacitación y formación profesional de los sectores informales, de los microempresarios y de los grupos de atención prioritaria; c) Recursos provenientes de la cooperación internacional; d) Legados y donaciones o cualquier otra contribución que pudieran hacerse al Consejo, y; e) Recursos propios.

Del total mensual recaudado para el CNCF a nivel nacional, se podía destinar hasta el 8% para gastos administrativos y operativos del Consejo y de la Secretaría Técnica. Esta limitación transparentaba a su vez la exigencia en términos de eficiencia que se requería de las entidades ejecutoras de la política pública y se ajustaba la realidad del gasto bajo el nuevo esquema. En concordancia con los derechos establecidos en la Constitución, del total recaudado para el CNCF a nivel nacional de la contribución de los empleadores, se destinaba el 30% para financiar programas de capacitación y formación profesional para grupos de atención prioritaria, estos programas y los medios de verificación eran definidos en el marco de las políticas sociales que dictaminaba anualmente el Consejo Sectorial de Política de Desarrollo Social. Se garantizó la gratuidad para grupos de atención prioritaria y para desempleados, mientras que para otros grupos de trabajadores la capacitación tenía un costo que pagaban sus empleadores. El cumplimiento de estos derechos era progresivo y se debía priorizar a los grupos más desprotegidos y excluidos.

El 62% restante se destinaba para financiar programas de capacitación y formación profesional del subsistema de formación profesional. La capacitación podía ser otorgada por personas naturales o jurídicas calificadas y acreditadas, sobre la base de procesos competitivos y transparentes, que aseguraran la calidad, pertinencia, especialización de los servicios, previa acreditación ante el ente regulador. Para el efecto, se establecieron mecanismos para que la selección de la capacitación brindada por parte de los operadores acreditados se realice por medio de procesos competitivos y transparentes.

La asignación de recursos del Estado para microempresarios, trabajadores independientes y apoyo a grupos de atención prioritaria, sería progresiva, los mismos

que serían ejecutados por operadores públicos y privados, previa acreditación ante el ente regulador, el acceso a estos recursos sería de tipo concursable.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que fue emitido en el año 2010, con el objeto regular el proceso productivo, generar y consolidar las regulaciones que potencien, impulsen e incentiven la producción de mayor valor agregado, que establezcan las condiciones para incrementar productividad y promuevan la transformación de la matriz productiva, facilitando la aplicación de instrumentos de desarrollo productivo, que permitan generar empleo de calidad y un desarrollo equilibrado, equitativo, eco- eficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza; mediante disposición reformó el artículo 165 de la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación y Ciudadana (2000) para que la contribución de los empleadores del sector privado sean realizadas a orden del nuevo Ente Rector de la Capacitación y Formación Profesional.

En este contexto, el Ejecutivo considerando que la estructura de capacitación y formación profesional debía fomentar el desarrollo, por medio del reconocimiento de las competencias laborales, favoreciendo con ello la calidad y pertinencia de la inversión en capacitación, la calidad de los procesos, la calidad de los productos y servicios nacionales, la reducción de los costos de transacción para la incorporación de las personas en actividades productivas, la democratización del acceso a los factores de producción, el cambio de la matriz productiva y a la construcción de una sociedad de propietarios, productores y emprendedores con el objetivo de que los resultados de la transformación productiva sean apropiados por toda la sociedad mejorando su calidad de vida; mediante Decreto Ejecutivo No. 680 publicado en el Registro Oficial No. 406 del 17 de marzo del 2011 creó una nueva estructura de capacitación y formación profesional.

La estructura se integró por las siguientes entidades: Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional; Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional; Consejo Consultivo de Capacitación y Formación Profesional; las demás entidades participantes y los beneficiarios de la capacitación. El Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional (CICFP), como ente rector de la política intersectorial de capacitación y formación profesional con la planificación y desarrollo nacional, las políticas productivas, sociales y territoriales; y, la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), como entidad adscrita al Ministerio de Industrias

Productividad para ejercicio y ejecución de la Política de Capacitación y Formación Profesional.

En el Título III acerca de la Generación de un Sistema Integral de Innovación, Capacitación Técnica y Emprendimiento, en el artículo respecto al Sistema de Innovación, Capacitación y Emprendimiento, se indica en el Código ya mencionado, que el Consejo Sectorial de la Producción, anualmente, diseñará un plan de capacitación técnica, que servirá como insumo vinculante para la planificación y priorización del sistema de innovación, capacitación y emprendimiento, en función de la Agenda de Transformación Productiva y del Plan Nacional de Desarrollo.

Este sistema articularía la labor de varias instituciones públicas y privadas en sus diferentes fases de desarrollo y sus diferentes instrumentos, en una sola ventanilla de atención virtual, desconcentrada y descentralizada para la difusión de: capacitación para la generación de competencias emprendedoras, instrumentos de financiamiento, de capital de riesgo, banca de desarrollo orientada al financiamiento de emprendimientos, y fondo nacional de garantías; asistencia técnica y articulación con los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones sin fines de lucro, empresas, universidades, incubadoras, entre otros.

Adicionalmente, han existido otras entidades dentro de cuyos objetivos se contaba el de satisfacer necesidades de capacitación de su sector económico y que actuaban fuera de las estructuras anotadas, como: a) el Instituto Nacional de Capacitación Agrícola (INNCA), creado mediante la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979), como un órgano dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el cual luego acorde con el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 del 20 de marzo del 2003, en su Libro III, Título II, artículo 2, se creó como organismo autónomo del sector público adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con autonomía administrativa, económica, financiera y técnica, con patrimonio propio y presupuesto especial; y, por medio de la Ley de Desarrollo Agrario, publicada, en el Suplemento del Registro Oficial No. 461 del 14 de junio de 1994 y su codificación, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 315 del 16 de abril del 2004, en su artículo 6 se establece que el INCCA, será el encargado de coordinar la capacitación del campesino ecuatoriano, siendo finalmente derogada la Entidad como tal en el 2011, y transfiriéndose a la Coordinación General de Innovación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca todas sus

competencias, atribuciones, funciones, delegaciones, obligaciones, patrimonio y derechos (Ecuador, Decreto Ejecutivo 649 2011); b) Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP); c) Junta Nacional de Defensa del Artesano; entre otros, no obstante para efectos del análisis detallado en esta investigación estas instituciones no han sido incluidas.

Representatividad

En el proceso de construcción y ejecución de las Políticas de Capacitación y Formación Profesional en Ecuador, la representatividad está dada por:

Periodo 1978-2007. Por el Sector Público y la Función Ejecutiva, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en una proporción mayoritaria para la toma de decisiones en el SECAP. Por el Sector Productivo, el sector industrial, con representación de la Federación de Cámaras de Industriales y Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; y, el sector laboral, es decir los trabajadores, con representación de los sindicatos.

A partir de 2001, en relación a la ejecución de Políticas a través del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF) estuvo integrada: por parte del Sector Público y la Función Ejecutiva, el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, que lo preside por medio del Ministro. Por parte del Sector Privado y del Sector Productivo, y en forma mayoritaria, por un lado el sector empleador, con representación de las federaciones de cámaras nacionales de la producción; y por otro lado, el sector laboral, con representación de los trabajadores, por medio de las centrales sindicales reconocidas.

Periodo 2008-2011. Por el Sector Público y la Función Ejecutiva, el Ministerio de Trabajo y Empleo en una proporción mayoritaria para la toma de decisiones en SECAP. Por el Sector Productivo, el sector industrial, con representación de la Federación de Cámaras de Industriales y Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; y, el sector laboral, es decir los trabajadores, con representación de los sindicatos.

A partir de 2009, en relación a la ejecución de Políticas a través del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF) estuvo integrada: por parte del Sector Público y la Función Ejecutiva, el Ministerio de Trabajo y Empleo, en mayoría para la toma de decisiones. Por parte del Sector Privado y del sector

productivo, el sector empleador con representaciones de diversos sectores por medio de las federaciones nacionales de cámaras de la producción; y el sector laboral, es decir los trabajadores, por medio de las centrales sindicales reconocidas. Por representantes de los grupos de atención prioritaria.

El Consejo Sectorial de Política de Desarrollo Social y el Consejo Sectorial de Producción tuvieron representatividad actuando como entes encargados de dictar y evaluar las políticas de cada sector ante los cuales los organismos de capacitación respondían respecto a la ejecución de las políticas.

A partir de 2011, en relación a la rectoría de Políticas, a través del Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional (CICFP), está integrada: por parte del Sector Público y la Función Ejecutiva, el Ministerio de Industrias y Productividad; Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio de Relaciones Laborales; y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. Si bien la estructura de dicha época determinó la participación de un Consejo Consultivo que estaría representado por ocho representantes del sector público, que incluía además de los Ministerios arriba mencionados al de Educación y el de Inclusión Económica y Social, cuatro representantes de los trabajadores (de centrales sindicales y grupos de atención prioritaria) y cuatro representantes de los empleadores de los sectores de microempresarios, y artesanos, comercio, pequeña y mediana industria, pesca, ganadería, agricultura, turismo, financiero, industria, hidrocarburos, construcción y minas; hasta la fecha de corte del presente análisis, este Consejo no se conformó.

Centrales Sindicales

Entre las Centrales Sindicales, relevantes durante el periodo de análisis, se identificaron las siguientes: a) La Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE), que se funda en 1944, como brazo laboral de la izquierda marxista ecuatoriana, liderada por Pedro Saad. La CTE a mediados de los cincuenta controlaba los sindicatos más importantes; b) La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas, que mediados de los años setenta se fragmenta en dos: la CEDOC CLAT y la CEDOC SOCIALISTA. La CEDOC CLAT se vincula a la Democracia Popular y conserva el reconocimiento oficial y la vinculación con las Federaciones internacionales de igual ideología, particularmente con la Confederación Mundial de

Trabajadores y la Central Latinoamericana de Trabajadores. La CEDOC SOCIALISTA se alinea con tendencias de izquierda marxista, y no tiene personería jurídica hasta octubre de 1988, cuando es reconocida y cambia de razón social a CEDOCUT, dirigida por Mesías Tatamuez; c) La CEOSL o Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres nace en 1962, auspiciada por la Alianza para el Progreso, como alternativa al sindicalismo marxista de la CTE; d) La Unión General de Trabajadores (UGTE) es un sindicato de centrales obreras y campesinas.

Territorio

Respecto a las políticas de capacitación en Ecuador las Instituciones que han liderado la implementación han ejecutado actividades a nivel nacional, no obstante a partir de 2007 se han ido implementando políticas y agendas territoriales y la administración pública inició procesos de desconcentración, identificándose un acercamiento con las necesidades de cada grupo en territorio. Las sedes principales de las instituciones reposan en Quito, y se cuentan con oficinas de atención en las principales ciudades del país, con unidades desconcentradas en provincias y/o coordinaciones zonales.

El SECAP, fue creado con domicilio principal en la capital de la República y con la facultad de establecer otras unidades en cualesquiera lugares del país, previa aprobación del Directorio. El CNCF se creó con sede en la ciudad de Quito, mismo que mantuvo su operación de forma concentrada. En el año 2009 que cambió su estructura, inició con oficinas de atención al cliente en otras provincias, pero sin efectivizar un proceso de desconcentración. En el año 2011 en que se reestructuró el CNCF y se transformó en SETEC, se definió un proceso de desconcentración progresiva en el marco de los lineamientos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En el Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional 2010-2013 se indicó que en el ámbito provincial y local, Ecuador ha sido un país cuyo desarrollo se ha caracterizado por la elevada concentración de recursos económicos, financieros, políticos y sociales en pocas provincias y determinadas ciudades, dejando muchas veces de lado a la mayoría de provincias, las cuales no han recibido la atención necesaria para impulsar su crecimiento (CNCF 2010); por lo tanto, se enfocó en las prioridades productivas de las provincias contempladas en cada una de las zonas de

planificación e identificadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, mencionó que un elemento transversal dentro de la estrategia territorial lo constituye el impulso a la producción, la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología en concordancia con las capacidades, vocaciones y potencialidades propias de cada territorio, teniendo en cuenta la productividad sistémica e indica que es importante remarcar la necesidad de priorizar la generación de empleo y riqueza por sobre la acumulación que busca básicamente la rentabilidad financiera y la explotación de los recursos naturales (SENPLADES 2009).

Para acercar el Estado a toda la ciudadanía la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, conformó niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional, con el objetivo de permitir una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos en el territorio. Esta conformación no implicó eliminar las provincias, cantones o parroquias.

Las zonas están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Se determinaron 9 zonas administrativas de planificación. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público, por medio de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción. El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un aproximado de 90.000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas se establecieron distritos dentro de ellos. El circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos están al alcance de la ciudadanía, está conformado por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1.134 circuitos con un aproximado de 11.000 habitantes. (SENPLADES, Informativo Proceso desconcentración 2012)

Las zonas, distritos y circuitos son niveles desconcentrados para la administración y planificación de los servicios públicos de algunos ministerios de la Función Ejecutiva y fueron conformados respetando la división política administrativa, es decir corresponden a una nueva forma de planificación en el

territorio más no a nuevos niveles de gobierno. Por lo tanto, los niveles de gobierno conservan autonomía y gobernabilidad a nivel de las provincias, cantones y parroquias. (SENPLADES, Informativo Proceso desconcentración 2012)

Estos niveles administrativos de planificación fueron diseñados con el objetivo de prestar la oferta de servicios en el territorio de forma planificada, desconcentrada, articulada, equitativa, y alcanzar mayor cobertura y calidad de servicios públicos.

Actores relevantes

Los actores relevantes cuya participación se ha identificado en las distintas fases de construcción de las acciones de capacitación en el periodo de 1978 a 2011 se describen a continuación:

Periodo 1978-2007

En relación con el SECAP, se identificaron como actores: Ministro de Trabajo y Bienestar Social o el Subsecretario de Bienestar Social; Ministro de Educación Pública o el Director Nacional de Educación; Ministro de Industrias, Comercio e Integración o el Subsecretario de Industrias; representante del Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (CENDES); representante de la Junta Nacional de Planificación o su delegado que será el Jefe de la División de Desarrollo Social; representantes de la Federación de Cámaras de Industriales y por la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; representantes de las centrales sindicales.

A partir del 2001 y en relación a la ejecución de acciones por medio del CNCF se identificaron como actores importantes: el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos; representantes de las federaciones nacionales de las cámaras de la producción del país existentes al momento de la elección; y, de las centrales sindicales nacionales de trabajadores, legalmente reconocidas.

Como actores en relación con la oferta de capacitación privada, se contaba a los Centros de Capacitación, los Organismos no Gubernamentales y las Fundaciones.

Periodo 2008-2011

En relación con el SECAP, se identificaron como actores: el Ministro de Relaciones Laborales; Ministro de Educación; Ministro de Industrias, Comercio e

Integración o el Subsecretario de Industrias; Ministro de Finanzas, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; representantes del sector empleador (Federación de Cámaras de la Producción); representantes del sector laboral (Centrales Sindicales).

A partir del 2009 y en relación a las acciones en el ámbito del CNCF, se identificaron como actores importantes: Ministro de Trabajo y Empleo; Ministro Coordinador de la Producción; Ministro de Coordinación y Desarrollo Social; SENPLADES; representantes de los sectores de pequeña y mediana industria, microempresarios y artesanos, comercio, agricultura, pesca, ganadería, industria, turismo, financiero, minas, hidrocarburos, construcción; representantes de las centrales sindicales nacionales de trabajadores, legalmente reconocidas y grupos de atención prioritaria.

A partir del 2011 y en relación a las acciones en el ámbito del CICFP - SETEC, los actores identificados son: el Ministro de Industrias y Productividad; Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministro Coordinador de Desarrollo Social; Secretario Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministro de Relaciones Laborales; y, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.

Como actores en relación con la oferta de capacitación privada, se contaba a los Centros de Capacitación; Organismo no Gubernamentales y Fundaciones.

Capítulo Cinco

Fases de Políticas Públicas en Ecuador 1978-2011

5.1. Determinación de aspectos de relevancia

Partiendo de que la comparación como método es un aporte al control empírico de los fenómenos políticos, y que en ella se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender la evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y la institucionalidad; para la determinación de aspectos de relevancia en la identificación de fases del presente análisis, es necesario considerar hitos en dichos elementos, en relación a la construcción de las Políticas Públicas en Ecuador, entre ellos: vigencia de las Constituciones Políticas; vigencia y enfoque de Planes de desarrollo; cambios de gobierno; cambios de línea política de gobierno (partido político); ideología; régimen político; cambios institucionales; número de políticas, cambios en representatividad.

Un estudio comparado del proceso de formulación de políticas públicas implica tener en cuenta el tipo de organización estatal (y el régimen político) en la cual se desenvuelve la política pública. Durante el momento de identificación del problema y en el traspaso a la agenda pública, y luego a la agenda estatal, es en donde el componente ideológico tiene intensidad máxima, el hecho de haber penetrado a la agenda estatal quiere decir que se ha pasado del discurso al juego de relaciones de poder –político– que se desarrolla en el proceso de formulación de una política pública. Es decir, que cuando se ha planteado ya una cuestión en la agenda estatal, es porque un determinado poder ha logrado plasmar una visión del problema al interior del Estado. En este momento, el discurso pasa a hacer acción normativa basada en juegos de poder. (Bulcourn y Cardozo 2008)

Como sostienen Bulcourn y Cardozo (2008) el diseño institucional condicionante de la dimensión normativa-ideológica es el régimen político. La arena política, los asuntos del problema que traspasan a la agenda, la cantidad de demandas que se filtran hacia el Estado, y la connotación ideológica con las que se las plantea, se relacionan intrínsecamente con el tipo de régimen político. Las alternativas y la solución del problema siempre estarán condicionadas ideológicamente, y hay formas

permitidas de plantear cuestiones y otras que no. Por consiguiente, el tipo de régimen político condiciona sensiblemente los términos ideológico-normativos en los cuales se debate y se identifica un determinado problema, a la vez que se relaciona con el tipo y grado de participación que tienen los actores involucrados –o exclusión de algunos actores– a nivel del sistema político como un todo.

Del análisis realizado al periodo de 1978 a 2011, se presentan hitos en el marco constitucional en 1979, 1998, 2008, y en el 2011 hay también una reforma importante pero es principalmente en el ámbito Judicial. La emisión de los planes de desarrollo de mayor periodo en implementación se produce en los años 1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 1998, 1999, 2000, 2007, 2009. En el periodo 1978-1979 estaba instaurado el régimen militar, a partir de 1980 dentro del régimen democrático presidencial las líneas políticas encabezadas por el Ejecutivo son Jaime Roldós Aguilera de Concentración de Fuerzas Populares (CFP); en 1981, Oswaldo Hurtado de Democracia Popular; en 1984 León Febres Cordero del Partido Social Cristiano; en 1988 Rodrigo Borja Cevallos de Izquierda Democrática; en 1992, Sixto Durán Ballén de Partido Unidad Republicana; en 1996, Abdalá Bucaram del Partido Roldosista Ecuatoriano; en 1997, Fabián Alarcón del Frente Radical Alfarista; en 1998, Jamil Mahuad y en 2000 Gustavo Noboa de Unión Demócrata Cristiana; en 2003, Lucio Gutiérrez, del Partido Sociedad Patriótica, en el 2007, Rafael Correa, hasta el final del periodo de este análisis, de Alianza País.

En el marco de los cambios relevantes en la institucionalidad de capacitación se producen los siguientes: en 1978, la creación y funcionamiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional, por medio de Decreto Supremo No. 2928 (Publicado en el Registro Oficial 694 de 19 de octubre de 1978), mismo que fue suprimido por Decreto Ejecutivo No. 683, de 16 de Marzo de 1999, modificado por Decreto 1106 de 30 de julio de 1999, y restaurado por Decreto Ejecutivo No. 1494, de 18 de Noviembre de 1999. En agosto del 2000, por medio del artículo 165 de la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, como resultado del diálogo social tripartito, se creó el “Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional”, y se estableció la contribución a su favor en lugar del SECAP. En Septiembre del 2001, mediante Decreto No. 1821, se estructura el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional; a este Consejo en el 2009, por medio del Decreto Ejecutivo No. 1509 de diciembre del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 503 de 9 de enero del 2009 y sus reformas

se le determinaron cambios en la institucionalidad y en la representatividad de los sectores, otorgando mayor representatividad pública.

En el 2010, con el Código orgánico de la producción, comercio e inversiones, resultado también de un proceso de discusión de las agendas nacionales y zonales con actores públicos y privados, en su reformatoria séptima modifica el artículo 165 de Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, y suprime el “Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional”, por “El Ente Rector de la Capacitación y Formación Profesional” y se da un plazo de sesenta días para que el Presidente designe al Ente Rector. En este contexto, se creó la nueva estructura de capacitación y formación profesional, por medio del Decreto Ejecutivo No. 680 de 17 de marzo de 2011, el cual definió como ente Rector el Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional y como ente ejecutor a la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC).

5.2. Delimitación de Fases de para el análisis diacrónico

Teniendo en cuenta como aspecto relevante principal los cambios constitucionales, no únicamente de reforma, sino cambios en sí de orientación principal política y estos como contexto principal para las acciones públicas propuestas y los cambios institucionales relevantes realizados, se ha delimitado para el análisis diacrónico a cuatro fases:

5.2.1. Fase 1: 1978-1987 “Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial – industrial”

La Fase 1, se ha delimitado desde 1978 hasta 1987, teniendo en consideración los aspectos definidos como relevantes y su incidencia en esta década, desde lo constitucional, nuevo periodo democrático, tres gobiernos democráticos (dos de elección y uno de sucesión por ausencia definitiva), tres planes de desarrollo, tres orientaciones políticas desde el Ejecutivo, una institucionalidad principal y representativa en torno a la capacitación y formación profesional.

5.2.2. Fase 2: 1988-1997 “Sin acuerdos, sin legitimidad institucional”

La fase 2, se ha delimitado desde 1988 hasta 1997, teniendo en consideración los aspectos definidos como relevantes y su incidencia en esta década;

si bien en esta década no se registra cambio de constitución, esta década es políticamente relevante, ya que se evidencian líneas políticas distintas, contando cuatro orientaciones políticas desde el Ejecutivo y varios gobiernos en ejercicio (uno sin terminar periodo y uno de transición), lo que detona un caos de gobernanza y de escándalos de corrupción evidentes para la ciudadanía común. Se ejecutan dos planes de desarrollo, adicionalmente un plan de acción inmediata y uno de transición. En relación a la institucionalidad de capacitación y formación profesional, se mantiene una entidad principal pero esta evidencia dificultades en el manejo de recursos y para adoptar cambios acordes con el avance tecnológico y de gestión incluso en concordancia con el entorno latinoamericano, y por ende tiene problemas en la consecución de resultados y confianza del sector empresarial. En esta fase se inicia el diálogo social tripartito para la concertación en temas laborales, incluyendo la capacitación y formación profesional de los trabajadores, pero es interrumpido por el Frente Unitario de Trabajadores, por desacuerdos en temas relacionados con la seguridad social y remuneraciones.

5.2.3. Fase 3: 1998- 2007 “La Crisis del Modelo Empresarial”

La Fase 3, se ha delimitado desde 1998 hasta 2007, teniendo en consideración los aspectos definidos como relevantes y su incidencia en esta década, en la que se registra una nueva constitución con una nueva orientación política - económica. Esta década es políticamente relevante, ya que se evidencian líneas políticas distintas, contando tres orientaciones políticas desde el Ejecutivo y varios gobiernos en ejercicio (dos sin terminar periodo y dos de sucesión), caos de gobernanza que culmina en grandes cambios de institucionalidad y orientación política y fuerzas políticas predominantes. Se ejecutan tres planes de desarrollo. En relación a la institucionalidad de capacitación y formación profesional, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación profesional debido a los problemas indicados y registrados en la fase anterior, perdió sus niveles de institucionalidad y representatividad, apareciendo en escena una nueva institucionalidad bajo el enfoque de la constitución vigente.

5.2.4. Fase 4: 2008-2011 “Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir”

La Fase 4, se ha delimitado desde 2008 hasta 2011, teniendo en

consideración los aspectos definidos como relevantes y su incidencia en esta década, en la que se registra una nueva constitución con una nueva orientación política, económica, y de derechos. Esta fase es políticamente relevante, ya que luego de largos periodos de inestabilidad política y de falta de gobernanza, se evidencia en este periodo una permanente y única línea política mayoritaria, el mismo gobierno en ejercicio sin rastros de inestabilidad, aunque se registran intentos para el desequilibrio de las fuerzas y el poder. Se ejecutan y se realiza monitoreo y medición explícito del plan de desarrollo que es actualizado en concordancia con la nueva constitución por parte del Gobierno. En relación a la institucionalidad de capacitación y formación profesional, se realizan varios ajustes a las principales instituciones existentes a fin de que sus objetivos y servicios respondan a la nueva orientación constitucional registrándose tres hitos importantes.

5.3. Descripción de Fases para el análisis diacrónico

5.3.1. Acciones Públicas de Capacitación y Formación Profesional

Para el análisis de las fases, se utilizará la descripción de acciones públicas enunciadas en los planes nacionales de desarrollo, ya que se enfatizará el estudio y análisis en el proceso de construcción de la política pública, llámese esta formulación de la política pública. Así, en el periodo de análisis, en las distintas fases, se registran los siguientes planteamientos de acciones públicas de capacitación y formación profesional, según consta en los respectivos planes de desarrollo:

Fase 1: 1978-1987 “Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial – industrial”

Ampliación de la capacitación profesional que permita la calificación de los recursos humanos desplazados por la introducción de cambios tecnológicos que se basaría en los estudios del mercado actual y potencial para la fuerza laboral. Extensión de la capacitación y de la formación artesanal y profesional a los sectores marginados. La capacitación, la formación artesanal y profesional será coordinada por SECAP. Participación tripartita en la integración de SECAP. Se impulsará la educación laboral principalmente sobre legislación de trabajo, sindicalismo, problemas de la realidad nacional y relaciones socio laborales. Capacitación y formación ligada al fomento del empleo y con énfasis al sector informal urbano y

tradicional rural. Estado y empresas deben cubrir los gastos. Extender la capacitación a todas las regiones y sectores económicos. Capacitación para promoción popular. A partir de 1985 se propone el Sistema Nacional de Capacitación de personal que atiende a menores; Capacitación Técnica a los recursos humanos que atienden Gerontología, en general capacitación y servicios del sector público.

Fase 2: 1988-1997 “Sin acuerdos, sin legitimidad institucional”

A partir de 1989, se propone como acciones públicas el propender a una educación y capacitación formal y popular que permitan la incorporación de los jóvenes al trabajo productivo de bienes y servicios; desarrollar la capacidad empresarial, gerencial y administrativa y ejecutar programas de postgrado para fortalecer la ejecución de actividades científicas y tecnológicas.

En 1992, se plantea profundizar los programas de capacitación para investigadores, extensionistas y productores; con énfasis en productores y productoras de los sectores público y privado. En 1996, se plantea impulsar la modernización en la Educación Superior.

Fase 3: 1998-2007 “La Crisis del Modelo Empresarial”

Ya en el nuevo siglo, en el 2000, se plantea el fortalecimiento del capital humano; desarrollar habilidades gerenciales a nivel del alto gobierno y la formación de un sector privado que asuma el papel de líder o socio del gobierno en el tema de la competitividad; y facilitar el acceso a recursos nacionales e internacionales para planeación, capacitación y asesoría técnica.

En el 2007, se plantea como parte de lo Política 2.3 lo siguiente: creación de un Plan Nacional de Capacitación para la población, orientado al fortalecimiento de las actividades de gestión y producción; Generación de un sistema territorializado para la identificación de necesidades de formación de adultos y apoyo a su puesta en marcha por medio de alianzas con gobiernos locales; Fomento a la participación de organizaciones sociales para identificar prioridades de capacitación y formación de adultos; promoción y fortalecimiento de la organización social en torno a procesos de formación permanente de adultos; capacitación de la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. La Política 6.4. propone consolidar la capacitación y formación profesional permanentes. Entre las estrategias planteadas se encuentran:

1. Reforma y Modernización del Servicio Ecuatoriano de Capacitación

Profesional – SECAP; 2. Reforma y Modernización del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional; 3. Generación del Sistema Nacional de Capacitación y Formación profesional del Ecuador; 4. Impulso de programas de capacitación dirigido a grupos vulnerables; 5. Generación de líneas de investigación sectorial para potencializar bienes y servicios y estimular el valor agregado en los productos.

La Política 6.6. Incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad, plantea, capacitación permanente a personas discapacitadas y sus familias, en especial a las madres de familia; fomento y estimulación de la capacidad emprendedora de las familias (en especial madres) de discapacitados, mediante la inclusión de ellas en programas actuales de micro emprendimiento; impulso a la creación de un centro de entrenamiento para la producción para personas con necesidades especiales (discapacitados). La Política 6.7. acerca de eliminar prácticas excluyentes y discriminatorias plantea la capacitación constante a empresarios y trabajadores mediante el sistema nacional de capacitación y formación profesional.

La Política 11.3 de capacitar de manera continua a la fuerza de trabajo para lograr incrementos constantes de la productividad laboral, plantea como estrategias: establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Continua para definir las líneas estratégicas de capacitación del sistema productivo nacional (turismo y ecoturismo, agricultura, agroindustria, petroquímica, minería, distribución y transmisión de energía eléctrica, metalmecánica...); fortalecimiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional y la participación de las universidades, escuelas politécnicas, institutos tecnológicos, organizaciones laborales, empresarios, gremios de artesanos, agricultores y campesinos, con el fin de definir los programas continuos de capacitación de acuerdo a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo; ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para socializar los servicios de capacitación universal en línea.

La Política 9.4 respecto a su estrategia seis plantea la implementación de un programa nacional de formación profesional y organización de empresas sociales de reinserción que identifique y permita efectivizar los conocimientos y capacidades de los/as internos/as

Fase 4: 2008-2011 “Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir”

A partir del 2009, se plantea dentro de las políticas de capacitación y

formación profesional, en el mismo Gobierno con el Presidente Rafael Correa, la Política 2.4. como generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir, entre cuyas estrategias están: Diseñar y aplicar procesos de formación profesional y capacitación continua que consideren las necesidades de la población y las especificidades de los territorios; Promover el acceso de mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades a procesos de formación y capacitación continua, fomentando la culminación de los niveles de instrucción; Fortalecer y crear mecanismos de crédito que faciliten los procesos de formación y capacitación continua; Capacitar a la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.

La Política 6.7, referida a impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo, que propone las siguientes estrategias: Fortalecer la capacidad pública instalada de capacitación y formación, considerando la amplitud y diversidad de las formas de trabajo; Estimular la formación en los centros de trabajo; Recuperar y fortalecer conocimientos y tecnologías ancestrales y tradicionales, que favorezcan la producción de bienes y servicios, con énfasis en aquellos generados por mujeres; Definir esquemas de capacitación y formación, que incluyan la perspectiva de género, etaria e intercultural, y que garanticen la inserción productiva en las diversas formas de trabajo; Crear programas específicos de capacitación para trabajadores y trabajadoras autónomos, especialmente de quienes optan por el asociativismo.

5.3.2. Institucionalidad

Institucionalidad como el conjunto de organismos públicos y privados, instrumentos legales y financieros, de infraestructura y de articulación interna y externa, que se da a la sociedad civil y el Estado para actuar en el ámbito de las políticas públicas de capacitación y formación profesional. Institucionalidad Pública son los organismos del Estado con competencias, recursos y responsabilidades, políticas públicas e instrumentos legales y reglamentarios para la capacitación y formación profesional.

Fase 1: 1978-1987 “Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial – industrial”

En relación a los organismos públicos durante este periodo la

institucionalidad estuvo dada por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social; el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional (SECAP), que fue creado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio y fondos propios, especializada y técnica, adscrita a dicho Ministerio que a su vez presidía el Directorio.

El SECAP para su dirección y operación contaba con un Directorio, un Director Ejecutivo y Unidades Técnicas, una de las cuales debía ser especializada en capacitación industrial. Adicionalmente, podría establecer unidades operativas en las diferentes regiones y provincias del país. Formaban parte de la institucionalidad, conformando el Directorio del SECAP como máximo organismo, y principalmente como se indicó para elaborar las directivas para orientar y organizar la política nacional de la institución, para aprobar los programas, planes, presupuestos y para asesorar al Gobierno Nacional en todo lo relacionado con la capacitación profesional, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, CENDES (Industrial), la Junta de Planificación, Federación de Cámaras de Industriales, Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; Centrales Sindicales.

El financiamiento para su funcionamiento, se realizaba entre otros, por medio de la contribución del 0.5% sobre el valor de los roles de pago por los sueldos y salarios en las empresas públicas, de economía mixta y privadas, que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, recaudada en forma gratuita por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Adicionalmente: asignaciones constantes en el presupuesto general del Estado, para los gastos operativos de la Institución, que debían ser por lo menos equivalentes a la contribución anual del sector privado en el año inmediato anterior; el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social debía asignar en su Presupuesto de Inversiones elaborado en base a los Excedentes de Utilidades de los trabajadores y a los ingresos a la Renta Petrolera, con los valores necesarios para financiar programas específicos del SECAP en concordancia a su disponibilidad de recursos; los fondos que ingresaban por el cobro de servicios prestados a las Empresas para adiestramiento de su personal, u otras actividades en el área de su competencia; los recursos provenientes de empréstitos internos o externos concedidos a la Institución directamente, o al Gobierno del Ecuador y que se destinen a capacitación profesional; las contribuciones voluntarias como herencias, legados o donaciones de cualquier naturaleza; y, las rentas

provenientes de los bienes muebles o inmuebles de su propiedad.

La normativa estaba regida por la Constitución de la República del Ecuador vigente (1979), la Ley de creación y funcionamiento del SECAP (1978), el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984) y el Plan nacional de Desarrollo (1985-1988) enmarcado en las acciones públicas anotadas anteriormente.

La oferta pública y privada de la capacitación y formación profesional para el sector público y privado no se encontraba regulada en sus servicios, costos o calidad.

Fase 2: 1988-1997 “Sin acuerdos, sin legitimidad institucional”

En relación a los organismos públicos durante este periodo la institucionalidad estuvo dada al igual que la fase anterior por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social ente que presidía al Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional, SECAP, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, CENDES, la Junta de Planificación, Federación de Cámaras de Industriales, Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; Centrales Sindicales. El financiamiento principal para su funcionamiento se mantuvo con la contribución ya definida en la fase 1.

La normativa estaba regida por la Constitución de la República del Ecuador vigente (1979), la Ley de creación y funcionamiento del SECAP (1978), el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, la Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996, enmarcado en las acciones públicas anotadas anteriormente y, el Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional de Abdalá Bucaram, 1997.

La oferta pública y privada de la capacitación y formación profesional para el sector público y privado no se encontraba regulada en sus servicios, costos o calidad.

Fase 3: 1998-2007 “La Crisis del Modelo Empresarial”

En relación a los organismos públicos durante este periodo la institucionalidad conllevó cambios y estuvo dada por: el Ministro de Trabajo y Empleo; el SECAP que luego de varias reformas se mantuvo como una entidad de derecho público, eminentemente técnica con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio y fondos propios, sujeto a la Ley constitutiva; el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, entidad de derecho público, con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio y fondos propios distintos de los del fisco

que fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 1821, como órgano regulador, coordinador, impulsador y facilitador de las actividades de capacitación y formación profesional del país.

El SECAP, en este periodo, se incorporó al Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional como una entidad prestadora de los servicios de formación y capacitación, con sujeción a las normas aplicadas a las demás instituciones de capacitación existentes. Formaban también parte de la institucionalidad al igual que en las otras fases, como parte del Directorio del SECAP, el Ministerio de Educación; Ministerio de Industrias, Comercio e Integración; Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Federación de Cámaras de la Producción; Centrales Sindicales.

Como parte del Directorio del CNCF, –que era el máximo organismo para formular las políticas y objetivos de la capacitación y formación profesional, de la administración de sus recursos y para aprobar las normas para la acreditación– formaban parte de la institucionalidad, las delegaciones de la Federación Nacional de Cámaras de la Producción y de las Centrales Sindicales.

Respecto de las fuentes de recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (2000), la contribución mensual de todos los empleadores del sector privado se realizaba a orden del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional; por lo que, el financiamiento principal para el funcionamiento del SECAP, se redujo a lo correspondiente a la contribución del 0.5% sobre el valor de los roles de pago por los sueldos y salarios en las empresas públicas y de economía mixta.

De los ingresos, del total mensual recaudado para el CNCF, solamente se podía destinar hasta el 5% para gastos administrativos, operativos, personal y cualquier otro rubro y la diferencia debía destinarse única y exclusivamente para el financiamiento del pago de recursos de capacitación y/o formación proporcionados por centros o instituciones sin fines de lucro debidamente acreditados por el CNCF.

La normativa estaba dada por la Constitución de la República del Ecuador vigente (1998), la Ley de creación y funcionamiento del SECAP (1978) con sus reformas, la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto del 2000, el Decreto Ejecutivo No. 1821 de septiembre de 2001, Plan Ecuador 1999: Objetivos,

Políticas y Lineamientos Estratégicos, la Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI, elaborada por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), de la Presidencia de la República en 1999, Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional. 2025, Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo País, Plan de Gobierno para el periodo 2003-2007 (del Gobierno interrumpido de Lucio Gutiérrez) y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana, enmarcados en las acciones públicas anotadas anteriormente.

La oferta pública y privada de la capacitación y formación profesional para el sector público y privado no se encuentra regulada en sus servicios, costos o calidad a excepción de aquella oferta pública y privada que se realice con financiamiento de recursos Estatales, cuya regulación estaba dada por el sistema de acreditación de centros de capacitación y formación profesional del CNCF.

Fase 4: 2008-2011 “Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir”

En enero del 2009, forma parte de la nueva institucionalidad, el Sistema Nacional de Formación Profesional que estaba conformado por: a) El Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, CNCF, a cargo la definición de políticas; b) Las Entidades Asesoras de Apoyo; y, c) La Secretaría Técnica, como unidad técnica responsable de ejecutar las políticas del Consejo y brindar el apoyo técnico necesario para su normal desempeño, a su vez encargado de administrar el Fondo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, de conformidad con las políticas y directrices emitidas por el Consejo.

El Fondo Nacional de Capacitación estaba integrado principalmente por los Recursos provenientes de la contribución de todos los empleadores privados del país. Adicionalmente, acorde con la norma podía conformarse por: la asignación anual de recursos del presupuesto general del Estado para la capacitación y formación profesional de los sectores informales, de los microempresarios y de los grupos de atención prioritaria; los recursos provenientes de la cooperación internacional; legados y donaciones o cualquier otra contribución que pudieran hacerse al Consejo, y recursos propios; no obstante no se evidenció en este periodo ingresos de estos tipos.

De lo recaudado, se podría destinar hasta el 8% para gastos administrativos y operativos del Consejo y de la Secretaría Técnica, el 30% para financiar programas de capacitación y formación profesional para grupos de atención prioritaria, y el 62%

restante para financiar programas de capacitación y formación profesional. Se financiaba la Capacitación y Formación Profesional que fuera proporcionada por Operadores acreditados.

El Consejo Sectorial de la Producción formaba parte de la institucionalidad emitiendo los lineamientos para las políticas en el ámbito sectorial de su competencia en función de la Agenda de Transformación Productiva y del Plan Nacional de Desarrollo.

En el año 2011, se creó el Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional, como ente rector de la política intersectorial de capacitación y formación profesional con la planificación y desarrollo nacional, las políticas productivas, sociales y territoriales; y, se creó la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional como entidad adscrita al Ministerio de Industrias Productividad para ejercicio y ejecución de la Política de Capacitación y Formación Profesional.

Constituyeron el Ente Rector, el Ministerio de Industrias y Productividad quien lo preside; Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio Relaciones Laborales; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.

No obstante la creación del sistema nacional de capacitación y formación profesional y posteriormente del ente rector de capacitación y formación profesional siguió siendo parte de la institucionalidad el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional (SECAP), y con este su Directorio como máximo organismo que lo conforman el Ministerio de Relaciones Laborales que lo preside, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, representantes de la Federación de Cámaras de Industriales, la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria y las Centrales Sindicales.

El Consejo Sectorial de Desarrollo Social formaba parte de la institucionalidad emitiendo los lineamientos para las políticas en el ámbito sectorial de su competencia en función de la Agenda de Desarrollo Social y del Plan Nacional de Desarrollo.

La normativa estaba dada por la Constitución de la República del Ecuador vigente (2008), la Ley de creación y funcionamiento del SECAP (1978) con sus

reformas, la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (2000) reformada, el Decreto Ejecutivo No. 1509 de diciembre del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 503 de 9 de enero del 2009 y sus reformas, el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, el Decreto 680 de 17 de marzo de 2011, el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, la Agenda de Transformación Productiva y del Plan Nacional de Desarrollo, enmarcados en las acciones públicas anotadas anteriormente.

La oferta pública y privada de la capacitación y formación profesional para el sector público y privado se encuentra regulada en calidad, cuando se realiza con financiamiento de recursos Estatales de la siguiente forma: para el sector privado está regulada por el sistema de acreditación de centros de capacitación y formación profesional de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación profesional; y para el sector público por el Ministerio de Relaciones Laborales.

5.3.3. Territorio

En todas las fases, las sedes principales de las instituciones se encontraban en Quito, y se contaba con oficinas de atención en las principales ciudades del país. El SECAP, fue creado con domicilio principal en la capital de la República y con la facultad de establecer otras unidades en cualesquiera lugares del país, previa aprobación del Directorio.

La oferta pública y privada de capacitación y formación profesional se realizaba en todo el territorio nacional pero principalmente en las cabeceras provinciales, y con restringida oferta en relación con la demanda laboral.

En las fase 3, 1998-2007, el CNCF fue creado con sede en la ciudad de Quito, mismo que mantuvo su operación de forma concentrada; y en la fase 4, en el año 2009, que cambió su estructura, inició con oficinas de atención al cliente en otras provincias, pero sin efectivizar un proceso de desconcentración. En el año 2011 en el que se reestructuró el CNCF y se transformó en SETEC, se definió un proceso de desconcentración progresiva en el marco de los lineamientos de la SENPLADES, que se enfocaron en las prioridades productivas de las provincias contempladas en cada una de las zonas de planificación.

5.3.4. Actores Relevantes

En la Fase 1, 1978-1987, en relación con el SECAP, los actores eran: Ministro de Trabajo y Bienestar Social o el Subsecretario de Bienestar Social; Ministro de Educación Pública o el Director Nacional de Educación; Ministro de Industrias, Comercio e Integración o el Subsecretario de Industrias; representante del Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (CENDES); Junta Nacional de Planificación o su delegado que será el Jefe de la División de Desarrollo Social; representantes de la Federación de Cámaras de Industriales, Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; y Centrales Sindicales.

En la fase 2, 1988-1997, se incluyen como actores del SECAP al Ministro de Finanzas o su delegado, en lugar de CENDES. En la fase 3, 1998-2007, en relación con el CNCF, los actores eran: Ministro de Trabajo y Empleo; representantes de las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción del país existentes al momento de la elección; y, representantes de las Centrales Sindicales Nacionales de trabajadores, legalmente reconocidas. Otro actor relevante en este periodo fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

En la fase 4, 2008-2011, en relación con el CNCF, los actores eran: Ministro de Relaciones Laborales; Ministro Coordinador de la Producción; Ministro de Coordinación y Desarrollo Social; Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; representantes de los sectores de pequeña y mediana industria, microempresarios y artesanos, comercio, agricultura, pesca, ganadería, industria, turismo, financiero, minas, hidrocarburos, construcción; representantes de las centrales sindicales nacionales de trabajadores, legalmente reconocidas y grupos de atención prioritaria.

En relación con el CICFP, los actores eran: Ministro de Industrias y Productividad, Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Ministro Coordinador de Desarrollo Social, Secretario Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministro de Relaciones Laborales; Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.

Otros actores relevantes en este periodo fueron: la Secretaria Técnica de Capacitación y Formación Profesional, Representantes del Consejo Sectorial de Desarrollo Social y Consejo Sectorial de la Producción.

En todas las fases como actores en relación con la oferta de capacitación privada, se contaba con los Centros de Capacitación, los Organismos no Gubernamentales y las Fundaciones.

5.4. Limitaciones en las fases para el análisis diacrónico

Teniendo en cuenta la ubicación y centralidad de la institucionalidad en el proceso de construcción de las políticas públicas de capacitación y formación profesional se realizó el análisis enfocado en la sede de las mismas, no obstante teniendo en cuenta, aquellos aspectos relevantes que presenten incidencia en dicha fase del proceso y su relación con los actores

La amplitud del periodo analizado profundiza la complejidad de variables del estudio y la selección de referencias analíticas e indicadores; así como la disponibilidad de información que corresponda a los distintos periodos en que se constituyeron las fases. Se constituyó por ende en una limitante, el supuesto de que las metodologías de medición de índices de productividad, corrupción, y para el análisis de estructura organizacional tendrían definidos sus parámetros o valoración y que estas metodologías son aplicables/ comparables para cada caso.

Capítulo Seis

Análisis de Políticas Públicas en Ecuador: 1978-2011

6.1. Datos e información para el análisis

El estudio se realizó por medio de la integración de los datos obtenidos con diversas técnicas de recolección incorporadas en el marco metodológico. La estructura del caso se presenta siguiendo la secuencia temporal de desarrollo de las acciones relacionadas con la capacitación y formación profesional y su organización sobre la base del ciclo de política pública a partir de la base teórica ya expuesta. Dicho esquema incorpora aspectos relacionados con antecedentes, descripción del contexto general y específico al caso, así como extractos textuales de los resultados obtenidos, en relación a las variables/construcciones conceptuales relevantes, sobre evidencias de las proposiciones e interpretaciones realizadas por la investigadora.

Se ha identificado y valorado a las variables/ constructos de productividad y corrupción a través de mediciones de alto, medio y bajo, mediciones que se han definido sobre la base de la información documentada de indicadores sistematizados, identificándose para productividad: a) para el periodo del 2005-2011, el índice de competitividad Global (GCI), elaborado por el Foro Económico Mundial, en el cual está definida la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país, el índice incluye un promedio ponderado de los diferentes componentes, donde cada uno mide un aspecto diferente de la competitividad, y estos componentes se agrupan en 12 pilares de competitividad de la economía y se definen como instituciones, infraestructura, macroeconomía, salud y educación primaria, educación superior y formación profesional, eficiencia del mercado, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño de mercado, sofisticación de los negocios, e innovación (se anota también que dentro del pilar de eficiencia del mercado se encuentra el indicador de pago y productividad el cual se utiliza para la presente valoración); b) la Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada o de la productividad laboral, que son estimaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y recopiladas en el sitio de Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, para el periodo 2001 al 2011, y, se define como la

tasa de crecimiento del producto final, por unidad, del producto inicial (de entrada) insumo de mano de obra, donde el producto terminado se mide como "valor agregado", que es el valor de la producción total menos el valor de los insumos intermedios, tales como materias primas, productos semiacabados, servicios contratados e insumos energéticos; y, c) el Índice de Productividad del Trabajo, con datos de 1990 a 2008, que es la variación anual del producto medio por trabajador y se expresa como un índice en función de un año tomado como referencia (valor 100 para 1990).

Respecto a corrupción, se identificaron y utilizaron los siguientes: a) el índice de percepción de la corrupción, IPC, de 1980-2011; en el que el IPC se concentra en la corrupción del sector público y define la corrupción como el abuso de un cargo público para el beneficio privado, la escala es de 0 al 10, en donde 10 significa un país totalmente libre de corrupción, bajo las implicaciones de esta metodología. Para este efecto la fuente principal de los datos de este índice es la organización Transparencia Internacional y como fuente indirecta CEPAL, por medio de su base estadística CEPALSTAT. En el caso del constructo de corrupción además del índice de percepción de la corrupción se han considerado las mediciones de transparencia de las políticas de gobierno, confianza en los políticos y ética de las empresas, que han sido medidas dentro del proceso de construcción del índice de competitividad global, del Foro Económico Mundial.

Respecto a estructuras organizacionales, se identificaron y utilizaron datos e información sobre una amplia base documental, según se indica en la Tabla 2, documentos e informes públicos de implementación y resultados y/o evaluación de organismos nacionales e internacionales; informes de Gobiernos; informes institucionales; registros, indicadores y metas nacionales; indicadores internacionales periódicos; informes históricos; artículos académicos; y, publicaciones.

Así mismo, se identificó y valoró en el ámbito de las acciones públicas de capacitación, la gestión de la política y la gestión de formación a través de mediciones de alto, medio y bajo, mediciones que se han realizado en referencia a lo dispuesto en la Constitución; Planes Nacionales de Desarrollo; Políticas formuladas; y para lo cual se identificaron documentos e Informes Públicos de Implementación, Resultados y Evaluación de organismos nacionales e internacionales; Informes de Gobiernos; Informes Institucionales; Registros Indicadores y Metas Nacionales; Informes Históricos; y, Publicaciones.

Tabla 2
Tipos de Datos y Documentos para Análisis

Unidad de análisis	Tipos de Documentos: Fase 1-4: 1978-2011	Ciclo	VARIABLES	Actores Relevantes
Acciones Públicas de Capacitación	Constitución; Planes Nacionales de Desarrollo; Políticas formuladas; Documentos e Informes Públicos de Implementación y Resultados y/o Evaluación de organismos nacionales e internacionales; Informes de Gobiernos; Informes Institucionales; Registros Indicadores y Metas Nacionales; Indicadores Internacionales periódicos; Informes Históricos; Artículos académicos; Publicaciones.	Agenda; Formulación; Implementación; Evaluación	Incidencias de corrupción; estructurales organizacionales; productividad	Informes históricos; Informes de Asociaciones; Artículos Medios de Comunicación
Instituciones	Normativa de creación; Informes institucionales; Informes históricos; Artículos académicos; Publicaciones.			

Elaboración: Propia

Datos e Información obtenida por Fases

Tabla 3
Elementos generales relevantes. Fase 1978-1987

Elementos	Datos
Constitución	Constitución del Ecuador 1967 (Quito 25 de mayo de 1967); Constitución de la República del Ecuador 1979 (Quito, 15 de Enero de 1979)
Gobierno-Presidente	Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979); Jaime Roldós Aguilera (1979- 1981); Oswaldo Hurtado (1981-1984); León Febres Cordero (1984-1988)
Línea Política	Militar (1976-1979); Concentración de Fuerzas Populares, CFP (1979- 1981); Democracia Popular (1981-1984); Partido Social Cristiano (1984-1988)
Normativa de capacitación	Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP. Decreto Supremo No. 2928.
Planes de Desarrollo, PND	Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977). Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984). Plan Nacional de Desarrollo (1985-1988)
Cambios Institucionales Planteados/ PND	(1973-1977) Estructura orgánica, funcional y financiera del sector público. (1980-1984) Reforma administrativa: delimitar estructura orgánica y funcional del sector público; mecanismos de coordinación; descentralización y desconcentración administrativa; planificación. Consolidación de empresas públicas. Se crea CONADE. Reforma Tributaria. Fortalecimiento SECAP (para abarcar sector rural) hasta reformas legales capacitación rural a cargo del INCCA

Fuente: (Junta Nacional de Planificación 1972) (Consejo Nacional de Desarrollo 1979) (Consejo Nacional de Desarrollo n.d.) (Consejo Nacional de Desarrollo 1985). Varios. Elaboración: Propia

Tabla 4
Elementos específicos relevantes. Fase 1978-1987

Elementos/Ciclo	Agenda	Formulación	Implementación	Evaluación
Instituciones	Junta Nacional de Planificación (1973-1977); CONADE(1980); SECAP (1978-1999); Congreso Nacional; Asamblea Nacional		SECAP (1978-1999); INCCA (sector rural) (1979-2003)	Junta Nacional de Planificación (1973-1977); CONADE(1980); SECAP (1978-1999) Organizaciones Sociales, Sindicales y de la Producción.
Productividad				Crecimiento de Producto por Persona ocupada (1950-1974): 3,7 <i>Crecimiento de Producto por Persona ocupada por sector</i> (1960-1970): servicios: -0.3; transportes y comunicaciones: 6.9; electricidad, gas y agua: 1; minería y manufactura: 6.6 (CEPAL; 1978)
Estructuras Organizacionales				Contexto: la crisis durante los años 1980s por la obligación de pagar la deuda, la poca capacidad industrial o económica. La institucionalidad jurídica, constitucional y legal, dificulta los acuerdos. Facultad del Congreso para juzgar políticamente y destituir a Ministros de Estado; injerencia alta en la aprobación del presupuesto del Estado. Reformas: rediseño de la gestión financiera pública. El sector público adquirió un rol preponderante, se crearon nuevas instituciones y agencias gubernamentales (más de 40 entidades)
Corrupción Actores Relevantes				(1980-1985): IPC: 4,5 (CEPAL, 2011) Ministro de Trabajo y Bienestar Social o el Subsecretario de Bienestar Social; Ministro de Educación Pública o el Director Nacional de Educación; Ministro de Industrias, Comercio e Integración o el Subsecretario de Industrias; CENDES; Junta Nacional de Planificación; Federación de Cámaras de Industriales; Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; Centrales Sindicales. Oferta de Capacitación Privada. Centros de Capacitación; Organizaciones Sociales.

Fuente: (CEPAL; 1978) (CEPAL, 2011).Varios. Elaboración: Propia

Tabla 5
Elementos generales relevantes. Fase 1988-1997

Elementos	Datos
Constitución	Constitución de la República del Ecuador 1979 (Quito, 15 de Enero de 1979)
Gobierno-Presidente	León Febres Cordero (1984-1988); Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992); Sixto Durán Ballén (1992-1996); Abdalá Bucaram (1996 - 1997); Rosalía Arteaga (1997); Fabián Alarcón (1997-1998)
Línea Política	Partido Social Cristiano (1984-1988); Izquierda Democrática (1988-1992); Partido Unidad Republicana (1992-1996); Partido Roldosista Ecuatoriano (1996-1997); Movimiento Independiente para una República Auténtica (1997); Frente Radical Alfarista (1997-1998)
Normativa de capacitación	Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP. Decreto Supremo No. 2928
Planes de Desarrollo, PND	Plan Nacional de Desarrollo (1985-1988); Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1989 - 1992), que se construyó con la Vicepresidencia-CONADE; Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996; Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional (1996-1997)
Cambios Institucionales Planteados/ PND	(1996-1997) Se propone nueva ley de capacitación; Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas; Ley de Servidores Públicos.

Fuente: (Consejo Nacional de Desarrollo 1989) (Consejo Nacional de Desarrollo 1996) (Gobierno Nacional. Abdalá Bucaram 1996) (UNDP 2002) (Verdesoto 1999) Varios. Elaboración: Propia

Tabla 6
Elementos específicos relevantes. Fase 1988-1997

Elementos/Ciclo	Agenda	Formulación	Implementación	Evaluación
Instituciones	CONADE(1980); SECAP (1978-1999)		SECAP (1978-1999)	CONADE(1980); SECAP (1978-1999) Organizaciones Sociales, Sindicales y de la Producción, Organismos Internacionales
Productividad	Índice de Productividad del Trabajo (OIT): año base 1990 (igual a100). (1990): 100; (1991): 101,7; (1992): 99,8; (1993): 96,8; (1994): 96,8; (1995): 95,1; (1996): 97,8; (1997): 98			
Estructuras Organizacionales	<p>Contexto: Los servicios siguen siendo entregados bajo los esquemas tradicionales, se busca introducir mecanismos de mercado. Débil institucionalidad del sector social. La fuerza laboral del sector público se redujo casi a la mitad. Sector público con serias limitaciones técnicas y organizativas. Falta de liderazgos claros; duplicación e indefinición de funciones; estructuras de toma de decisión centralizadas; procedimientos laboriosos; personal técnico con limitadas capacidades; y, una cultura administrativa permeable a intereses políticos externos y de sectores de poder. Modelos de administración pública en general verticales, y no reconocen a las personas como sujetos activos de derechos (UNDP, 2002)</p> <p>Reformas: Se inician procesos de descentralización. Cambios regulatorios e institucionales. Se <i>promueven</i> nuevas formas de prestación de servicios sociales que incorporan a los distintos actores de la sociedad. Se crean nuevas instituciones para la gestión de la política social, fuera de los esquemas burocráticos regulares para proponer reformas y proyectos (Cornejo et al; n.d.)</p>			
Corrupción	(1988-1992) IPC: 3,3; (1993-1996) IPC: 3,2; (1996) IPC: 39/54; 3,19. (CEPAL, 2011)			
Actores Relevantes	Ministro de Trabajo y Bienestar Social o el Subsecretario de Bienestar Social; Ministro de Educación Pública o el Director Nacional de Educación; Ministro de Industrias, Comercio e Integración o el Subsecretario de Industrias; Ministro de Finanzas; Organismo de Planificación; Federación de Cámaras de Industriales, Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; Centrales Sindicales. Centros de Capacitación; Organismo no Gubernamentales y Fundaciones.			

Fuente: (UNDP, 2002) (CEPAL 2014). Varios. Elaboración: Propia

Tabla 7
Elementos generales relevantes. Fase 1998-2007

Elementos	Datos
Constitución	Constitución de la República del Ecuador 1998 (Riobamba, 5 de junio de 1998)
Gobierno-Presidente	Fabián Alarcón (1997-1998);Jamil Mahuad (1998-2000); Gustavo Noboa (2000-2003); Lucio Gutiérrez (2003-2005); Alfredo Palacio(2005-2007); Rafael Correa (2007-2009)
Línea Política	Frente Radical Alfarista (1997-1998); Unión Demócrata Cristiana(1998-2003); Partido Sociedad Patriótica (2003-2005); Alianza País (2007-2009)
Normativa de capacitación	Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP. Decreto Supremo No. 2928; El SECAP suprimido por Decreto Ejecutivo No. 683, de 16 de Marzo de 1999, modificado por Decreto 1106 de 30 de julio de 1999, y Restaurado por Decreto Ejecutivo No. 1976, de Octubre de 2001; El artículo 165 de Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, de agosto de 2000, crea el “Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional”, y establece la contribución a su favor en lugar del SECAP; Decreto 1821 de septiembre de 2001, estructura el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.
Planes de Desarrollo, PND	Ecuador 1999: Objetivos, Políticas y Lineamientos Estratégicos (1998); Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional, 2025 (1998); Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI (1999); Plan de Gobierno 2000-2003.Por un nuevo País; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010
Cambios Institucionales Planteados/ PND	(1998) Impulsar reformas estructurales del Estado: reformar los sistemas de entrega de los servicios; combatir a la corrupción; sistemas de rendición de cuentas, etc. (2000-2003) Articulación efectiva del proceso de descentralización. <i>Conformación del Consejo Nacional de Competitividad con representantes de los sectores público y privado</i> (2007-2009) Reforma y Modernización del SECAP. Reforma y Modernización del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional. Generación del Sistema Nacional de Capacitación y Formación profesional del Ecuador. Reforma al esquema de funcionamiento de los Consejos Nacionales. Establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Continua. Creación de una Escuela de Gobierno y Administración Pública. Implementación de un subsistema de participación para la planificación y el control social. Implementación de un Subsistema de Seguimiento y Evaluación de la acción planificada de gobierno. Fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades encargadas de la provisión de servicios públicos. Diseño de un sistema de monitoreo de los trámites y requisitos de las instituciones públicas en la provisión de servicios.

Fuente: (Consejo Nacional de Desarrollo 1998) (Consejo Nacional de Desarrollo 1998) (ODEPLAN 2000) (SENPLADES 2007) (Verdesoto 1999) Varios. Elaboración: Propia

Tabla 8
Elementos específicos relevantes. Fase 1998-2007

Elementos/Ciclo	Agenda	Formulación	Implementación	Evaluación
Instituciones	Secretaría General del Consejo de Planificación y Desarrollo (Oficina de Planificación de Presidencia de la República) (1998); Oficina de Planificación ODEPLAN, Presidencia de la República, 1999; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES; SECAP (1978-1999); SECAP (1999-2000); SECAP; CNCF		SECAP; CNCF	Secretaría General del Consejo de Planificación y Desarrollo (1998); Oficina de Planificación ODEPLAN, Presidencia de la República, 1999; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES; SECAP; CNCF Organizaciones Sociales, Sindicales y de la Producción, Organismos Internacionales
Productividad				(2005) GCI: 87/117; 3.59; Eficiencia en el Mercado Laboral 112/117; Pago y Productividad: 110/117. (2006) GCI: 90/125; 3.67; Eficiencia en el Mercado Laboral 112/125; Pago y Productividad: 110/125. (2007) GCI: 103/131; 3.55; Pago y Productividad: 101/131 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada o de la productividad laboral. (2001): -5,28; (2004): -1,08; (2005): 5,45; (2006): 1,19; (2007): 2,68. (CEPAL, 2013) Índice de Productividad del Trabajo (América Latina y Unión Europea) (OIT); año base 1990 (igual a 100). (1998): 99,9; (1999): 95,1; (2000): 94,2; (2001): 92,8; (2002): 92,5; (2003): 94,8; (2004): 93,7; (2005): 98,4; (2006): 98,7; (2007): 97,7. (CEPAL, 2010)
Estructuras Organizacionales				Contexto: El Estado se hizo cargo de 72% de las entidades crediticias a un costo de 4.000 millones de dólares, equivalentes a 20% del PIB de 1998. La deuda pública, en 1999 superaba 100% del PIB. Inestabilidad política, frecuentes cambios de gobierno. Dolarización. Reformas: Económicas. En esta década hasta 2006, privatización de empresas públicas, especialmente del sector petrolero, electricidad y telecomunicaciones.
Corrupción				(1998) IPC: 77/85; 2,3; (1999) IPC: 82/99; 2,4; (2000) IPC: 74/90; 2,6; (2001) IPC: 79/91; 2,3; (2002) IPC: 89/102; 2,2; (2003) IPC: 113/133; 2,2; (2004) IPC: 112/145; 2,4; (2005) IPC: 117/158; 2,5; GCI: <i>Comportamiento ético de las firmas 95/117; Confianza en los Políticos 116/117</i> (2006) IPC: 138/163; 2,3; GCI: <i>Confianza en los Políticos 121/125</i> (2007) IPC: 150/179; 2,1
Actores Relevantes				Ministro de Trabajo y Empleo o el delegado; Ministro de Educación y Cultura; Ministro de Industrias y Productividad; Ministro de Economía y Finanzas; Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; Federación de Cámaras de Industriales; Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; Centrales Sindicales. Federaciones nacionales de las cámaras de la producción; SENPLADES Centros de Capacitación; Organismo no Gubernamentales y Fundaciones

Fuente: (CEPAL 2014). Varios. Elaboración: Propia

Tabla 9
Elementos generales relevantes. Fase 2008-2011

Elementos	Datos
Constitución	Constitución de la República del Ecuador 1998 (Riobamba, 5 de junio de 1998); Constitución de la República del Ecuador 2008 (Montecristi, 28 de septiembre de 2008)
Gobierno-Presidente	Rafael Correa (2007-2009); Rafael Correa (2009-2013)
Línea Política	Movimiento/ Alianza País
(Merton 1984)	Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP. Decreto Supremo No. 2928; Artículo 165 de Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, de agosto de 2000; Decreto Ejecutivo No. 1509 de diciembre del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 503 de 9 de enero del 2009 y sus reformas; determinan cambios en la institucionalidad de Capacitación y en la representatividad de los sectores, mayor representatividad pública; Código orgánico de la producción, comercio e inversiones, diciembre de 2010. Reformatoria Séptima del Código modifica el artículo 165 de Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, y suprime el “Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional” por “El Ente Rector de la Capacitación y Formación Profesional”; Decreto 680 de 17 de marzo de 2011 crea Estructura de Capacitación y Formación Profesional, Ente Rector y Ente Ejecutor (SETEC)
Planes de Desarrollo, PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013:
Cambios Institucionales Planteados/ PND	(2008-2009) del Plan indicado en cuadro No.7
	(2009-2013) Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa. Fortalecer la institucionalidad responsable de la atención integral a personas privadas de la libertad por medio de la implementación de la carrera penitenciaria y la formación integral de guías y demás actores involucrados en la rehabilitación social. Fortalecer institucionalmente los gobiernos autónomos descentralizados y los niveles desconcentrados de la Función Ejecutiva por medio del desarrollo de capacidades y potencialidades de talento humano, para el fortalecimiento del desarrollo territorial local. Institucionalizar consejos ciudadanos para dar seguimiento a las políticas sectoriales.

Fuente: (SENPLADES 2007) (SENPLADES 2009) Varios. Elaboración: Propia

Tabla 10
Elementos específicos relevantes. Fase 2008-2011

Elementos/Ciclo	Agenda	Formulación	Implementación	Evaluación
Instituciones	SENPLADES; SECAP; Secretaría Técnica del CNCF; Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación profesional; Organizaciones Sociales, Sindicales y de la Producción	SECAP; Secretaría Técnica del CNCF; Secretaría de Capacitación y Formación Profesional; Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación profesional	SECAP; Secretaría Técnica del CNCF; Secretaría de Capacitación y Formación Profesional; Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación profesional	SENPLADES; Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación profesional; Organizaciones Sociales, Sindicales y de la Producción, Organismos Internacionales
Productividad	(2008) GCI: 104/134; 3.58; Eficiencia en el Mercado Laboral 122/134; Pago y Productividad: 101/134. (2009) GCI: 105/133; 3.56; Eficiencia en el Mercado Laboral 130/133; Pago y Productividad: 128/133. (2010) GCI: 105/139; 3.65; Eficiencia en el Mercado Laboral 137/139; Pago y Productividad: 135/139. (2011) GCI: 101/142; 3.82; Eficiencia en el Mercado Laboral 138/142; Pago y Productividad: 113/142 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada o de la productividad laboral (2008): 7,49; (2009): -1,60; (2010): 3,79 ; (2011):4,50. (CEPAL, 2013) Índice de Productividad del Trabajo (América Latina y Unión Europea) (OIT); año base 1990 (igual a 100). (2008): 100,4. (CEPAL, 2010)			
Estructuras Organizacionales	Contexto: Naturaleza de la visión: El Buen Vivir; la coordinación intersectorial está a cargo de los Consejos Sectoriales de Política dirigidos por Ministerios Coordinadores, los cuales coordinan las actividades de los ministerios de orden sectorial y de todas las entidades relacionadas con determinada política pública. Reformas: Se replanteó la estructura del Ejecutivo en el nuevo esquema de gestión, se inició un segundo proceso de reformas al interior de los ministerios y secretarías nacionales. Se homologó la estructura funcional básica de todas las carteras de Estado. Se estableció 7 zonas de planificación para la organización de las instituciones de la Función Ejecutiva en los territorios, con el fin de acercar el Estado a la ciudadanía.			
Corrupción	(2008) IPC: 151/180; 2. GCI: <i>Transparencia en las Políticas de Gobierno: 131/134; Comportamiento ético de las firmas 117/134; Confianza en los Políticos 130/134</i> (2009) IPC:146/180;2.2 .GCI: <i>Transparencia en las Políticas de Gobierno: 122/133; Comportamiento ético de las firmas 122/133; Confianza en los Políticos 123/133</i> (2010) IPC:127/178;2.5.GCI: <i>Transparencia en las Políticas de Gobierno: 112/139; Comportamiento ético de las firmas 113/139; Confianza en los Políticos 124/139</i> (2011) IPC: 120/182; 2.7.GCI: <i>Transparencia en las Políticas de Gobierno: 99/142; Comportamiento ético de las firmas 123/142; Confianza en los Políticos 93/142</i>			
Actores Relevantes	Ministro de Relaciones Laborales o el delegado; Ministro de Educación o el delegado; Ministro de Industrias y Productividad; Ministro de Economía y Finanzas; Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; Federación de Cámaras de Industriales, Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria; Centrales Sindicales. Ministerio Coordinador de la Producción; Ministerio de Coordinación y			

Desarrollo Social; Representantes de los sectores / subsectores empresariales Grupos de atención prioritaria. Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación; Consejo Sectorial de Desarrollo Social; Consejo Sectorial de la Producción Centros de Capacitación; Organismo no Gubernamentales y Fundaciones

Fuente: (CEPAL 2014) (BID 2012) Varios. Elaboración: Propia

Tabla 11
Elementos relacionados. Fase 1978-2011

Fase	ACCIONES PRODUCTIVIDAD RELACIONADAS PLANTEADAS/ PND
1978 - 1987	<p>(1973-1977) Control en el uso de la tecnología de producción; selectividad en la introducción y el uso de las tecnologías de la producción, agricultura, artesanías y servicios. Expansión de manufactura para absorción de mano de obra; mecanismos de protección en artesanías y pequeña Industria. Absorción intensiva de mano de obra no calificada en sector construcción/ del sector público</p> <p>(1980-1984) Programa de empleo con fuerte incidencia en el desarrollo social. Medidas de aumento de la productividad que generen puestos de trabajo y eleven la calificación de la mano de obra urbana y rural; incrementar demanda laboral; lograr redistribución de ingreso.</p> <p>(1985 -1988) Ampliación de servicios e infraestructura de Capacitación de oficios. Reforma Educacional.</p>
1988 - 1997	<p>(1985 -1988) Ampliación de servicios e infraestructura de Capacitación de oficios. Reforma Educacional.</p> <p>(1989-1992) Capacitación ejecutada por SECAP; capacitación campesina por medio de INCCA ampliando centros de capacitación a trabajadores agropecuarios calificados y centros de capacitación aplicada. Capacitación popular en áreas marginales. Empleo emergente; microempresas, fomento artesanal, urbano y rural y establecimiento de centros de exposiciones. Transformar dinámicamente la agricultura para fundamentar el crecimiento de la economía sobre nuevas bases, incrementar producción de alimentos, aumentar y diversificar las exportaciones y mejorar condiciones de vida de campesinos. Reforma Agraria.</p> <p>(1993-1996) Promover el diseño y la elaboración de una política nacional de manejo de recursos humanos que tenga en cuenta las diferencias de género, edad, grado de instrucción, grupos de ocupación e identidades étnico culturales, con el objeto de incidir en el fomento de mercados de trabajo eficientes, reducir las desigualdades en el acceso al empleo y la capacitación y mejorar sustancialmente la calidad de la fuerza de trabajo; adecuar el sistema de formación de recursos humanos enfatizando la capacitación técnico - productiva con atención al mercado laboral y a las condiciones específicas de mujeres y hombres; fortalecer los programas específicos de empleo, patrocinados por el Estado; mejorar los niveles de productividad de la mano de obra para elevar los ingresos de los trabajadores, para lo cual se ampliarán los programas de capacitación en los puestos de trabajo; y se diseñará una política tecnológica que compatibilice el mejoramiento de la productividad con el uso de la mano de obra; fortalecer la participación popular en los programas y proyectos alternativos de empleo. Se apoyarán las iniciativas existentes particularmente en la creación de centros de capacitación popular, formación técnica y formación de líderes.</p> <p>(1996-1997) Reforma para flexibilización de la relación laboral.</p>
1998 - 2007	<p>(1998) Impulsar la modernización y reactivación de la manufactura con el objeto de mejorar su productividad y competitividad y generar nuevas fuentes de trabajo. (1998b) El mercado de trabajo deberá favorecer el acceso a la información, a la tecnología, a la competencia y a la movilidad laboral. Establecer relación productividad-salarios; mesas de concertación con la concurrencia de los representantes de los sectores empresarial, laboral, y gubernamental, mujeres, indios, negros y otros grupos sociales. Incremento de la Productividad. Desarrollo de Mercados Competitivos.</p> <p>(1999) Transformación productiva: modificar la composición de las exportaciones hacia las ventajas comparativas internacionales; desarrollo de nuevas ventajas; estrategias empresariales de apertura de mercados; líneas de crédito para la reconversión; promover la competitividad de sectores y ramas con ventajas; identificación de cadenas productivas; acuerdos sectoriales de competitividad; políticas de Responsabilidad compartida entre empresarios, trabajadores y Estado.</p> <p>(2000-2003) Impulsar el desarrollo de la competitividad de los productos ecuatorianos; Fortalecimiento del capital humano; Promoción amplia de los conceptos de investigación, calidad y productividad entre los empresarios, los trabajadores y el gobierno, para generar una cultura de competitividad; conformación del Consejo Nacional de Competitividad con representantes de los sectores público y privado; Mejoramiento de la producción y la</p>

	<p>productividad; Captar, adaptar, crear y difundir tecnologías; Desarrollar habilidades gerenciales a nivel del alto gobierno y la formación de un sector privado que asuma el papel de líder o socio del gobierno en el tema de la competitividad; Mejorar los procesos de planeación, gestión y control en las organizaciones públicas y privadas; Facilitar el acceso a recursos nacionales e internacionales para planeación, capacitación y asesoría técnica; Desarrollar sistemas y metodologías para la medición y seguimiento de las tendencias de la productividad a nivel sectorial, regional y nacional; Divulgar y adoptar las normas técnicas y de calidad internacionales; Aplicar el Sistema Ecuatoriano de Metrología, Normalización, Acreditación y Certificación; Fomentar el desarrollo de cadenas productivas; Estructurar redes de apoyo para la prestación de servicios tecnológicos, asesorías y esquemas de subcontratación; Promover la participación del sector privado para el desarrollo competitivo; establecer acuerdos sectoriales y multisectoriales de competitividad; Establecer esquemas de responsabilidad compartida para el desarrollo y adopción de tecnologías; Racionalizar la institucionalidad pública en ciencia y tecnología.</p> <p>(2007-2009) Propiciar el empleo emergente y dinamizar la economía; Sociabilizar y promocionar emprendimientos exitosos, generadores de empleo; Fomentar la estabilidad laboral; Consolidar la capacitación y formación profesional permanentes; Incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad; Eliminar prácticas excluyentes y discriminatorias; Fomentar actividades con gran demanda de mano de obra, fuertes encadenamientos productivos y amplia localización geográfica; Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo. Modernizar los servicios públicos impulsores de la productividad y competitividad sistémica. Garantizar los derechos de propiedad intelectual favorables a la asimilación de tecnologías y protectivos de la generación endógena de desarrollo tecnológico. Apoyar a la formación de Redes y la producción artesanal. Modernizar el sistema estatal de exploración, extracción, refinación y comercialización de petróleo así como expandir su capacidad y mejorar su eficiencia. Favorecer un desarrollo minero con participación de las comunidades locales y empresas nacionales y extranjeras, que garantice la sustentabilidad ambiental y encadenamientos productivos y fiscales. Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas, para dinamizar la producción nacional y promover la participación de pequeños y medianos empresarios, garantizando la transparencia de los procedimientos. Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad.</p>
<p>2008 - 2011</p>	<p>Fomentar asistencia técnica, capacitación y procesos adecuados de transferencia de ciencia, tecnología y conocimientos ancestrales, para la innovación y el mejoramiento de los procesos productivos, con la activa participación de los diversos actores incluyendo a las universidades e institutos técnicos. Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural, e impulsar la generación de valor agregado. Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo. Impulsar programas e iniciativas privadas que favorezcan la incorporación de jóvenes a actividades laborales remuneradas. Fortalecer y promover iniciativas económicas de pequeña y mediana escala basadas en el trabajo, que se orienten a generar empleos nuevos y estables. Adoptar programas y proyectos públicos de infraestructura intensivos en la generación de empleo, que prioricen la contratación de mano de obra local, calificada y registrada en bolsas de empleo públicas o privadas. Promover los talleres artesanales como unidades de organización del trabajo que incluyen fases de aprendizaje y de innovación de tecnologías. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a los trabajadores en movilidad. Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industrial y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva. Diversificar las formas de producción y prestación de servicios, y sus capacidades de agregación de valor, para ampliar la oferta nacional y exportable a la población y a la naturaleza</p>

Apoyar la producción artesanal de calidad en todas las ramas, fortaleciendo los talleres como unidades integrales de trabajo y capacitación, y recuperando saberes y prácticas locales.

Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general. Generar y estimular líneas de financiamiento específicas para el acceso a activos y medios de producción por parte de las unidades económicas populares y solidarias, en especial de las más desfavorecidas, contemplando mecanismos de prevención y atención del riesgo productivo. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia. Impulsar iniciativas de producción sostenible de bienes y servicios. Generar incentivos a la adopción de tecnologías limpias. Introducir mejoras en todos los procesos industriales y productivos del sector de la construcción con criterios de optimización energética. Generar incentivos a las líneas de exportación ambientalmente responsables, que generen empleo y valor agregado.

Fuente: Ecuador, Planes de Desarrollo del periodo de estudio. Elaboración: Propia

6.2. Análisis cualitativo

A partir del análisis de los distintos documentos e indicadores referidos se ha propuesto una valoración de Alta; Media-Alta; Media; Media-Baja; Baja considerando las distintas escalas para cada variable, pero estableciendo su posición en estos rangos; en aquellos periodos en los que no ha sido posible identificar varios indicadores, se ha estimado su posición sobre la base de la documentación y fuentes diversas consultadas, esto a fin de dar paso a un análisis académico de las interrelaciones de estas variables/constructos en el proceso de construcción de las políticas públicas.

Respecto a las estructuras organizacionales, se consideró como alta aquellas fases que evidencian gran cantidad de reformas propuestas o realizadas y baja aquellas fases que tienen pocas o no evidencian reformas.

Tabla 12 A
Valoración de variables y constructos

Fase	1978-1987	1988-1997	1998-2007	2008-2011
Presidentes	4	6	6	1
Líneas Políticas	4	6	5	1
Productividad	Media- Baja	Baja	Baja	Media-Baja
Tendencia	Baja	Baja	Baja	Media
Corrupción	Media-Alta	Alta	Alta	Alta
Tendencia	Alta	Alta	Media	Media
Estructuras Organizacionales	Alta	Media	Media	Alta
Tendencia	Media	Baja	Alta	Alta

Elaboración: Propia

Respecto a la gestión política, para realizar una valorización se consideró como baja en aquellas fases que evidencian gran cantidad de cambios en la orientación política del gobierno afectando —en negativo— la gestión durante el proceso de políticas públicas y alta en aquellas fases que tienen pocas o no evidencian cambios de orientación política, y por tanto no afectando —en negativo—

desde este ámbito al proceso de políticas públicas. La gestión de formación, se consideró como alta en aquellas fases que evidencian un gran número de acciones implementadas y resultados; y, baja en aquellas fases que tienen pocas o no evidencian el detalle de las acciones implementadas y sus resultados.

Tabla 12 B
Valoración de aspectos relevantes

Fase	1978-1987	1988-1997	1998-2007	2008-2011
Presidentes	4	6	6	1
Líneas Políticas	4	6	5	1
Gestión Política	Media- Baja	Baja	Baja	Media-Alta
Tendencia	Baja	Baja	Baja	Media
Gestión de Formación	Media-Alta	Media -Baja	Media	Media-Alta
Tendencia	Media	Baja	Media	Media

Elaboración: Propia

Por medio del análisis se busca entender las complejas interrelaciones que generan las acciones públicas que se han identificado, en medio de la incidencia de diversas formas e intensidad de la gestión política, con atención a los cambios de su orientación y afectación en el proceso. Se pretende identificar ciertos fenómenos que se manifiestan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos y privados y los resultados de la gestión de formación como producto de las acciones y políticas públicas.

Se analizan las variables /constructos desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que representan para las instituciones y los actores de las políticas públicas y su incidencia en las acciones públicas. Esto con el objetivo de entender al Estado en acción a partir de los actores públicos y privados que intervienen, los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones, considerando las estructuras y los procesos institucionales en los que se sustenta la legitimidad.

**Fase 1 “Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial- industrial”.
1978-1987:**

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación fue creada por Decreto Ley de 1954 y constaba en la Ley Fundamental de 1967, donde se le atribuyeron competencias principalmente relacionadas con el “Plan General de Desarrollo Económico y Social de la Nación”, que se definía como plan plurianual para la obtención de fines concretos del desarrollo económico y del progreso social (Arts. 235, 236 y 94 de la Constitución de 1967). El alcance de sus planes se extendía a las entidades públicas, incluso aquellas denominadas como “semipúblicas”. Los planes debían ser aprobados por el Presidente de la República (Pérez n.d.).

Durante los años setenta, los “lineamientos fundamentales del Plan” y el propio “Plan Integral de Transformación y Desarrollo”, elaborado por la Junta Nacional, al destacar que lo importante no era el crecimiento sino el desarrollo significaron una ruptura sobre la base de consenso tradicional de los distintos grupos sociales. La insistencia en las reformas de estructura y el reconocimiento de que ellas constituyen requisitos básicos para superar el subdesarrollo ecuatoriano y para permitir la participación de los grupos sociales emergentes en la creación de un nuevo ordenamiento económico y social, constituyeron un elemento de enfrentamiento y de crítica a la planificación en ese periodo por parte de ciertos sectores hegemónicos. (Moncada Sanchez 1974)

De conformidad con el “Plan Integral de Transformación y Desarrollo”, los propósitos y funciones del Estado se inscribieron en el marco de sus objetivos y estrategias, el sector público adquirió un rol preponderante, se crearon nuevas instituciones y agencias gubernamentales. En este marco se llevaron adelante tres tipos de políticas: a) sociales sectoriales; b) sectoriales para áreas de desarrollo y segmentos productivos estratégicos; y, c) políticas de distribución de ingresos y generación de empleo (Cornejo Castro, et al. n.d.).

La Constitución de 1979 encargó la planificación al Consejo Nacional de Planificación y convirtió esta actividad en la principal tarea del Vicepresidente de la República, lo que con frecuencia originó variados conflictos con el Presidente de la República. Se evidenciaron extensas vacancias en las reuniones del Consejo donde, por la conformación de los miembros, no siempre se conseguían acuerdos. (Pérez n.d.)

El proceso de agenda y formulación del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984), se desarrolló en un contexto con los siguientes elementos o situaciones: Luego de una década de dictadura, se vivían cambios

significativos en varios aspectos, se aceleró la modernización, y se acentuó la dependencia internacional del país. Con el crecimiento poblacional se generaron grandes grupos de pobladores como actores de la vida social ecuatoriana, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) se constituyó como un activo promotor de la movilización y de protesta. El gobierno de Roldós fue un gobierno de iniciativas progresistas pero el equipo de gobierno era muy heterogéneo, el Presidente se enfrentó a su propio partido, CFP, y se quedó sin la mayoría parlamentaria (Ayala 2008), sumándose incidentes fronterizos y desajustes presupuestarios. El presidente Roldós murió en un accidente en 1981.

Con estos antecedentes, el Plan de Desarrollo no pudo ser aplicado. Aún estrenando Constitución y con una sola entidad liderando la capacitación y formación profesional, en el campo industrial y manufacturero (el INCCA atendía el sector rural), no se pudo conseguir acciones públicas/ políticas de capacitación que trasciendan las necesidades específicas de la época y sean sostenibles aunque también adaptables a las necesidades latentes bajo los diferentes periodos económicos.

Luego inició un proceso de mayor inserción en la economía global mediante políticas económicas de estabilización y , paulatinamente, por medio de políticas de ajuste, cuya finalidad principal fue readecuar la economía a las demandas del capital transnacional (Martín Mayoral 2009). Osvaldo Hurtado, dio mayor organización, coherencia y homogeneidad al gobierno, con un moderado reformismo, cada vez más limitado por la manera en que enfrentó la crisis económica; en 1982 las exportaciones bajaron y se elevó el gasto público, se produjo una nueva recesión, agudizada por varios desastres naturales, y, en medio de ello, la protesta social liderada por el FUT hizo tambalear al régimen, pero logró mantenerse, sin cambiar sus políticas (Ayala 2008).

Los primeros ajustes priorizaron la obtención de recursos para cubrir los compromisos internacionales de balanza comercial y, especialmente, el servicio de la deuda. Para ello se redujo el gasto en el resto de las partidas presupuestarias y como consecuencia se incrementó la inflación y la inestabilidad cambiaria lo que impactó en el aparato productivo del país. Se evidencia que la política económica estuvo orientada a favorecer los intereses económicos de sectores privados privilegiados y las empresas privadas, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, presionaban al gobierno. Las ventajas concedidas posteriormente por León Febres

Cordero se convirtieron en un subsidio directo al sector privado, otorgado según el gobierno para proteger el empleo en empresas en problemas por sus compromisos externos. En cuanto al gasto social, la población había experimentado avances en sus condiciones de vida durante la década de los 70 y primera mitad de los 80, como resultado del efecto de la bonanza petrolera. (Martín Mayoral 2009)

El Frente de Reconstrucción Nacional, grupo de oposición de la derecha, ganó la elección de 1984 con su candidato León Febres Cordero, que en su gobierno aplicó medidas que incrementaron el poder de banqueros y exportadores, y reactivaron a los productores para la exportación. Con este nuevo gobierno se formuló el Plan Nacional de Desarrollo (1985-1988) el cual fue elaborado por el ya mencionado Consejo Nacional de Planificación.

Del análisis del contexto en que se desarrolló el Plan y se determinaron las políticas de capacitación y formación profesional, se evidencia que durante este periodo se implementó un modelo industrial-proteccionista que favoreció al capital bancario, al comercial en particular al vinculado al comercio exterior, también al agroexportador, pero el sector más beneficiado del modelo en este periodo fue el capital industrial, y el sector social que correspondía a la burguesía industrial naciente en el país (Guerra 2001). El Estado venía creando un conjunto de instituciones destinadas a favorecer el desarrollo de este sector. “El modelo industrializador-proteccionista que se aplicó, consolidó una estructura industrial altamente dependiente de tecnología, materias primas y bienes de capital” (Marchan en Guerra 2001).

Se desprende también que políticamente Febres Cordero enfrentó a las demás funciones del Estado y a la oposición, que denunció numerosos hechos de corrupción gubernamental y violaciones a los derechos humanos (Ayala 2008); y frente a esta realidad, las organizaciones sociales se movilizaron para resistir y proponer caminos de una nueva gobernanza. En la década de los 80, fueron las organizaciones sindicales y estudiantiles quienes principalmente lideraron esas luchas.

De manera general en los ochenta, la política social estuvo marcada por dos ejes principales: 1) políticas sociales sectoriales tradicionales, y 2) intervenciones especiales orientadas a compensar los costos del ajuste. Las soluciones coyunturales de escasa cobertura y calidad no pudieron con la transitoriedad de los gobiernos de entonces, y no tuvieron capacidad para resolver o disminuir el problema de la pobreza. (Cornejo Castro, et al. n.d.)

Durante el periodo bajo examen, el Ecuador sufrió una sucesión de eventos que desestabilizaron la actividad económica, entre ellos, el Ecuador se vio afectado por los estragos del fenómeno de El Niño en 1982-83; el precio del petróleo se desplomó, lo cual afectó considerablemente los ingresos de Ecuador; un terremoto en 1987 que interrumpió durante varios meses la producción y exportación de petróleo; y, las tensiones fronterizas que derivaron en un conflicto bélico en 1981, incrementándose los gastos en defensa y por ende reduciéndose fondos para otro tipo de inversión. En este contexto se produjo la reducción del comercio con Perú y la disminución de las inversiones extranjeras. Todo esto, en medio de un estilo político de confrontación, así como una institucionalidad económicamente disfuncional que derivaron en el deterioro de la gobernabilidad del país, y, por ende se dificultaron los acuerdos sectoriales e institucionales para el establecimiento e implementación adecuada de las políticas y su sostenibilidad en el tiempo (Cornejo Castro, et al. n.d.); y, que incidieron en contra de la estabilidad y crecimiento económico, lo que se evidencia en los indicadores de crecimiento de producto por persona ocupada, anotado como Medio - Bajo en la Tabla 12.

En este entorno de confrontación política, la participación de los diferentes actores anotados en la Tabla 4 en torno a la política se vio obstaculizada debido a la permanente lucha entre los grandes grupos de pobladores que se consolidaron como actores de la vida social ecuatoriana (y, que tenían enfrentamientos regionales), los grupos dominantes como los que correspondían a la burguesía industrial y financiera, y, las centrales de trabajadores del país que convergieron en el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). La particularidad de los grupos industriales de esta época es que nacieron de una matriz oligárquica, esto es, de la diversificación interna de los grupos dominantes tradicionales, los mismos que, se benefician en bloque en este periodo (Guerra 2001).

Adicionalmente, al ambiente económico - político, la institucionalidad jurídica, constitucional y legal, dificultaba los acuerdos; por ejemplo, Congreso tenía facultad para juzgar políticamente y destituir a Ministros de Estado, lo que se prestaba a presiones debido a intereses particulares, igualmente si se tiene en cuenta que dicha entidad tenía una injerencia alta en la aprobación del presupuesto del Estado. Así se puede evidenciar de los indicadores relacionados con el constructo de corrupción que se muestran como Media-Alta en la Tabla 12.

La capacitación, la formación artesanal y profesional que era coordinada por

SECAP con participación tripartita de los sectores empleador, trabajador y el Estado, por medio de los centros de formación industrial y centros de formación profesional para la mujer no tuvieron el alcance esperado, principalmente por sus estructuras organizacionales, establecidas, altamente centralizadas, conforme los elementos responsable de la “artrosis” determinado por Crozier (1974) e indicados en la base teórica; por lo que empieza a pensarse en replantear la institucionalidad existente.

Respecto al tamaño de la burocracia se puede anotar que si bien el máximo desarrollo de funcionarios públicos se produjo durante las dictaduras militares de los 70, donde se dicta la codificación vigente de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1954) y codificada en 1978, continuó incrementándose hasta fin de siglo, con el aumento consiguiente del gasto público.

Fase 2: 1988-1997 “Sin acuerdos, sin legitimidad institucional”

Luego del Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, se elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, que se construyó con la Vicepresidencia- CONADE; la Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996; y, el Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional 1996- 1997.

La Ley de Modernización, de 1993, declaró de competencia exclusiva del Ejecutivo los procedimientos de todas las dependencias y órganos administrativos y contiene importantes innovaciones tanto en el procedimiento (en sede administrativa) como en el proceso (en sede judicial) administrativo, complementadas con algunas reglas constantes en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; contiene asimismo, provisiones relacionadas con la disminución del número de funcionarios públicos (DE 1634 1994). En el ámbito de la planificación nacional, en este periodo, a fines de 1996 se trasladaron las competencias del CONADE a la Secretaría General de Planificación (SEGEPLÁN).

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, se desarrolla en el siguiente contexto, en 1988 Rodrigo Borja, Presidente electo, candidato de Izquierda Democrática, llegó a dominar Ejecutivo, Congreso, Corte Suprema y organismos de control. El gobierno mantuvo políticas de ajuste “gradualistas”, la deuda externa se incrementó y se dieron grandes alzas del costo de la vida. El gobierno logró romper el aislamiento internacional del país, anunció garantías para las libertades de expresión y los derechos humanos, y realizó programas como la

alfabetización y una reforma fiscal. Desde 1990 el gobierno enfrentó la oposición política y la protesta de trabajadores e indígenas quienes realizaron un levantamiento. Efectuó una activa campaña antiobrera y enfrentó escándalos por acusaciones de corrupción. Borja dio prioridad a la búsqueda de un acuerdo en el diferendo territorial con Perú, cuyo presidente visitó Ecuador, postura que se mantuvo en los años siguientes como política de Estado. (Ayala 2008)

La Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996, que corresponde a Sixto Durán Ballén, Presidente electo en 1992, del Partido Unidad Republicana, basó su gobierno en un plan de modernización –conforme la Ley de Modernización ya indicada–, la reducción del Estado y aplicación de políticas de ajuste. Se redujo sustancialmente el número de servidores públicos, se logró mantener una política monetaria estable, bajar la inflación e impulsar las privatizaciones. Se comprometió en una renegociación de la deuda externa, realizó obras públicas, pero su política económica tuvo altos costos sociales, que provocaron descontento generalizado y la negativa a las privatizaciones en una consulta popular. En enero de 1995, en un proceso de conflicto territorial, el Perú atacó en la cabecera del río Cenepa, en la Amazonía; pero posteriormente se suscribió un acuerdo de paz y comenzó un proceso de arreglo definitivo. (Ayala 2008)

El Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional 1996- 1997, fue elaborado en el gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz, populista del Partido Roldosista Ecuatoriano, que agudizó los conflictos regionales, y se enfrentó a sectores empresariales, laborales, indígenas y grupos medios que, acusándolo de numerosos actos de corrupción, realizaron una protesta en febrero de 1997, que lo separó del poder. Luego de lo cual, el Congreso nombró presidente interino a Fabián Alarcón Rivera.

En 1997 se convocó a una Asamblea Nacional que hizo una reforma integral de la Constitución de 1978. Con mayoría de derecha, la Asamblea consagró una tendencia de orientación privatista a la relación Estado-economía y limitó la representación política. De otro lado, recogió las demandas de reconocimiento de la diversidad del país, de los derechos indígenas, de las mujeres, niños y otros sectores sociales; amplió la ciudadanía a todos los ecuatorianos; reformó el Congreso, la educación y el régimen seccional, entre otros puntos (Ayala 2008).

Acorde con un diagnóstico realizado por 87 informantes calificados de la clase política, en el marco político, señalaron, entre otros, que existía la necesidad

urgente de concertar entre grupos sociales para facilitar gobernabilidad y evitar el autoritarismo del Estado ante el ciudadano común y debilidad ante grupos de poder; debilidad de la democracia participativa y de los canales de representación; y la falta de objetivos comunes de largo plazo que integren a la sociedad. Respecto a la corrupción señalan que el marco institucional y la estructura social estimulan la corrupción. (Verdesoto 1999)

De manera general, los planes que se desarrollaron en la segunda mitad década del 90, lo hicieron en una época se caracterizó por su inestabilidad política por lo que, en este contexto fue difícil que los actores y las iniciativas tengan continuidad. A su vez, esta inestabilidad debilitó aun más la capacidad de procesar y tramitar las demandas de la sociedad por parte de la estructura pública y, acarreo dificultades para llegar a un acuerdo para estabilizar la economía y enfrentar las reformas necesarias para iniciar un nuevo modelo de desarrollo (UNDP 2002). En este contexto, debido a la falta de capacidad para responder a las demandas y a la percepción de la corrupción, las instituciones habían perdido legitimidad, y como consecuencia de ello en el siguiente periodo o fase de análisis se adoptan varias reformas a la institucionalidad de capacitación. Se puede evidenciar, como se desprende de la Tabla 12 que en este periodo la percepción de la corrupción se marca como alta y con tendencia a la alta, esto teniendo como referencia que el índice de percepción de la corrupción era de 3,2/10 (donde 10 es sin corrupción).

Se trasladó entonces la ejecución de programas a entidades seccionales o privadas, sin intervención directa del gobierno central. Durante esta época se crearon redes y organizaciones sociales, y las organizaciones consiguen aprobaciones de reformas; en el ámbito de la capacitación estas ejercen presión para incorporarse como proveedores, pero a su vez participar en la determinación de las demandas, lo que se logra en la siguiente fase. El sector político no era representativo del interés colectivo, básicamente transmitía los interés de los grupos dominantes, adicionalmente, las disposiciones de las instancias estatales se tomaban sin vinculo de opinión, participación o decisión de la sociedad, y, con todo esto no se logró traducir los intereses de la población en acciones públicas de largo plazo (UNDP 2002).

Entre 1990 y 1997 la economía creció anualmente al 0.9% por año, pero la competitividad de la producción nacional en los mercados mundiales se basaba principalmente en el bajo costo de los insumos –incluyendo mano de obra y recursos

naturales— y no en la productividad con que se usaban esos recursos. En dicho periodo dos debilidades sobresalen del análisis de los indicadores de competitividad, el capital humano (además de las deficiencias educativas no se contaba con un sistema de capacitación laboral, la participación del sector privado en la capacitación era débil y el sistema universitario estaba desconectado del sector productivo) y la tecnología de comunicación e información (UNDP, 2002). El índice de productividad del trabajo, según se muestra en la Tabla 6, baja anualmente desde 1990 hasta 1997. No obstante las intenciones manifiestas en las definiciones de política, los resultados registrados muestran una pérdida de capacidad de respuesta de las políticas públicas y del Estado en particular, para promover el desarrollo del talento humano y fomentar la producción y productividad, es así que durante este periodo como se puede evidenciar de la Tabla 12 la productividad se marca como baja.

Se introducen cambios regulatorios e institucionales. Se intenta introducir mecanismos de mercado en la provisión de los servicios, los subsidios generales por bonos o subvenciones específicas, se promueven nuevas formas de prestación de servicios sociales que incorporan a los distintos actores de la sociedad. Se crean nuevas instituciones para la gestión de la política social, fuera de los esquemas burocráticos regulares que llevan adelante reformas y proyectos de enorme trascendencia, se están desarrollando sistemas de gestión en los niveles inferiores de gobierno, aparecen nuevas organizaciones surgidas en la comunidad con propuestas para resolver sus problemas, el tema de la rendición de cuentas, la evaluación y la verificación del público son parte de las discusiones en el debate social. En suma, las nuevas modalidades de la política que se plantearían más adelante pretendían ser más flexibles, abiertas, transparentes y participativas. (Cornejo Castro, et al. n.d.)

Sin embargo, en los noventa, el Estado continuó desarrollando sus actividades regulares en los campos tradicionales. Los servicios masivos siguen siendo entregados por los ministerios correspondientes y bajo los esquemas tradicionales de provisión, si bien se han iniciado procesos de descentralización, aún es marginal su aplicación.

El sector público evidencia serias limitaciones técnicas y organizativas, falta de liderazgos claros y deficiencias administrativas, incluyendo el hecho de que la participación de los empleados de gobierno en la fuerza laboral se redujo casi a la mitad en esta década; lo que unido a la débil institucionalidad del sector social

convergió en la paralización de reformas al sector público previstas. Los modelos de administración pública son en general verticales, y no reconocen a las personas como sujetos activos de derechos (UNDP 2002). Estas características son, entre otras, las definidas entre los elementos responsable de la “artrosis” determinada por Crozier (1974), y las actitudes más frecuentes de la personalidad burocrática, indicados en la base teórica; características que permanecen, no obstante la Ley de Modernización, y es en la siguiente fase que se concretan varias reformas por medio de la nueva Constitución.

Con estos antecedentes se anota como nivel medio el aspecto relacionado con estructuras organizacionales, teniendo en cuenta que las reformas que se han planteado, no se han concretado en esta fase.

Fase 3. “La Crisis del Modelo Empresarial”. 1998-2007:

La Ley de Modernización reformada y codificada en 1998, confirmó la autorización al Ejecutivo para: “expedir las normas necesarias para regular (...) procedimientos de la Función Ejecutiva” (Art. 171, 9). En 1998, la reforma y codificación constitucional, convirtió el órgano planificador en una oficina técnica del despacho del Ejecutivo, denominada “Oficina de Planificación”, también conocida como ODEPLAN. La nueva provisión constitucional dispone que “los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social” que “fijará las metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo (...) en forma obligatoria para el sector público y referencial para el sector privado” se “deberán alcanzar en forma descentralizada (...) con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley” (Arts. 254 y 255 de la Constitución de 1998). (Pérez n.d.)

En este marco normativo se emiten las siguientes Agendas Estatales/ Planes Nacionales de Desarrollo: Ecuador 1999. Objetivos, Políticas y Lineamientos Estratégicos, elaborada en 1998 en el Gobierno de Fabián Alarcón por CONADE; Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional, 2025 elaborada en 1998 por ODEPLAN, Secretaría General del Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo de Seguridad Nacional; Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI, elaborado en 1999 en el Gobierno de Jamil Mahuad; Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo País, se construyó con Vicepresidencia de la República en el 2000 en el gobierno de Gustavo Noboa; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, elaborado en el Gobierno

de Rafael Correa, que se construyó en estrecha colaboración con los equipos técnicos de los diversos ministerios y secretarías de Estado, y fueron analizados en mesas de consulta ciudadana (SENPLADES 2007).

Las Agendas se desarrollaron en los siguientes contextos: Fabián Alarcón, quien fue ratificado por una consulta popular, dirigió el país hasta agosto de 1998, en medio de circunstancias difíciles, como una aguda crisis fiscal provocada por el descenso de los ingresos petroleros; la negociación del diferendo con el Perú que logró importantes avances; y, acusaciones de corrupción que determinaron la salida del Ministro de Gobierno (Ayala 2008). En 1999, Alarcón fue apresado por un caso de contrataciones de personal cuando fue Presidente del Congreso.

En 1998 se promulgó una Constitución que buscó institucionalizar el modelo neoliberal en el país, bajo incidencia de los partidos de la derecha, principalmente el Partido Social Cristiano y Democracia Popular. Se impuso la economía social de mercado, las privatizaciones, el aperturismo, se retiró el Estado de la planificación y se debilitaron sus capacidades de control a los agentes del mercado (Muñoz 2008). Se expidieron las leyes que volvieron aplicables esos principios económicos siendo el empresariado y las cámaras de la producción los que tuvieron roles determinantes en las demandas en los sucesivos gobiernos (Paz y Miño 2008); por ello, las reformas legales e institucionales en el ámbito de la capacitación, que se dan durante este periodo, responden principalmente a las demandas y necesidades del sector empresarial y con el énfasis en las ciudades (Quito, Guayaquil, Cuenca) donde dichos poderes se encontraban principalmente asentados.

Pero al mismo tiempo en la Constitución en materia de derechos y garantías se avanzó en los derechos humanos de tercera y cuarta generación, reproduciendo una serie de preceptos que provenían de otras constituciones del siglo XX (Paz y Miño, 2008). Así, si bien los movimientos sociales en la Asamblea de 1998 lograron algunas conquistas específicas, perdieron en la definición de los marcos principales para la convivencia social, como son la caracterización del modelo de desarrollo, de la economía, de la garantía de cumplimiento de los derechos sociales y culturales, en los que el neoliberalismo ganó. (Muñoz 2008)

Durante el Gobierno de Mahuad la Agenda de Gobierno se hizo esperar y eso molestó a los gremios de industriales quienes presionaban por reformas económicas y fiscales, los grupos corporativos miraban con cierta distancia (Vásconez, Córdoba y Muñoz 2005). En 1999, se produjo la mayor crisis financiera de la historia del país,

cuyo origen se remonta al gobierno de Durán Ballén y la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Se realizaron profundas reformas económicas: se eliminó subsidios (gas, combustibles y electricidad) y comenzó un proceso de privatización de empresas públicas, especialmente del sector estratégico como el petrolero, electricidad y telecomunicaciones; y, se impuso la dolarización. En medio de la crisis política, fiscal y como resultado de un golpe de Estado se produjo la salida del presidente Mahuad en enero del 2000, menos de 18 meses después de asumir la presidencia.

En concordancia con la nueva Constitución, el modelo empresarial instaurado y el proceso de modernización del Estado, durante esta fase se producen una serie de reformas en la institucionalidad de capacitación. En 1999, el SECAP por Decreto del Ejecutivo y en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley de Modernización del Estado, se transformó en una compañía anónima, en la que su único accionista sería el Fondo de Solidaridad, esta disposición fue modificada meses después por un nuevo Decreto Ejecutivo, en esta modificación se indicaba que el SECAP sería transformado en una persona jurídica de derecho privado con finalidad social y pública y el directorio a cargo del proceso de transformación tendría conformación tripartita pero mayoritariamente privada –3 representantes del Sector Público Función Ejecutiva, 2 representantes de las Federaciones de Cámaras de Industrias, Comercio y Pequeña Industria, y 2 representantes de las Centrales Sindicales Nacionales–.

Al análisis de contexto es necesario agregar que durante el periodo bajo examen, el Ecuador sufrió en 1998 además del fenómeno del niño, grandes reducciones de precio del petróleo, detonando en crisis fiscal. El sector productivo se deprimió por falta de créditos debido a la crisis financiera iniciada en 1997 por el cierre del crédito externo. El trabajo de los organismos de gobierno en el proceso de agenda no fue conocido por la población ni por la presidencia, frente a la severa crisis fiscal y financiera y siendo que para entonces el discurso construido desde los sectores industriales de la costa condenaba y acorralaba cualquier iniciativa gubernamental. (Vásquez, Córdoba y Muñoz 2005)

El vicepresidente Gustavo Noboa reemplaza a Mahuad y permanece en el poder hasta el término del mandato. Noboa sigue políticas económicas ortodoxas, implementando la dolarización de la economía, renegociando la deuda externa después de la moratoria de los bonos Brady decretada por Mahuad, y completando el

primer acuerdo “*stand by*” con el Fondo Monetario Internacional, FMI. La pugna de poderes así como la falta de acuerdos entre partidos políticos y grupos de poder tradicionales y no tradicionales fueron exacerbados. (BID 2008)

En agosto del 2000, como resultado de un diálogo tripartito complejo –y varias veces interrumpido por desacuerdos entre empleadores, trabajadores y los representantes el gobierno– en el que pesó el poder empresarial, se promulga la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, que en el artículo 165, crea el “Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional”, y establece la contribución a su favor en lugar del SECAP, y, en el año 2001, estructura el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional; esta es una reforma sustancial a la institucionalidad, ya que la principal fuente de recursos del SECAP –la contribución de los trabajadores del sector privado– pasan a ser administrados por la nueva entidad, el CNCF, y esta última tiene como grupo objetivo únicamente a los trabajadores que dependen de un empleador del sector privado, esto es, centra la mayor fuente de recursos en aquellos trabajadores que podrían financiar su capacitación ya sea desde sus empresas o desde su propios ingresos (ya que son trabajadores que al ser empleados plenos tienen ingresos fijos). Esta reforma evidencia claramente la influencia de los grupos y actores de poder –empresarios, principalmente industriales y sector comercio– de este periodo, durante el proceso de agenda y formulación.

El SECAP cuya estructura y naturaleza jurídica había sido modificada en 1999, mediante Decreto Ejecutivo No. 1976, suscrito por Gustavo Noboa en octubre 2001, se mantiene como entidad de derecho público sujeto a su Ley Constitutiva, con fondos provenientes de la contribución de los empleadores del sector público y de empresas de economía mixta de la nómina de sus trabajadores dependientes y se encarga la entidad al Ministro de Trabajo y Recursos Humanos en coordinación con su directorio –cuya conformación se cambia principalmente disminuyendo el número de miembros, se disminuye a uno los representantes del sector empleador y del sector laboral–, a fin de lograr su eficiencia y competitividad, a la vez que se incorpora a esta entidad como proveedor de servicio dentro del sistema de capacitación y formación profesional y con sujeción a las normas aplicadas a las demás instituciones existentes.

Lucio Gutiérrez es elegido en 2002 pero asume la Presidencia con el apoyo de solo el 25% de los miembros del Congreso. La debilidad política del gobierno

aumenta después de los pocos votos recibidos por su partido en las elecciones locales de 2004 y protestas y movilizaciones populares surgen después de los intentos de remover a la Corte Suprema de Justicia, y reorganizar el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, así como de anular los juicios contra los ex presidentes Bucaram y Noboa (BID 2008). El Presidente Gutiérrez fue removido por el Congreso en abril de 2005 y fue sustituido por su vicepresidente, Alfredo Palacio, quien termina su mandato presidencial en enero de 2007.

El periodo posdolarización (2000-2006) estuvo protagonizado por una continua inestabilidad política y por frecuentes cambios de gobierno. Desde un punto de vista macroeconómico, sin embargo, se consiguió, luego de cinco años, la esperada estabilidad de precios. Entre 2000 y 2005, el país creció a tasas reales superiores a 4% (excepto en 2003), por encima de las observadas en la década precedente y superiores también a las de la media de América Latina (Martín-Mayoral 2009). Se produce agenda nacional de competitividad en 2001 que propone cambios en la capacitación laboral y agenda nacional de conectividad. La incidencia de pobreza seguía siendo elevada y similar a lo observado antes de la crisis y, los indicadores agregados ocultaban las diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población. (BID, Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006 2008)

Los eventos económicos, sociales, y políticos, que caracterizan el periodo de análisis de esta fase estuvieron marcados por cinco grandes elementos: (i) aprobación de la nueva constitución en 1998; (ii) la crisis de 1998-1999; (iii) la dolarización de la economía; (iv) el incremento de los precios del petróleo; y (v) la inestabilidad política. El impacto de la crisis de fines de los noventa se manifestó entre otros de la siguiente manera: (i) el quiebre de las principales instituciones financieras del país; (ii) recesión económica; (iii) “default” de la deuda externa; (iv) aumento del desempleo y del subempleo; (v) reducción del salario real; (vi) aumento de la pobreza; (vii) inestabilidad social; y (viii) crecimiento y expansión del proceso migratorio (BID, Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006 2008).

Con este marco situacional como se puede evidenciar del análisis, la productividad resultante es baja con tendencia a la baja como se anota en la Tabla 12; la corrupción como se evidencia del análisis en los distintos periodos de gobierno, ante la inestabilidad política, fuerte confrontación, y al producirse varios escándalos de corrupción que incluso han derivado en procesos de orden judicial, en

los gobiernos de Alarcón, Mahuad, Noboa y Gutiérrez, esta se percibe como alta y con tendencia a la alta.

En el 2007 se elige como presidente al economista Rafael Correa, quien defiende una mayor intervención del Estado y de la sociedad en la actividad política y económica del país. Correa convocó a una consulta popular en el 2007 con el objetivo de formar una Asamblea Constituyente, en la que obtuvo una importante mayoría, lo cual facilitó la aprobación de las reformas planteadas por el Gobierno.

En 2007 SENPLADES, encontró una institucionalidad con duplicidad de funciones que debilitaba la rectoría sectorial (94 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 Organismos de Desarrollo Regional) y originaba una baja capacidad estatal de planificación, regulación y control, así como una frágil coordinación entre entidades sectoriales e intersectoriales (Apaza 2011). Por lo que, se inició un proceso agresivo de redefinición de la gestión pública, diseño e implementación de una nueva estructura del Estado, el cual continuó en el siguiente periodo descrito.

La nueva administración fortaleció el rol de planificación del Estado y esa nueva orientación se evidenció, principalmente, en el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 2007-2010, coordinado por la misma SENPLADES.

Con estos antecedentes se anota como nivel medio, con tendencia a la alta, el aspecto relacionado con estructuras organizacionales, teniendo en cuenta que las reformas están planteadas y realizadas, y algunas más se han planteado para la siguiente fase.

Fase 4. “Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir” 2008-2011:

En todo el proceso constituyente, las fuerzas sociales se polarizaron: partidos de derecha junto a la clase política tradicional, más las cámaras de la producción y los principales medios de comunicación, se pusieron a la cabeza de la oposición al proceso constituyente y a la Constitución. En el otro sector se ubicaron los partidos de izquierda, grupos de clase media y amplios sectores populares de trabajadores, indios, campesinos, barriadas urbanas. La polarización dejó en evidencia que se discutía el poder construido en los últimos 25 años, sobre la base del modelo económico empresarial. El punto central de los debates fue el papel del Estado en la

economía. (Paz y Miño 2008)

Terminado el proceso correspondiente y la respectiva lucha de poderes, se aprobó la nueva Constitución, que fue refrendada por el referéndum del 28 de septiembre de 2008; se resalta, de lo indicado previamente, que esta marcando cambios trascendentales otorgó mayores poderes al Ejecutivo, sobre todo en materia económica, institucionaliza políticas económicas estatales, recupera y amplía principios y derechos laborales, afirma el poder ciudadano, reintroduce la planificación, incluye una visión basada en el concepto del «buen vivir» (*sumak kawsay* en quichua), que refiere a la armonía y respeto hacia la naturaleza favoreciendo la colaboración comunitaria, etc. Se crearon dos nuevos poderes que fortalecen la institucionalidad del Estado el Electoral, encargado de organizar y hacer respetar las normas en los procesos electorales y, el de Participación Ciudadana y Control Social, que incorpora a la ciudadanía en los distintos niveles de decisión del Estado.

En el 2009 el presidente Correa fue reelegido para un nuevo mandato hasta el 2013, con la posibilidad de aspirar a una reelección más. Este periodo tuvo una estabilidad política inusual para un país que, en los últimos 10 años, tuvo cuatro presidentes.

De acuerdo con los datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo en 2011, la productividad laboral en Ecuador decayó abruptamente entre 2008 y 2009, y en 2010 el país ocupaba el segundo lugar entre los países de Sudamérica con la menor productividad, recuperándose en el 2011. Respecto a las mediciones del Foro Económico Mundial, Ecuador pasó del puesto 90 al 101 de 2006-2007 a 2011- 2012 en el ranking de competitividad, no obstante su índice global de competitividad fue ligeramente superior al 2011-2012. En relación a los indicadores el entorno institucional, específicamente los de confianza pública en los políticos y de transparencia en la formulación de políticas de gobierno, si bien mejoran desde el 2006-2007 a 2011-2012, no obstante siguen siendo bajos en su calificación; y evidencian preocupaciones por su bajo puntaje y ocupar últimos puestos en el ranking mundial en materia de imperio del derecho y calidad normativa.

Con estos indicadores, el gobierno se propuso mejorar el clima de negocios por medio del Código de Producción aprobado en 2011; ya que un entorno institucional más estable afectaría positivamente a los responsables de la toma de

decisiones del sector privado, al incentivarlos a participar en proyectos a largo plazo y trabajar en relación más estrecha con el sector público en asociaciones público-privadas (BID 2012).

Durante este periodo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), se consolida como la entidad que planifica y diseña las políticas públicas; y luego de la implementación por los distintos ministerios o entidades ejecutoras evalúa la implementación de las políticas públicas. El Plan Nacional Para El Buen Vivir 2009-2013 estableció políticas públicas para cada objetivo nacional (12), las cuales se implementaron en coordinación con los Consejos Sectoriales.

En la nueva línea de gestión pública en el Ecuador, fue clave el papel de los ministerios coordinadores, como instancias que garantizan la coherencia y retroalimentación de la acción pública sectorial. Así, se emprendió un proceso de organización sobre la base de una matriz de diferenciación funcional, en la que se establecieron los papeles de cada organismo en relación con sus facultades y competencias facilitándose la coordinación (Apaza 2011).

Los Consejos Sectoriales de Política, integrados por los ministerios coordinadores, son los encargados de coordinar la implementación de las políticas públicas. Esta nueva forma de gestionar se diseñó con el levantamiento de información referente al conjunto de entidades autónomas o adscritas a la Presidencia y a los Ministerios Sectoriales y se creó un marco organizativo para la Función Ejecutiva. Una vez replanteada la estructura del Ejecutivo, se inició un segundo proceso de reformas al interior de los ministerios y secretarías nacionales. Para ello, se homologó la estructura funcional básica de todas las carteras de Estado. Así, se ejemplifica que los procesos habilitantes cuentan con tres coordinaciones: una general de planificación, una general jurídica y una administrativo financiera. (Apaza 2011)

De conformidad con los Artículos 239 y 269 de la Constitución, el Ejecutivo inició los procesos de rediseño institucional, desconcentración y descentralización. Estableció 7 zonas de planificación para la organización de las instituciones de la Función Ejecutiva en los territorios con el fin de acercar el Estado a la ciudadanía, como se describió en capítulos precedentes.

Se continuó con un proceso de varias reformas institucionales, las mismas que se realizaron en el marco de la orientación política del gobierno de Correa en relación a una mayor intervención del Estado y de la sociedad y con enfoque

favorable a las clases sociales más necesitadas, fortaleciendo la participación del Ejecutivo, apoyo a los derechos laborales y fundamentados en la definición del Buen Vivir plasmada en la constitución y el Plan Nacional de Desarrollo; en 2008, se discutió la reforma al entonces Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, transformándolo en el 2009 en Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, cambio que se centró fundamentalmente en la conformación del Directorio y por lo tanto la incidencia institucional en las acciones públicas, así como en las decisiones de su ejecución, esto es, se realizaron cambios aumentando la participación del sector público –ya que en la anterior institucionalidad la conformación era mayoritariamente privada y gremial–; y en la representatividad de los sectores productivos y sociales que conformaban el órgano de decisión.

Se construyó la Política pública de capacitación y formación profesional en el 2010, entre diversos actores, la construcción la lideró el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, y la entonces Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación profesional, participaron interinstitucionalmente los miembros del Consejo Sectorial de la Producción, el Consejo Sectorial de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, actores sociales, gremiales y empresarios. La Política toma en consideración además las particularidades de los diferentes sectores productivos y sociales, así como las características y potencialidades de los territorios en articulación con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Respecto al proceso de construcción, en el marco del Sistema Nacional de Formación Profesional, se partió de la identificación de la escasa orientación de la capacitación al trabajo como un obstáculo para la generación de productividad y competitividad en el trabajador; lo que se veía reflejado tanto en la calidad de la capacitación laboral y pertinencia de estos servicios, como en la cobertura de los trabajadores atendidos. Por ello, desde la agenda pública se determinó la capacitación laboral como elemento importante para la reducción de la pobreza, considerando indispensable una nueva política de formación del talento humano cuyo objetivo-meta sea el mejorar la calidad y pertinencia de estos servicios, aumentar paulatinamente la cobertura e incrementar el acceso a los mismos.

Entre los elementos considerados para la formulación de dicha política se identificaron como los grupos objetivo de intervención para el financiamiento de

capacitación y formación profesional a los trabajadores con o sin relación de dependencia, microempresarios, trabajadores independientes y grupos de atención prioritaria, para cuya implementación se contaba con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.

Dentro del proceso de construcción de la política se generaron espacios de participación por medio de reuniones con expertos de los diversos sectores: industrial, agricultura, turismo, educación técnica y grupos de atención prioritaria; espacios para la validación con los sectores productivo y social, trabajo que se desarrolló en torno a los siguientes temas: a) Institucionalidad y fortalecimiento, b) Competencias Laborales, c) Certificación de Competencias Laborales, d) Articulación con las necesidades y Potencialidades Territoriales y Sectoriales, e) Economía Popular y Solidaria – Emprendimientos, f) Acceso al Sistema Nacional de Formación Profesional, los cuales fueron validados permitiendo la identificación de estrategias, acciones, actores y roles para la implementación de la Política Nacional de Capacitación y Formación Laboral, así como la sistematización de propuestas realizadas por los actores. (CNCF 2010). La política se encuentra plasmada en la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013.

Con la emisión del Código orgánico de la producción, comercio e inversiones se modificó nuevamente la estructura del sistema de capacitación dando paso a un nuevo Ente Rector de la política intersectorial de capacitación y formación profesional; el “Comité Interinstitucional” fue creado en el año 2011 mediante Decreto del Ejecutivo, para ejercer la rectoría de la política en concordancia con la planificación y desarrollo nacional, las políticas productivas, sociales y territoriales y, para el ejercicio y ejecución de la Política se creó a una Secretaría Técnica. Este cambio principal se da en el marco de la reforma democrática del Estado dispuesta con el Decreto Ejecutivo No. 109 del año 2009, las políticas de desconcentración y territoriales.

En este periodo se cuenta con un sistema de evaluación de políticas públicas usando metas e indicadores que son elementos de referencia para el seguimiento de la acción pública y la comparación entre resultados esperados y los obtenidos. Las metas están acompañadas de indicadores de carácter cuantitativo, contruidos a partir de informaciones confiables, y estadísticamente representativas y se usan como instrumentos de verificación del cumplimiento de las políticas públicas u objetivos nacionales de desarrollo y cuentan con la validación de los ministerios ejecutores y

ministerios de coordinación (Apaza 2011).

La SENPLADES cuenta con la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, cuya misión es “promover la gestión por resultados y la rendición de cuentas; en consecuencia evaluar la efectividad del sector público en el logro de los objetivos nacionales y territoriales definidos en el Plan Nacional, en los Planes de Gobierno y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.” La Dirección de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional, de la SENPLADES, tiene entre sus funciones la de: evaluar el impacto de la política pública en la consecución de los objetivos del Plan Nacional; realizar el seguimiento del comportamiento de variables estratégicas que podrían afectar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo; y proponer y definir metodologías para el seguimiento y evaluación del avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional (SENPLADES 2011).

En la evaluación de resultados se incluyen mecanismos de diálogo con la ciudadanía para identificar los resultados de programas públicos, así como el seguimiento físico a la ejecución de la inversión pública. El cumplimiento de las metas establecidas en el Plan es de responsabilidad conjunta de todas las Funciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados, y de cada una en lo correspondiente, y adicionalmente requiere el compromiso de todos los actores de la sociedad civil (SENPLADES 2009).

Con este marco situacional como se puede evidenciar del análisis la productividad resultante es media- baja con tendencia a media como se anota en la Tabla 12; la corrupción, a pesar de evidenciarse de forma documentada un número limitado de escándalos de corrupción que han derivado en procesos de orden judicial, esta se continúa percibiendo como alta y con tendencia a media. Las estructuras organizacionales en este periodo se mantienen en constantes procesos de reestructura y reforma por lo que se registra como alta y con tendencia a la alta.

6.3. Identificación de características locales que afectan la construcción de Políticas Públicas

6.3.1. Identificación

En todo el ciclo de política pública, teniendo en cuenta las Instituciones como el marco en que se desarrollan las acciones o políticas publicas, y evidenciado los cambios de las instituciones de planificación, la instituciones ejecutoras o

prestadoras del servicio de capacitación, así como sus interacciones con los movimientos sociales y asociaciones o gremios de la producción y laborales se identifican como características que afectan el proceso de construcción de políticas públicas –entendiéndose el ciclo–:

1. Estructura organizacional de las instituciones de planificación y participantes.- se refiere a todos los aspectos de la (s) organización(es) que intervienen en lo público en los procesos de construcción de políticas públicas desde incluso el marco normativo habilitante para dichas acciones, como los planes nacionales de desarrollo, estructuras territoriales, inversiones, prioridades, etc;

2. Participación de Movimientos Sociales.- se refiere a las intervenciones, presencia activa, presión o acciones emprendidas o lideradas por movimientos sociales en las distintas fases del proceso de construcción de políticas públicas a fin de obtener un resultado por estas perseguido en relación a sus grupos o situación objetivo;

3. Recursos de Movimientos Sociales.- tiene relación con la participación de los movimientos sociales y con la relevancia de su aporte de recursos;

4. Participación de Gremios y Asociaciones.- se refiere a las intervenciones, presencia activa, presión o acciones emprendidas o lideradas por gremios y asociaciones, específicamente de la producción y laborales, en las distintas fases del proceso de construcción de políticas públicas a fin de obtener un resultado por estas perseguido en relación a sus grupos o situación objetivo;

5. Identificación política de líderes de Movimientos Sociales.- se refiere a aquellos líderes cuya incidencia en los movimientos sociales y las acciones en las que participan a nombre de estos movimientos están enmarcados en la línea política de su afinidad;

6. Identificación política de líderes de Gremios y Asociaciones.- se refiere a aquellos líderes cuya incidencia en los gremios y asociaciones y las acciones en las que participan a nombre de estos están enmarcados en la línea política de su afinidad;

7. Identificación política de autoridades institucionales de planificación.- se refiere a aquellas autoridades cuya incidencia en las acciones y directrices dentro de

su ámbito oficial y competencia están en concordancia directa con la línea política de su afinidad – y tienen un peso eminentemente político- ;

8. Déficit de presupuesto.- se refiere a situaciones relevantes o graves de déficit presupuestario;

9. Duración del Gobierno.- se refiere a aquellos periodos de gobierno con novedades respecto a su duración por diversos motivos;

10. Duración del partido político que gobierna.- se refiere al tiempo de permanencia del partido político al que pertenecen el Ejecutivo que se encuentre gobernando;

11. Acontecimientos o desastres naturales.- se refiere a eventos de gran trascendencia como conflictos bélicos, desastres naturales, golpes de Estado, revueltas graves, etc;

12. Orientación política del gobierno.- se refiere al tipo de orientación política izquierda, derecha, social, comunista, liberal, neoliberal, etc;

13. Apoyo político al gobierno desde la función legislativa.- apoyo brindado por la mayoría en el órgano legislativo, representada del partido político del gobierno o coaliciones que se formen;

14. Situación económica del país.- su nivel de liquidez, endeudamiento extremo, estado de la balanza comercial;

15. Productividad.- referida a la producción en relación a los recursos invertidos, para el caso de las políticas públicas de capacitación en específico productividad laboral;

16. Situación económica internacional.- referida a eventos relevantes respecto a la economía de países vecinos, de la región o con altas relaciones con el país;

17. Estructura de organizaciones de la sociedad civil.- se refiere a todos los aspectos de la (s) organización(es) que intervienen desde la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas públicas;

18. Percepción de corrupción en el gobierno.- se refiere a la medición de percepción de la ciudadanía u otros actores respecto a corrupción en el gobierno;

19. Percepción de corrupción en los movimientos sociales.- se refiere a la medición de percepción de la ciudadanía u otros actores respecto a corrupción en los movimientos sociales;

20. Percepción de corrupción en los gremios y asociaciones.- se refiere a la medición de percepción de la ciudadanía u otros actores respecto a corrupción en los gremios y asociaciones de la producción y laborales;

21. Percepción de corrupción en función legislativa.- se refiere a la medición de percepción de la ciudadanía u otros actores respecto a corrupción en la función legislativa;

22. Percepción de corrupción en instituciones ejecutores.- se refiere a la medición de percepción de la ciudadanía u otros actores respecto a corrupción en las instituciones ejecutoras de la política pública;

23. Resultados de acciones públicas anteriores o vigentes.- se refiere a resultados de acciones públicas de capacitación y formación profesional, desempeño de instituciones, evaluaciones, conocidas por ciudadanía, actores sociales, gremios y asociaciones, actores públicos, etc;

24. Situación global del país en relación a otros países.- se refiere a mediciones de varios indicadores sociales y económicos que determinan un puesto del país respecto a otros;

25. Posicionamiento de la institucionalidad administrativa en el Estado.- se refiere a la posición, prestigio, de las instituciones ejecutoras/ rectoras de política pública en relación a la institucionalidad pública en general;

26. Fortaleza de los demandantes del servicio –para solución del problema– (empleadores).- referida al poder ostentando por los empresarios, empleadores, en general demandantes del servicio;

27. Fortaleza de los beneficiarios del servicio (trabajadores).- referida al poder

ostentado por los beneficiarios del servicio, sean trabajadores, grupos de atención prioritaria, comunidades, etc;

28. Tamaño de la oferta del servicio/ alternativas del servicio.- se refiere a la oferta de servicio privado o alternativa a los ejecutores de capacitación y formación profesional adicionales a las entidades proveedoras del Estado.

6.3.2. Afectación

En la fase 1 “*Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial – industrial*” y la fase 2 “*Sin acuerdos, sin legitimidad institucional*” se evidencia a lo largo del ciclo de política pública una incidencia o afectación mayor de las características (variables o constructos): *Participación de Gremios y Asociaciones* (4); *Identificación política de líderes de Gremios y Asociaciones* (6); *Orientación política del gobierno* (12); *Productividad* (15); *Percepción de corrupción en el gobierno* (18); *Percepción de corrupción en instituciones ejecutores* (22); *Fortaleza de los demandantes del servicio* (26).

Las características relevantes en la fase 1 y fase 2 muestran concordancia con los poderes constituidos, así como el marco político y económico del 1978 -1997 en donde, como se ha descrito anteriormente es preponderante la orientación hacia el modelo empresarial, los poderes de los gremios de empleadores, asociaciones de trabajadores, desde sus élites, principalmente en círculos cerrados de la costa y en las ciudades principales o capitales de provincia. Siendo el caso que se analiza aquí el referido a la capacitación y formación profesional, y en específico las acciones públicas de los principales proveedores o financiadores en este ámbito, sus beneficiarios se preparan para el empleo o son trabajadores con empleo, por lo que a su vez, sus empleadores o las empresas en donde estos laboran o donde laborarían se constituyen en los demandantes del servicio; convirtiéndose así en un sistema cerrado, el cual se construyó desde las presiones de estos (empleadores, principalmente industriales) y para estos; por lo que se verifica que su incidencia en todo el proceso de construcción de la política pública es alta.

En la fase 3 “*La Crisis del Modelo Empresarial*” se evidencia a lo largo del ciclo de política pública una incidencia o afectación mayor de las características: *Participación de Gremios y Asociaciones* (4); *Identificación política de líderes de Gremios y Asociaciones* (6); *Duración del Gobierno* (9); *Duración del partido*

político que gobierna (10); Orientación política del gobierno (12); Apoyo político al gobierno desde la función legislativa (13); Situación económica del país (14); Productividad (15); Percepción de corrupción en el gobierno (18); Percepción de corrupción en función legislativa (21); Percepción de corrupción en instituciones ejecutores (22); Resultados de acciones públicas anteriores o vigentes (23); Posicionamiento de la institucionalidad administrativa en el Estado (25); Fortaleza de los demandantes del servicio (26).

Aparecen en esta fase una incidencia alta de características como la duración del Gobierno, la duración del partido político que gobierna, y apoyo político desde la función legislativa, ya que como se ha descrito previamente en este periodo se dieron diversos cambios de Presidente (interrumpiéndose sus funciones por distintas razones, aunque siempre ligadas a escándalos de corrupción) y, teniendo en cuenta, la débil determinación de acciones públicas previas, principalmente en su fases de implementación y evaluación, ya que no fueron procesos construidos socialmente o con la participación de los actores interesados, dieron como consecuencia una sucesiva, no sustentada, no sostenible serie de reformas institucionales a la institucionalidad de capacitación, centradas principalmente en su estructura organizacional-jurídica, financiamiento, y representaciones, sin lógica de política pública o sistema y, por lo tanto sin tener claro la formulación para la solución del problema detectado, entendido este como bajas capacidades de la fuerza laboral (causa) y baja competitividad global (efecto).

El posicionamiento de la institucionalidad administrativa del Estado aparece también como característica relevante teniendo en cuenta que debido a una serie de aspectos relacionados con la estructura organizacional –que se describirá más adelante– en general el aparato administrativo del Ejecutivo no tiene un prestigio o desempeño aceptado, de tal forma que pueda incidir positivamente en la redefinición o ajustes de la institucionalidad (y no solo en las estructuras) a fin de identificar adecuadamente el problema y la formulación de su solución.

La afectación de las características muestran concordancia con los poderes constituidos, así como con el marco político y económico del 1998-2007 en donde, como se ha descrito anteriormente es preponderante la orientación hacia el modelo empresarial, los poderes de los gremios de empleadores, asociaciones de trabajadores, desde sus élites, hasta el 2006 mayoritariamente. Los beneficiarios de las acciones públicas de capacitación son aquellos que se preparan para el empleo

(SECAP) o son trabajadores con empleo (SECAP y CNCF), por lo que a su vez, sus empleadores o las empresas en donde estos laboran o donde laborarían se constituyen en los demandantes del servicio; en el 2007, son también beneficiarios y demandantes del servicio los grupos de atención prioritaria, por lo que la fortaleza con la que actuaban estos grupos tenía una afectación en el proceso. Era un sistema cerrado, el cual se construyó desde las presiones de empleadores, principalmente industriales y comercio y para estos; por lo que se verifica que su incidencia en todo el proceso de construcción de la política pública es alta.

En la fase 4 “*Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir*” se evidencia a lo largo del ciclo de política pública una incidencia o afectación mayor de las características: *Duración del Gobierno* (9); *Duración del partido político que gobierna* (10); *Orientación política del gobierno* (12); *Apoyo político al gobierno desde la función legislativa* (13); *Situación económica del país* (14); *Productividad* (15); *Percepción de corrupción en instituciones ejecutores* (22); *Resultados de acciones públicas anteriores o vigentes* (23); *Situación global del país en relación a otros países* (24); *Posicionamiento de la institucionalidad administrativa en el Estado* (25).

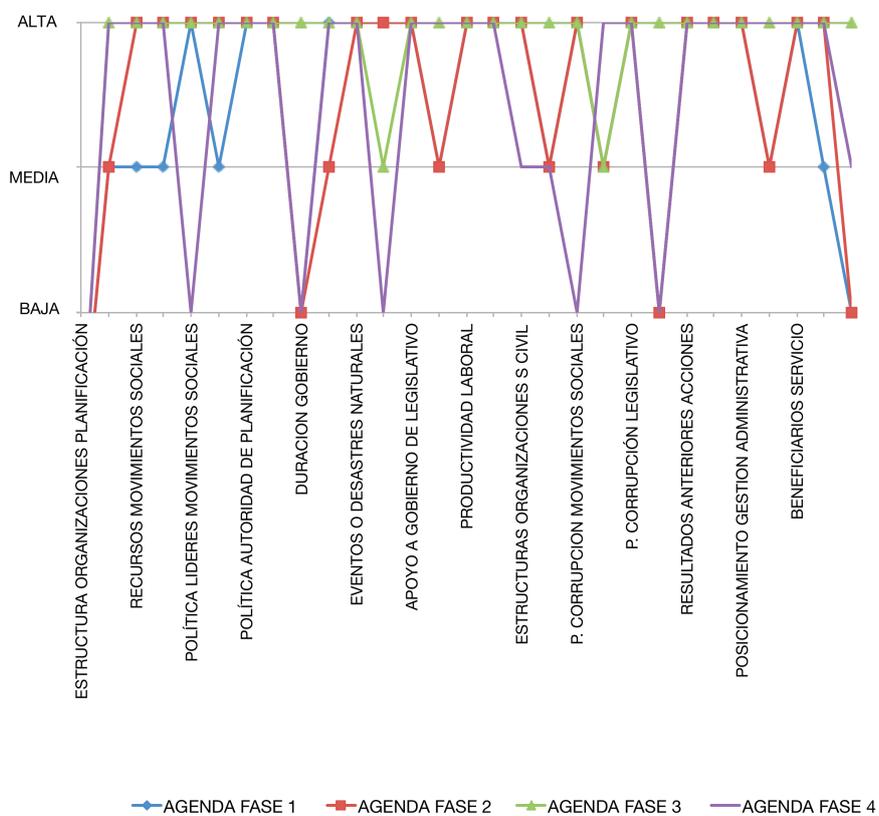
Durante esta fase histórica varias características toman un giro dramático en relación a las fases anteriores, se puede identificar que la duración, partido y orientación política del gobierno se mantiene desde 2007 hasta el 2011, y se verifica al cierre de este análisis que se realizó una nueva elección en 2013 por lo que el mismo gobierno se mantendría hasta el 2017, y todo parece indicar que se mantendrían con posibilidad institucional –luego de realizar enmiendas constitucionales– y con apoyo popular en una nueva reelección. Es particular también en esta fase el apoyo que tiene el Ejecutivo desde la función legislativa ya que la Asamblea Nacional –órgano que ejerce el poder legislativo– se encuentra constituida por el 73% (100 de 137) de miembros de Alianza País, el partido del gobierno, por lo que el Ejecutivo –a su vez líder absoluto de Alianza País– cuenta con el respaldo suficiente, ya que para aprobación de leyes y reformas se requiere la mitad más uno de los votos. Dichas características derivan así en una incidencia alta a favor de la construcción de políticas públicas impulsadas y lideradas por el Ejecutivo, teniendo en consideración asimismo la incidencia por medio del posicionamiento de la nueva institucionalidad en planificación para el desarrollo, definición de políticas, implementación y evaluación, también liderada desde este

mandato a partir de la Constitución de 2008 y el denominado Plan Nacional para el Buen Vivir que recoge las nuevas definiciones, concepciones y orientaciones respecto al Desarrollo y Economía en el País.

Si bien durante esta fase se descalifican varios de los indicadores que se han venido tomado como referentes respecto a la situación económica del país, el desarrollo y la situación global del país respecto a otros, también es cierto que durante esta fase se destacan el rol de evaluación de las políticas públicas desde el estado, y la medición desde indicadores por resultados, y se empieza a viabilizar la medición de impacto. Es decir un factor que afecta la definición o redefinición de asuntos en la agenda de políticas públicas, así como la formulación de estas y su marco institucional parte de la evaluación de resultados de acciones anteriores o vigente y el objetivo de obtener mejores y sorprendentes resultados y en un plazo extremadamente corto, ya que se pretende que el País no solo se compare con otros países, sino que lidere algunos aspectos de economía, sociales y en general para el desarrollo. Esto en la línea con el discurso político, y como un marco en el que se apuntalan las acciones.

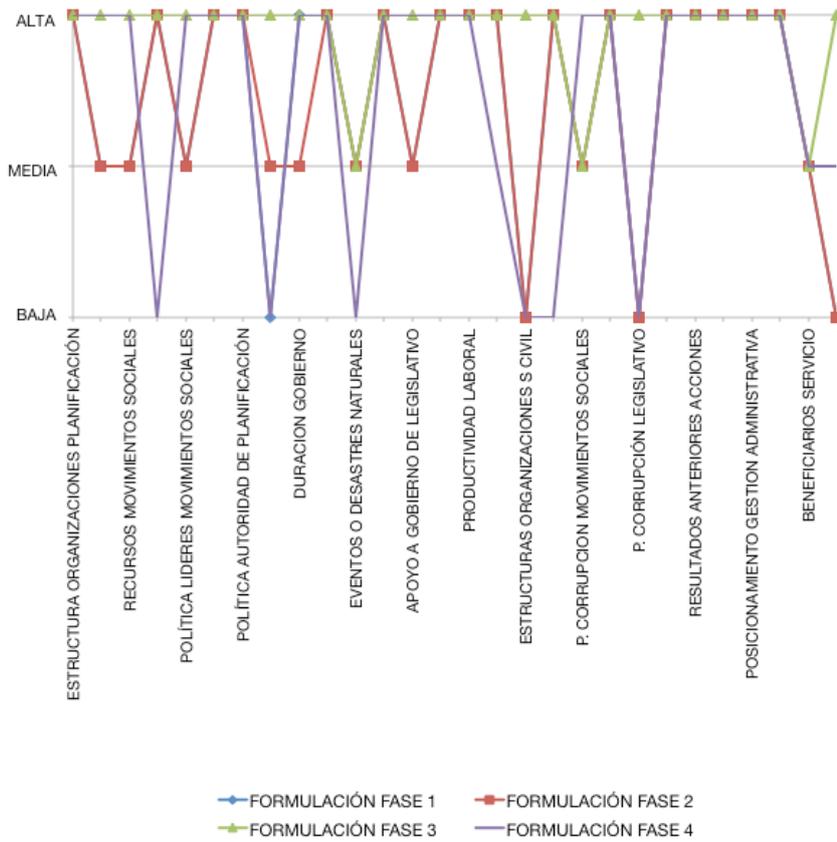
A continuación se grafica la afectación BAJA, MEDIA o ALTA de cada característica particular (local) por fase histórica y etapa en el ciclo de política pública.

Figura 1
Afectación de características locales en AGENDA por fases



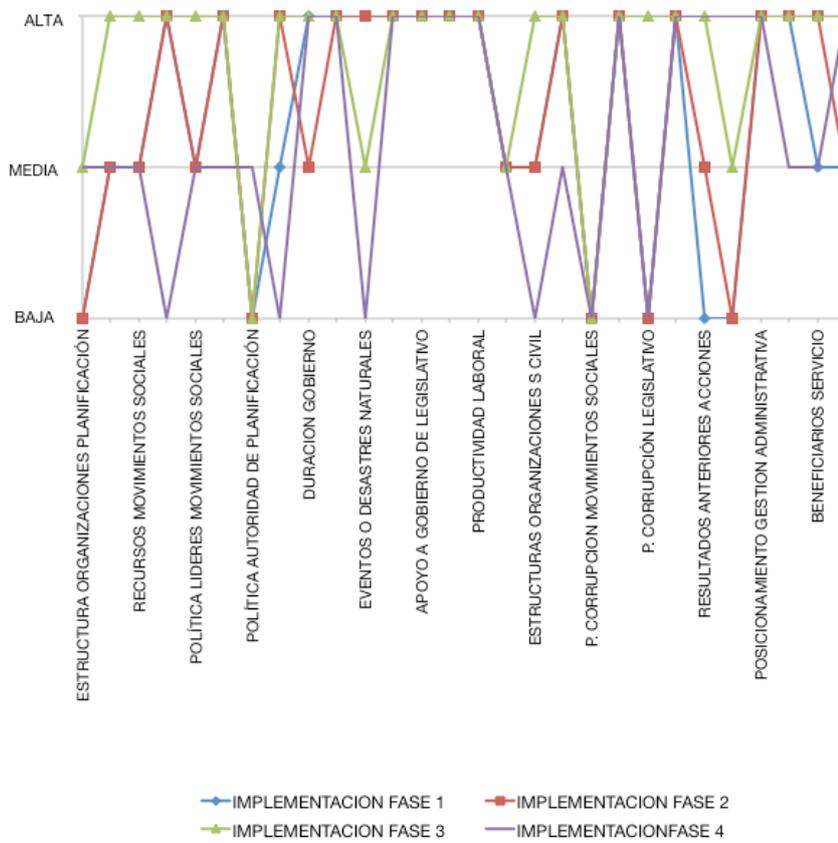
Elaboración: Propia

Figura 2
Afectación de características locales en FORMULACIÓN por fases



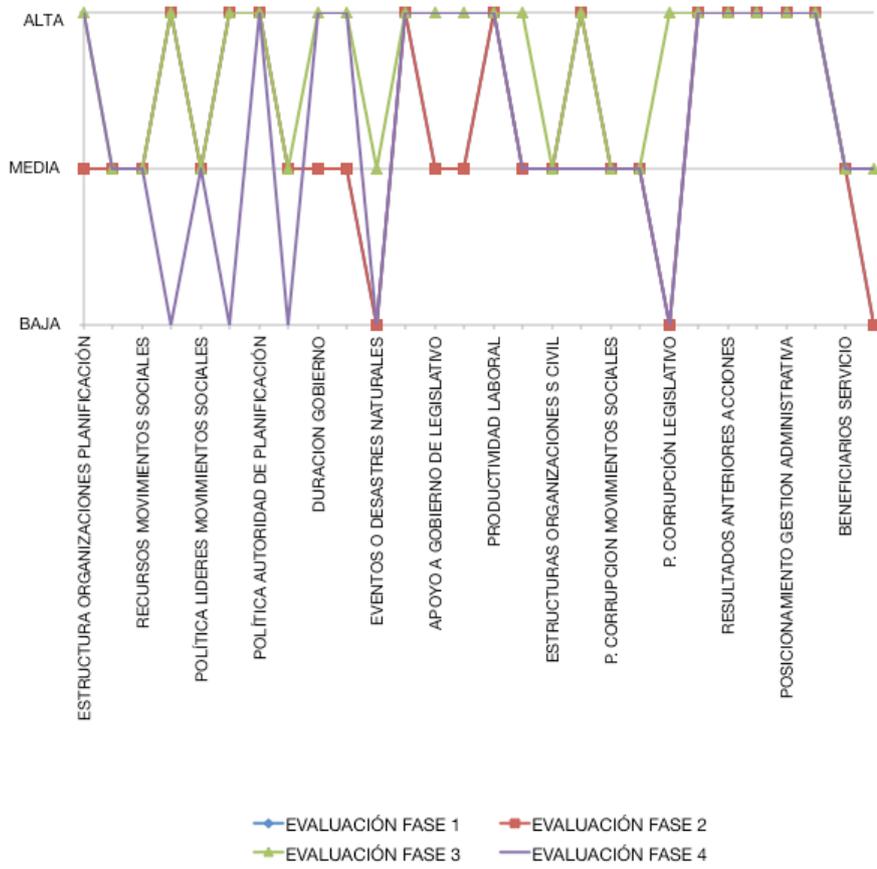
Elaboración: Propia

Figura 3
Afectación de características locales en IMPLEMENTACIÓN por fases



Elaboración: Propia

Figura 4
Afectación de características locales en EVALUACIÓN por fases



Elaboración: Propia

6.4. Identificación incidencia Productividad, Corrupción y Estructura Organizacional en el proceso de Políticas Públicas

De la análisis realizado, y como se desprende las Figuras 1 a la 4, las características particulares de Productividad, Corrupción y Estructura Organizacional, han incidido en el proceso de construcción de políticas públicas, para el caso específico analizado, y entendiendo estas en un marco amplio como acciones públicas -esto ya que en Ecuador las políticas públicas se manifiestan en formas heterogéneas tanto desde el ámbito administrativo como legal- y desde un análisis institucional histórico; con una afectación alta en las distintas etapas del ciclo de política pública, separadas así por motivos académicos, ya que como se ha anotado en el capítulo del marco teórico, en la práctica el proceso no corresponde a una simple definición de etapas y no siempre se puede delimitar con exactitud el inicio y el fin de cada una.

Los cuadros que se incluyen a continuación muestran las diversas manifestaciones típicas de afectación de las características indicadas, y que se han analizado como variables/constructos para este caso.

Tabla 13
Afectación Característica de Corrupción (Percepción/ constructo)

FASE	AÑO	ESCANDALOS CORRUPCIÓN	AFECCIÓN/ PERCEPCIÓN CORRUPCIÓN
1: Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial - industrial	1979 - 1984	ARROZ CON GORGOJO: Por importación de arroz de Tailandia. (1982) CASO SANTAY: Expropiación permitida por el Gobierno para adjudicarla al Ministerio de Vivienda. CASO MUÑECAS DE TRAPO: Sobreprecio en obsequios navideños. SUCRETIZACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA. Para favorecer al sector empresarial	<p>A. Dificultades para consenso en agenda, formulación de políticas públicas.</p> <p>B. Reformas Administrativas para aumento de controles.</p> <p>C. Burocratización de servicio por aumento de controles.</p> <p>D. Reformas Legales para aumento de controles.</p> <p>E. Deslegitimización de Reformas</p> <p>F. Cambios de Autoridades, provocan cambios en proceso de construcción de políticas</p> <p>G. Deslegitimización de Resultados</p>
	1984-1987	CASO FOKKER: Ministerio de Defensa implicado en un caso de sobreprecio en compra de avión. (1986) ECUAHOSPITAL: Ministro de Industria sindicado por supuesto caso de peculado en prestación de servicios con empresa Ecuahospital. (1987) RAN GAZIT: se dictamina orden de prisión(1990) contra el Presidente (1986) por entrega de 150 mil dólares en 1986 a su asesor de seguridad que colaboró en el combate contra la guerrilla.	
2: Sin acuerdos, sin legitimidad institucional	1992-1996	FONDOS RESERVADOS: Sistema Judicial inculpó penalmente a Vicepresidente y ordenó su apremio. Se exilió en Costa Rica (1995) FLORES Y MIEL. Familiar del presidente acusada de utilizar influencias para obtener un crédito para sus familiares(1994)	
	1996-1997	RED PEÑARANDA. entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Educación, para construcciones escolares con contratistas escogidos por los diputados. Se crearon empresas ficticias financiadas con una cuenta de la Presidencia de la República. Al descubrirse, se destituyó a 19 diputados. La mayoría de involucrados huyeron (1997). MOCHILA ESCOLAR: Negociado y sobreprecio para provisión de mochilas y otros implementos (1997)	
3: La Crisis del Modelo Empresarial	1998-2007	GASTOS RESERVADOS: Abuso de gastos reservados por parte de Ministro de Gobierno. El funcionario se fugó a México (1998). PIPONAZGO. Suscripción de 2089 contratos de personal innecesario en el ex Congreso Nacional (1995 – 1997). SALVATAJE BANCARIO. Gobierno asume como deuda pública los compromisos que tenían las instituciones financieras con las personas que depositaron sus ahorros (1999) DEUDA EXTERNA. Por la renegociación de la deuda Externa, se dictó orden de prisión contra el Presidente (2003)	
4: Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir	2008-2011	MINISTERIO DE DEPORTE: Investigación de corrupción por parte de un ex Ministro del Deporte, por sobre precios y cobros de coimas en contratos de obras infraestructura deportiva (2009).	

Fuentes: (Función de Transparencia y Control Social. Social 2013); (Pérez Ramirez 2001)
Elaboración: Propia.

Tabla 15
Afectación Característica de Estructuras Organizacionales (variable)

FASES	ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES / INSTITUCIONALIDAD	AFECTACIÓN/ ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES
1: Ajustes y Políticas de apoyo al sector empresarial - industrial	<ul style="list-style-type: none"> -Estructura/ institucionalidad permite injerencia Político; Partidista; en Funciones del Estado. -Rediseño de la gestión financiera pública. - Sector público ejerce rol preponderante; - Nuevas Instituciones: - Nuevas agencias gubernamentales - Poca capacidad industrial; - Se crea como Ente principal para Capacitación y Formación Profesional empresarial- industrial al SECAP. - Organo de decisión del Ente de Capacitación es un Directorio de conformación tripartito, mayoritariamente público 	
2: Sin acuerdos, sin legitimidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene como Ente principal para Capacitación y Formación Profesional empresarial-industrial al SECAP. - Organo de decisión del Ente de Capacitación es un Directorio de conformación tripartito, mayoritariamente público- Reducción de la fuerza laboral pública - Sector público con limitaciones técnicas y organizativas: - <i>Falta de liderazgos claros;</i> - <i>Duplicación e indefinición de funciones;</i> - <i>Estructuras de toma de decisión centralizadas;</i> - <i>Procedimientos laboriosos;</i> - <i>Baja calidad del personal técnico;</i> - <i>Cultura administrativa permeable a interés políticos externos y de sectores de poder;</i> - <i>Modelos de administración pública verticales;</i> - <i>No se reconocen a las personas como sujetos activos de derechos</i> -Débil institucionalidad del sector social. (UNDP, 2002) -Procesos de descentralización débiles; -Cambios regulatorios e institucionales -Se <i>promueven</i> nuevas formas de prestación de servicios; -Nuevas instituciones para la gestión de la política social. (Cornejo et al; n.d.) 	<p>A. Estructuras rígidas conllevan a una agenda inadecuada del problema. B. Reformas parciales institucionales por falta de Liderazgos. C. Formulación inadecuada de la solución D. Incapacidad/ capacidad para eficiente implementación de la política; E. Desconfianza de la ciudadanía (Estructura Burocrática/ Trámites engorrosos) F. Obtención/ No obtención de beneficios de la Política-Solución del problema G. Barreras para Evaluación H. Resistencia a ajustes/ lleva a reformas drásticas</p>
3: La Crisis del Modelo Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de privatización de empresas públicas; especialmente del sector petrolero, electricidad y telecomunicaciones. - Se dispone privatización del Ente proveedor de Capacitación y Formación Profesional, SECAP, en 1999; en 2001, continúa como entidad pública pero se dispone su modernización. - En 2001, se cambia conformación de órgano decisor del SECAP, pero se mantiene como mayoritariamente público, como inicialmente. 	
4: Estructurando Políticas hacia el Buen Vivir	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva estructura del Estado -Coordinación intersectorial: Consejos Sectoriales de Política; Ministerios Coordinadores -Reformas al interior de los ministerios y secretarías nacionales; -Se homologó la estructura funcional básica de todas las carteras de Estado. - Procesos habilitantes cuentan con tres coordinaciones: una general de planificación, una general jurídica y una administrativo financiera; -Se estableció 7 zonas de planificación para la organización de las instituciones de la Función Ejecutiva en los territorios, con el fin de acercar el Estado a la ciudadanía. 	

Elaboración: Propia

Para el caso de la característica de corrupción se evidencia que su percepción desde los distintos ámbitos incide en producir dificultades para consenso en la agenda y formulación de políticas públicas, ya que con esta percepción la credibilidad de los actores sociales, los gremios o asociaciones, o de los servidores y servidoras o instituciones que participan en el proceso de política pública, entre sí, disminuye y eso ocasiona que sea la autoridad o quien se encuentre en ejercicio del poder –legítimo o no–, quien inscriba en la agenda o en la formulación el resultado de su análisis o intereses particulares –legítimos o no, y viables o no– en lugar de que este sea un resultado del consenso y del pedido legítimo de los beneficiarios y los diferentes actores o involucrados que conlleve a la solución objetiva y efectiva del problema real.

Con esta percepción también se evidencia que durante el proceso de formulación e implementación se realizan reformas administrativas y legales para aumento de controles, con el objetivo de minimizar el riesgo de corrupción, en las distintas etapas de implementación en el intercambio de acciones o transacciones con los actores, beneficiarios, proveedores, demandantes, etc. según donde y en que grupo se haya percibido el riesgo. Como resultado, al realizarse reformas administrativas, para proteger los recursos públicos, y ante la limitación de tiempo y diversidad de actores e interesados en continuar con el proceso de construcción de política pública, se disminuye la prioridad de la eficiencia, perdiendo de vista incluso el objetivo de dar solución a un problema público, produciéndose la burocratización de servicio por aumento de controles. Esto sumado a la tipología de las estructuras organizacionales, y a la cultura organizacional genera un círculo vicioso, acentuando la implantación de normas y reglas impersonales y a su vez creando más controles.

Con la percepción de la corrupción en las distintas etapas del ciclo, las reformas institucionales u organizacionales formuladas e implementadas para la solución del problema detectado, son deslegitimadas ya que los actores, involucrados e instituciones cuyas acciones sean percibidas como corruptas o estén viciadas de corrupción no gozarán del reconocimiento, aceptación o confianza de aquellos actores o participantes que tengan esta percepción, lo que a su vez conlleva a un débil compromiso durante la implementación de las acciones y dificulta la obtención de resultados por un lado y, por otro lado, aquellos resultados que se obtienen no

gozan tampoco del reconocimiento de la ciudadanía como la adecuada solución al problema, y peor aún en el caso de que la corrupción sea efectiva, el riesgo de la no consecución de los resultados es inminente.

Un efecto común en el caso de percepción de la corrupción, cuando esta llega a niveles altos o existe gran presión pública, notoriedad o escándalo, —como las que hemos anotado en la Tabla 13— es el cambio de autoridades, principalmente de aquellas que están involucradas en la toma de decisiones; estos cambios, provocan a su vez cambios en el proceso de construcción de políticas, ya que cada nueva autoridad retoma el proceso y no necesariamente retrocede y revisa los consensos, sino que parte de nuevos procesos y usualmente sin considerar lo avanzado, bajo la consideración de que las acciones de las autoridades precedentes no son válidas — seanlo o no efectivamente—. Esto produce ineficiencia e ineficacia en el proceso.

Para el caso de la característica de estructuras organizacionales se evidencia que esta afecta en producir una agenda inadecuada del problema, ya que en el caso de que las organizaciones involucradas tengan una estructura rígida esta afecta la delimitación y definición efectiva del problema, entre otros, por defender su alcance organizacional e institucional, no admitir consensos, no registrar o procesar observaciones de acciones previas como un insumo para la identificación del (de los) problema (s) y la formulación de la solución.

Debido a la falta de liderazgos en las instituciones que participan o intervienen en el proceso de construcción de política pública, cuyas acciones y resultados no gozan de la legitimización ciudadana; así como a liderazgos dominantes en algunas de las instituciones, se producen reformas parciales institucionales que no logran configurar una agenda ni la formulación adecuada para dar solución al problema, ya que las reformas planteadas son el resultado de un diagnóstico limitado e inadecuado, cuyo sesgo responde en este caso a que la falta de liderazgo institucional distorsiona el verdadero alcance de los resultados parciales o totales.

Si la estructura organizacional es inadecuada para responder a los servicios que se brindan acorde con su misión, o si durante la formulación de la solución del problema se determina a las entidades ejecutoras de forma errónea, y por lo tanto sus estructuras organizacionales no pueden responder a los nuevos retos planteados, se tiene como efecto una incapacidad para la implementación de la política pública, o una implementación sin la consecución de los objetivos planteados. Los problemas

de estructura organizacional y de forma general la estructura burocrática –estructura que tienen las organizaciones del sector público– generan rutinas y círculos viciosos en el accionar de los servidores públicos o los agentes en los distintos gremios, organizaciones o asociaciones –algunas de estas entidades también tienen estructura burocrática– que se atrapan en un sin fin de procesos, subprocesos, reportes a niveles jerárquicos, y reglas que derivan en trámites engorrosos que ocasionan como efecto la desconfianza de la ciudadanía, no solo por el tiempo que se toman los trámites o al recibir una respuesta a sus peticiones y problemas, sino por que en esta telaraña de trámites se distorsiona el objetivo o misión de las organizaciones, no brindando soluciones y por ende no resolviendo el problema público que originó la existencia de dichas organizaciones o acciones.

Cuando las organizaciones que intervienen en el proceso de construcción de política pública, tienen una estructura burocrática, como tipo de organización formal que tiene una clara división de actividades consideradas como inherentes al cargo, funciones en base a calificaciones técnicas y actividades regidas por normas, estas para el cumplimiento de sus roles deberán reconsiderar sus actividades y las calificaciones requeridas para los puestos de trabajo para abordar algún tipo de acciones públicas.

A su vez una estructura organizacional diseñada a efecto de obtener un resultado específico, llámese esta solución a un problema público, viabiliza –excluyendo otro tipo de problemas de incidencia como la económica– que la implementación de las acciones genere los resultados esperados y facilite las evaluaciones parciales y la final, a fin de medir el grado de eficiencia y efectividad a la solución del problema, es decir del cumplimiento de la política pública.

Cuando una estructura organizacional es inadecuada, sus procesos internos y rutinas se transforman en barreras para la obtención de datos e indicadores que permitan la evaluación de acciones e impacto o beneficios de los resultados, ya que están influidas por el lente de intereses particulares de las autoridades internas o externas o servidores que ejercen un poder en la cultura interna, misma que es resistente a ajustes que cambien su estructura consolidada y aceptada internamente. Esta falta de información o imposibilidad de acceder a datos confiables para realizar una evaluación de resultados y los beneficios obtenidos lleva normalmente a las autoridades –normalmente nuevas– a realizar reformas drásticas –tipo borrón y cuenta nueva–, lo que es conocido en el sector público como una constante tarea de

reformas en la estructura de las organizaciones, aún cuando el problema público siga siendo el mismo.

Acorde con el nivel o grado de productividad como característica, en este caso de un país, se deberá definir la prioridad de la inclusión en la agenda del problema público detectado en relación a la capacitación y formación profesional, ya que el grado de participación del Estado, principalmente en cuanto a aportes económicos se refiere, guarda relación directa con las metas de producción y productividad laboral que se deseen alcanzar y la brecha que se tenga respecto a estas. Adicionalmente, en la temática del caso, la productividad laboral varía dependiendo del sector económico, comercial o industrial y por ende la delimitación de la prioridad del problema en la agenda y la formulación de la solución dependerá también de las políticas de producción y sociales, y en general de la orientación del desarrollo que se encuentre instaurado, por lo que esta característica o variable de productividad incide directamente en diferentes etapas en el proceso de construcción de políticas públicas.

Al plantear las reformas o cualquier manifestación de las acciones públicas, relacionadas con el caso de análisis, se debe considerar, no solo los requerimientos de los intereses particulares sean estos gremiales, sociales, institucionales, sino a la luz de sus repercusiones en la productividad, que reproduce el crecimiento de la economías y el desarrollo, fin, entre otras, de las acciones públicas planteadas.

Las acciones de formulación estarán delimitadas en su duración y tipo por el grado de productividad, en el caso de análisis, esta característica afectará los aspectos relacionados con inversión –montos y duración– de capacitación y formación profesional para los trabajadores de determinado sector de la producción, dependiendo si lo que se requiere para solucionar un problema es impulsar el sector industrial, el comercial, servicios, artesanal, pequeña, mediana, gran industria algunas o todas de estas; y, asimismo, sujeto a ello estará la especificidad en el tipo de cursos o temáticas que se requieren abordar. Acorde con la amplitud de la brecha entre la productividad actual y la deseada, se requerirán de forma directamente proporcional los recursos para su implementación y sobre ello y las posibilidades presupuestarias se definirán –probablemente como se ha hecho en el caso analizado– los recursos de contraparte, sean estos provenientes de las mismas empresas, los trabajadores u organizaciones sociales.

Acorde con el grado de productividad que se tenga al momento de definir el

problema, se definirán las metas, ya que más allá de la meta óptima, su avance al ser gradual y dependiente de una totalidad de factores –que sobrepasan el cumplir con una sola acción aun cuando sea sistémica– es más hacia una meta esperada, en relación tanto a la misma productividad como a otros beneficios resultantes de la política pública, que no van necesariamente ligados a la productividad laboral –o incluso son contrapuestos– como por ejemplo la superación integral personal del trabajador, su bienestar o buen vivir; es decir el nivel de productividad del que se parte incide en la conciliación de metas de las acciones públicas o política pública de capacitación y formación profesional, sin perjuicio de que la orientación política-económica sea empresarial, industrial o social y solidaria, ya que estas se entretujan en el tejido económico - social.

6.5. Diferencias/ Similitudes relevantes por fases análisis diacrónico

Del análisis diacrónico realizado con las cuatro fase definidas, se identifica como diferencias/ similitudes relevantes las siguientes:

Duración del Gobierno

En la fase 2 (1988-1997) y fase 3 (1998-2007), y, en específico de 1996 al 2006, es decir durante una década, la duración del Gobierno fue irregular, en total 7 Presidentes Bucaram, Arteaga, Alarcón, Mahuad, Noboa, Gutiérrez, y Palacio, es decir con una duración de tiempo menor que la establecida constitucionalmente y en medio de escándalos de corrupción, revueltas sociales y cuestionadas aplicaciones de la legalidad por parte de las demás funciones del Estado, y con alta incidencia/ afectación en el proceso de construcción de políticas públicas.

Proceso Constituyente

En la fase 1 (1978-1987), fase 3 (1998-2007) y fase 4 (2008-2011) se produjeron procesos constituyentes, esta es una similitud relevante, desde el ámbito de lo que enmarca en reformas legales e institucionales tanto económicos, sociales y laborales y por tanto que inciden en el proceso de crecimiento y desarrollo del País, ya que el resultado de estos procesos marca el inicio de una serie de acciones públicas nuevas o modificadas.

Por otro lado, se destacan diferencias en la forma en que se desarrollaron dichos procesos, tanto legal como socialmente y sus resultados, esto es, las

Constituciones obtenidas.

Participación de gremios y asociaciones

En la fase 1(1978-1987), fase 2 (1988-1997), y fase 3(1998-2007) se destaca una participación activa y corporativista de parte de los gremios y asociaciones de la producción y de los trabajadores quienes tenían un rol preponderante sobre la base del modelo empresarial que estaba instaurado en dichas fases y hasta el 2006.

Déficit de Presupuesto

En la fase 1(1978-1987), fase 2 (1988-1997), y fase 3(1998-2007), aunque con crisis en años específicos dentro de estas, se mantiene como una similitud los problemas debidos al déficit de presupuesto, debido principalmente a la baja en el precio del petróleo principal producto nacional y rubro de exportación; y a gastos no presupuestados debido a desastres naturales extremos.

No obstante, la intensidad y duración del déficit se cuenta como una diferencia.

Participación de organizaciones/ movimientos sociales

Se evidencia en las 4 fases, la participación de las organizaciones/ movimientos sociales, la que se realiza tanto en los procesos constituyentes, como para provocar reformas dentro de las acciones de los gobiernos, y en la década del 1996-2006 su participación fue activa para la salida de varios Presidentes.

No obstante, la intensidad y tipo de participación de estas organizaciones no se cuenta como una similitud.

Eventos/ Desastres Naturales

En las 4 fases se desarrollaron eventos y desastres naturales entre estos el fenómeno de El Niño, La Niña, terremotos, golpes de Estado, etc. 1982, 1983, 1987, 1988, 1993, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011 registran este tipo de eventos que inciden notablemente en desestabilizar la economía del País debido a los recursos que es necesario invertir para solventar los efectos de los eventos naturales, eventos de tipo conflicto bélico y otros eventos. La estimación de daños en el periodo 1982-1983 solo por efecto del El Niño en Ecuador fue de 1051 millones de dólares corrientes y en el periodo 1997-1998 fue de 2882 millones de dólares corriente. A su vez los eventos tipo desastres naturales traen

como consecuencia la necesidad de reactivar zonas productivas afectadas y reconversión laboral, lo que deriva en la necesidad de acciones públicas de capacitación y formación.

Apoyo desde Función Legislativa

Durante la fase 2 (1988-1997) y fase 4 (2008-2011), y, en específico en los gobiernos de Borja y Correa, se registra un porcentaje de apoyo, dado por el número de curules en el Órgano Legislativo, Congreso o Asamblea respectivamente, mayoritario al partido de Gobierno, por lo que, este aspecto facilita la aprobación de leyes o reformas bajo su perspectiva – la del gobierno– y orientación política.

No obstante, la intensidad del apoyo desde la Función Legislativa y la normativa y mecanismos para la obtención de aprobación de leyes o reformas no se cuenta como una similitud.

Reformas Institucionales

Durante la fase 3 (1998-2007) y fase 4 (2008-2011) se registran varias reformas institucionales en el sistema de capacitación y formación profesional y principalmente a las instituciones ejecutoras de la política pública, reformas que tienen incidencia alta en los beneficiarios, oferta, servicio y toma de decisiones.

Se evidencia que si bien se registran tienen varias similitudes relevantes entre las fases, son la similitud respecto a la “Participación de organizaciones/movimientos sociales” y “eventos/desastres naturales” las únicas identificadas en las cuatro fases, adicionalmente las similitudes respecto a “Déficit de Presupuesto”, “Proceso Constituyente”, y, “Participación de gremios y asociaciones” se identifican en tres de las cuatro fases (indistintas). Se anota asimismo que estas coincidencias o similitudes no son en la misma intensidad, ni integrales, sino como se describió, esto es desde su especificidad, hitos o eventos.

Así por ejemplo respecto a procesos constituyentes, la similitud es respecto a la ejecución y existencia de un proceso de este tipo y no respecto a la forma en que se realiza el proceso, las interacciones con distintos actores durante el desarrollo, la calidad, el resultado del proceso o los alcances y orientaciones de la Constitución aprobada.

Por ende, el método comparativo de similitud utilizado es más efectivo en estos casos(fases) seleccionados que tienen en términos generales características

distintas y diferencias, lo que permite eliminar fácilmente explicaciones alternativas una vez que se han detectado las coincidencias fundamentales que se buscan en este análisis. Así es que una característica común entre fases con grandes diferencias ofrece una explicación más creíble a un fenómeno compartido que una característica común en fases que tengan mayoritariamente coincidencias

Capítulo Siete

Características locales en el proceso de Políticas Públicas

7.1. Cómo se deben considerar las características y limitaciones locales en el proceso de Políticas Públicas

Parafraseando a Rodrik en BID (2011), el proceso político que afianza al establecimiento de una política pública no es menos importante que el contenido de la política pública, incluso, es quizá más importante aún.

Del análisis mostrado, es posible identificar que la solución a un problema a partir de una propuesta de política pública depende, en gran medida, del proceso de construcción de política por medio del cual se debaten, agendan, formulan implementan y evalúan. Aun las mejores ideas –propuestas o agendas– pueden no lograr sus objetivos si el proceso no es el adecuado, por lo que para favorecer o viabilizar los resultados deben considerarse las características y limitaciones particulares, principalmente aquellas que tienen una alta incidencia positiva o negativa en las distintas etapas del ciclo de política pública. Al considerar aquellas características comunes a los procesos de política pública de una temática sea específica o general, se puede contribuir a la sostenibilidad, sustentabilidad, adaptabilidad y logro de resultados, para la promoción del bienestar deseado –o solución del problema–; o al contrario en caso de no considerarlas se puede contribuir al incumplimiento de derechos o a la promoción de intereses particulares, ya que las características afectan en la naturaleza y calidad¹⁴ de las políticas.

Se ha identificado también como en la construcción de las políticas públicas, las acciones públicas ocurren en sistemas políticos donde la variedad de actores y la compleja interacción entre estos actores está influenciada por las instituciones, las prácticas políticas y administrativas y, la política que ejerce el poder –en ejecutivo, legislativo, etc–, ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran.

¹⁴ Entiéndase por calidad aquellas características o propiedades que aseguran el cumplimiento del objetivo de las políticas públicas

En el Capítulo Cuatro se identificaron características que afectan el proceso de construcción de políticas públicas -entendiéndose el ciclo-, por lo que ellas deben considerarse acorde con su naturaleza:

1. *Estructura organizacional de las instituciones de planificación y participantes.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: marco normativo; procesos; tipo de estructura; tamaño de estructura; tipo de estructuras territoriales; grado de concentración o desconcentración; tipo de cultura organizacional; reformas estructurales previas a las organizaciones; relación de las causas del problema con los aspectos organizacionales de la demanda y la oferta; riesgo de que los errores organizacionales de las entidades que formulan sean replicados en el diseño de la solución; etc, para:

- Las instituciones y organizaciones que se encargan o participan en la agenda, formulación, implementación y evaluación
- Las instituciones existentes y que forman parte del problema y/o las que se discute que sean parte de la solución;

2. *Participación de Movimientos Sociales.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: el grado/intensidad de participación; número de movimientos sociales; ámbito de participación como oferta y/o demanda; intereses relacionados con otros ámbitos o problemas; protagonismo; intereses del Movimiento; grado de prácticas de corporativismo.

3. *Recursos de Movimientos Sociales.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: aporte de recursos; destino de recursos; fuente de recursos; tiempo de inversión de recursos, respecto a actividades del proceso de construcción de políticas públicas.

4. *Participación de Gremios y Asociaciones.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: el grado/intensidad de participación; número de Gremios y Asociaciones- específicamente de la producción y laborales-; ámbito de participación como oferta y/o demanda; intereses relacionados con otros ámbitos o problemas; protagonismo; intereses de los Gremios y Asociaciones; grado de prácticas de corporativismo.

5. *Identificación política de líderes de Movimientos Sociales.*- .- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: partido (o afinidad partidista) al que pertenecen los líderes de cada movimiento; partidos (o afinidad partidista) a los que pertenecen la mayoría de movimientos sociales con objetivos comunes; grado de liderazgo político-social interno; grado de liderazgo político-social externo; afinidad política entre líderes de movimientos sociales y Gobierno – Función Ejecutiva; afinidad política entre líderes de movimientos sociales y Órgano legislativo.

6. *Identificación política de líderes de Gremios y Asociaciones.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: partido (o afinidad partidista) al que pertenecen los líderes de cada Gremio y Asociación; partidos (o afinidad partidista) a los que pertenecen la mayoría de Gremios y Asociaciones con objetivos comunes; grado de liderazgo político-social interno; grado de liderazgo político-social externo; afinidad política entre líderes de Gremios y Asociaciones y Gobierno – Función Ejecutiva; afinidad política entre líderes de Gremios y Asociaciones y Órgano legislativo.

7. *Identificación política de autoridades institucionales de planificación.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: partido (o afinidad partidista) al que pertenecen las autoridades institucionales de planificación; grado de liderazgo político-interno de las autoridades institucionales de planificación; grado de liderazgo político externo de las autoridades institucionales de planificación. Ello respecto de las autoridades cuya incidencia en las acciones y directrices dentro de su ámbito oficial y competencia están en concordancia directa con la línea política de su afinidad – y tienen un peso eminentemente político–.

8. *Déficit de presupuesto.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: momento de proceso de formulación e implementación y definición de presupuesto; disponibilidad de recursos de presupuesto del Estado para implementación de política pública; motivo y naturaleza del déficit; sostenibilidad de ingresos de recursos del Estado; ingresos de otras fuentes para implementación de política pública.

9. *Duración del Gobierno.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: cumplimiento del periodo del Jefe Gobierno (Presidente); motivo de

interrupción del periodo del Jefe de Gobierno; reemplazo del Presidente; contexto económico –social de la interrupción del periodo de Gobierno.

10. *Duración del partido político que gobierna.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: tiempo en que se Gobierna (Presidente) bajo un mismo partido Político; tiempo en que se Gobierna (Presidente) bajo partidos Políticos afines o alianzas; afinidad de líderes de distintos periodos de Gobierno.

11. *Acontecimientos o desastres naturales.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: tipo, intensidad, duración de desastre natural o acontecimiento; gasto por efecto de desastre natural o acontecimiento; tipo de relación entre desastre natural o acontecimiento y el problema a solucionar –en la política pública–.

12. *Orientación política del Gobierno.*- Se debe considerar en todo el ciclo aspectos como: tipo de orientación política; relación técnica-conceptual entre orientación política y solución alternativa más viable; concordancia entre orientación política y modelo de desarrollo.

13. *Apoyo político al Gobierno desde la función legislativa.*- Se debe considerar en todo el ciclo, pero principalmente en agenda y formulación, aspectos como: número de curules en el órgano legislativo que corresponden al partido político o afines al Gobierno; prioridades de la función legislativa; número de curules que pueden lograrse por la propuesta/ agenda.

14. *Situación económica del país.*- Se debe considerar en todo el ciclo, aspectos como: relación entre la solución del problema y la situación económica del país; prioridades económicas definidas; nivel de endeudamiento; nivel de liquidez, tipo de formulación de la solución y requerimiento de recursos.

15. *Productividad.*- Se debe considerar en todo el ciclo, aspectos como: índice de productividad laboral; meta de productividad laboral; relación de la productividad laboral con otros factores de producción; relación entre la solución al problema y la productividad laboral; prioridades de producción/ productividad; relación entre modelo de desarrollo y productividad.

16. *Situación económica internacional.*- Se debe considerar en todo el ciclo, aspectos como: relación entre la solución del problema y tendencias de la situación

económica internacional; prioridades económicas definidas en relación al entorno económico internacional; nivel de endeudamiento internacional y relación con prioridades de política pública.

17. *Estructura de organizaciones de la sociedad civil.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: marco normativo; procesos; tipo de estructura; tamaño de estructura; tipo de estructuras territoriales; tipo de cultura organizacional y liderazgo; relación de solución al problema con los aspectos organizacionales de la sociedad civil.

18. *Percepción de corrupción en el Gobierno.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de escándalos de corrupción y relación con el problema o solución propuesta; actores individuales o institucionales en donde se percibe corrupción; precedentes de percepción de la corrupción; tipología de la corrupción percibida; normativa aplicada para lucha contra la corrupción.

19. *Percepción de corrupción en los movimientos sociales.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de escándalos de corrupción y relación con el problema o solución propuesta; actores individuales o institucionales en donde se percibe corrupción; precedentes de percepción de la corrupción; tipología de la corrupción percibida; normativa aplicada para lucha contra la corrupción.

20. *Percepción de corrupción en los gremios y asociaciones.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de escándalos de corrupción y relación con el problema o solución propuesta; actores individuales o institucionales en donde se percibe corrupción; precedentes de percepción de la corrupción; tipología de la corrupción percibida; normativa aplicada para lucha contra la corrupción.

21. *Percepción de corrupción en función legislativa.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de escándalos de corrupción y relación con el problema o solución propuesta; actores individuales o institucionales en donde se percibe corrupción; precedentes de percepción de la corrupción; tipología de la corrupción percibida; normativa aplicada para lucha contra la corrupción.

22. *Percepción de corrupción en instituciones ejecutores.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de escándalos de corrupción y relación con el problema o solución propuesta; actores individuales o institucionales en donde se percibe corrupción; precedentes de percepción de la corrupción; precedentes de reformas por percepción de corrupción; tipología de la corrupción percibida; normativa aplicada para lucha contra la corrupción.

23. *Resultados de acciones públicas anteriores o vigentes.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de acciones públicas anteriores; tipo de acciones públicas vigentes; indicadores de resultados; indicadores de impacto; percepción de la ciudadanía respecto a resultados obtenidos; desempeño de instituciones.

24. *Situación global del país en relación a otros países.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: resultados de mediciones de varios indicadores sociales y económicos; tipo de mediciones aceptadas; metas de indicadores sociales y económicos.

25. *Posicionamiento de la institucionalidad administrativa en el Estado.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: nivel de ejecución presupuestaria; percepción de la ciudadanía de las instituciones ejecutoras/ rectoras de política pública en relación a la institucionalidad pública en general.

26. *Fortaleza de los demandantes del servicio* - Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de demandantes del servicio en relación a modelo de desarrollo; número de demandantes del servicio; grado de organización de los demandantes del servicio; grado de legitimidad de acciones de los demandantes del servicio organizados; existencia y prioridad de otras demandas.

27. *Fortaleza de los beneficiarios del servicio (trabajadores).*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: tipo de beneficiarios del servicio en relación a modelo de desarrollo; número de beneficiarios del servicio; representación nacional o territorial de los beneficiarios del servicio; grado de organización de los beneficiarios del servicio; visibilidad de los beneficiarios del servicio; prioridad de los beneficiarios del servicio.

28. *Tamaño de la oferta del servicio/ alternativas del servicio.*- Se debe considerar en todo el ciclo los aspectos de: cobertura de la oferta del servicio; cobertura de alternativas de servicio; número de ofertantes del servicio; territorialidad de oferta del servicio; número de alternativas del servicio; naturaleza de la oferta del servicio; naturaleza de alternativas del servicio.

7.2. Metodologías para la inclusión de las características locales en el proceso de políticas públicas

En esta sección lo que se busca es estudiar un método para incluir el análisis de las características locales y particulares en el proceso de construcción de políticas públicas, esto es operacionalizar la inclusión de las características locales.

1.- Normativa y los instrumentos de planificación.-

La Constitución, Instrumentos Internacionales, Estrategias, Objetivos, Planes Nacionales de Desarrollo, Agendas Sectoriales, Agendas Territoriales, son instrumentos, de base política, que dan forma e identifican en sí mismo – en algunos casos– a las características locales, por lo tanto más allá de que los mismos son el punto de partida para la construcción de políticas públicas, debe incluirse de forma continua e iterativa (en ida y vuelta) en el análisis para resolver cualquier problema público identificado. Por lo tanto, es necesario identificar como se relaciona el problema o su solución propuesta con estos instrumentos y a su vez analizar sobre dicha base de definiciones y orientaciones como las características locales varían o se sostienen en el proceso de construcción y como estas pueden dar forma a las siguientes etapas del ciclo de política.

La Constitución, además de tener precedencia jerárquica sobre cualquier otra norma, define los deberes del Estado en cuanto al modelo de desarrollo, derechos humanos, individuales y colectivos, sistema administrativo, político, judicial, por ende, es la guía fundamental de las políticas de Estado. Por lo que, las políticas públicas deben estar orientadas a dar contenido al modelo de desarrollo de forma progresiva, conforme al mandato constitucional; pero, como se ha descrito en líneas anteriores las características afectan en la construcción de la políticas públicas, por lo que es necesario considerar la afectación para la consecución de estas orientaciones.

Asimismo, en la medida en que se hayan ratificado todos los tratados

internacionales, el Estado rinde cuentas sobre cumplimiento de los mismos de forma periódica y, recibe también informes y recomendaciones de especial utilidad para la formulación o ajuste de políticas públicas; por lo que, las características locales deben considerarse en el análisis continuo e iterativo con dichos tratados. Sobre esta base, las políticas públicas estarán orientadas a dar contenido de forma progresiva, al mandato constitucional, los instrumentos internacionales y las recomendaciones emanadas de estos, y en todo el ciclo de la política pública.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo contiene las orientaciones político-programáticas para el periodo de mandato para la consecución del modelo desarrollo establecido y, las autoridades reportan sobre el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Las Agendas Sectoriales son instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos clave a mediano plazo, y funcionan como nexo entre el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de línea o subsectoriales. De esta manera, con estos instrumentos se establece la direccionalidad del proceso de transformación y las prioridades de gobierno, dentro del marco constitucional, por lo que durante su construcción, se debe incluir el análisis de las características locales, su grado de afectación en relación al objetivo de la política pública o problema que se desee resolver.

2.- Agenda.-

El primer paso para la construcción de una política pública consiste en asegurar que la situación problemática u oportunidad de desarrollo a que se refiere sea incluida en la agenda política, esto puede ser el Plan Nacional de Desarrollo, como agenda marco. La situación problemática *-por ausencia o déficit en relación a un estándar de derecho reconocido por el marco constitucional y legal vigente y alineado con los objetivos y modelo de desarrollo-* u oportunidad de desarrollo *-una potencialidad o diferenciación que puede aprovecharse para favorecer el modelo de desarrollo, bienestar o Buen Vivir de la población-* necesita un debate público, la intervención activa de las autoridades públicas legítimas para convertirse en una necesidad socialmente percibida y una decisión política, que derivará en una propuesta (formulación) interiorizada por la administración pública y la sociedad civil.

Las características se analizarán separando esta etapa en: definición del problema/ oportunidad; debate; intervención autoridades; decisión política. Se

incluirán en el análisis en:

La definición del problema

Para delimitar la brecha o estándar que se pretende alcanzar sobre la base del objetivo de desarrollo que se desee cumplir, fortalecer, mejorar.

El debate

Respecto al grado de participación, actores que participan, aspectos del debate, líderes del debate, espacios de participación.

La intervención de las autoridades

Respecto a la conformación de equipos, los líderes, nivel jerárquico y diversidad, las entidades relacionadas con la autoridad.

La decisión política

Respecto al tiempo, proceso de toma de decisión, proceso legal, entidades y líderes involucrados.

3.- Formulación.-

Para poner en marcha el proceso de formulación de políticas públicas (desde el ámbito político, técnico, administrativo), se requiere contar con insumos y recursos institucionales, de información (estadísticos e históricos), metodológicos y técnicos. Las características se analizarán separando esta etapa en: Recolección de información y recomendaciones previas; Diagnóstico; Definición de alternativas de acción; Costeo de alternativas de acción; Jerarquización de alternativas; Selección de alternativa de acción; Formulación de los lineamientos generales de la política pública; Espacios de participación ciudadana; Análisis desde la dimensión territorial; Formulación de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos; Territorialización de las intervenciones; Definición de programas y proyectos articulados a las políticas; Costeo aproximado de programas y proyectos; Ajustes y validaciones; Toma de decisión y aprobación. Se incluirán en el análisis en:

La recolección de información y recomendaciones previas

Respecto a la fuente y tipo de información, protocolo para obtención, indicadores seleccionados, periodo de información, preferencias/ prioridades ciudadanas, problemas particulares o efectos diferentes del problema en relación a

grupos sociales, económicos o territorios.

El Diagnóstico

Respecto a los actores y fuentes consultadas, indicadores utilizados, periodo, cobertura y limitaciones, análisis de beneficiarios, problemas particulares o efectos diferentes del problema por tipología de beneficiario potencial.

La Definición de alternativas de acción.

Respecto a los actores consultados, proceso utilizado, entidades involucradas, autoridad de decisión, periodo establecido para las alternativas, líneas principales de acción, grado de solución al problema, metas, territorialidad, complementariedad con otras acciones, reformas requeridas, cobertura de beneficiarios, efectos previstos de la acción –impacto–.

El Costeo de alternativas de acción

Respecto al monto, presupuesto, periodo de acción, sustentabilidad y sostenibilidad.

La Jerarquización de alternativas

Respecto al número de beneficiarios, diversidad de beneficiarios, periodo de acción, nivel de reformas requeridas, monto presupuestado, territorialidad, complementariedad con otras acciones, interinstitucionalidad, grado de solución al problema, efectos previstos de la acción –impacto–.

La Selección de alternativa de acción

Respecto al proceso para la toma de decisiones, autoridades involucradas, autoridad de decisión, respecto a los parámetros para decisión.

La Formulación de los lineamientos generales de la política pública

Respecto a la consistencia con las normas e instrumentos de mayor jerarquía, consistencia y concordancia con etapas previas de construcción, autoridades de aprobación, instituciones participantes, actores participantes.

Los Espacios de participación ciudadana.

Respecto al número de espacios, grupos de participación, temas para discusión, representación de los derechos, proceso de validación en etapas de diagnóstico, selección y formulación,

Análisis territorio

Respecto a preferencias/ prioridades ciudadanas, problemas particulares o efectos diferentes del problema, cobertura de beneficiarios, líneas principales de acción, actores consultados, entidades involucradas, grado de solución del problema, efectos previstos de la acción –impacto-.

Formulación/Diseño de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos

Respecto a la consistencia con las normas e instrumentos de mayor jerarquía, consistencia y concordancia con etapas previas de construcción, autoridades de aprobación, instituciones participantes, actores participantes, grado de solución al problema, territorialidad, complementariedad con otras acciones, reformas requeridas, cobertura de beneficiarios, efectos previstos de la acción –impacto-.

Territorialización

Respecto a prioridades definidas, particularidades territorializadas, equidad.

Definición de programas y proyectos articulados a las políticas

Respecto a la concordancia de los programas con las políticas propuestas y las existentes en ámbitos marco, autoridades de aprobación, reformas requeridas, instituciones participantes, instituciones ejecutoras, actores participantes.

Costeo aproximado de programas y proyectos.-

Respecto al presupuesto general, sustentabilidad, solidaridad, derechos abordados por la política.

Los Ajustes y validaciones

Respecto a los actores consultados, satisfacción de los beneficiarios, resultados de evaluaciones realizadas, equidad, cumplimiento de derechos, jerarquía de autoridades.

Toma de decisión y Aprobación.-

Respecto a las autoridades de decisión y aprobación, flujo para toma de decisiones, compatibilidad e incompatibilidad para toma de decisiones respecto a otras acciones, entidades involucradas, sistema involucrado.

4.- Implementación.-

Durante la etapa de implementación de la política pública en la que se pone en marcha la alternativa seleccionada durante la etapa de formulación, esta comprende las actividades desarrolladas hasta alcanzar la solución al problema y en general los efectos deseados, y como se ha descrito previamente se realiza por medio de las estructuras institucionales, talento humano, recursos económicos y políticas; es en sí una etapa de gran complejidad, ya que además de los requerimientos propios de la ejecución de las actividades se deben solucionar problemas en el diseño, cambios de contexto y otros problemas no previstos, requiere por ello del monitoreo y coordinación de actores y entidades involucradas.

Las características se analizarán separando esta etapa en: designación de entidades; designación de talento humano, autoridades responsables; designación de recursos; ejecución, medición de indicadores; monitoreo de actividades; monitoreo de metas. Se incluirán en el análisis en:

La designación de instituciones

Respecto a la consistencia con la formulación y la alternativa de solución al problema, reformas requeridas, consistencia con otras actividades misionales de la entidad, recursos de la entidad.

La designación de talento humano

Respecto a los requerimientos de la formulación y la consistencia con la alternativa de solución al problema, número requerido, disponibilidad de talento humano.

Las autoridades responsables

Respecto a la jerarquía de autoridades, flujo para toma de decisiones, compatibilidad e incompatibilidad para toma de decisiones respecto a otras acciones o programas.

La designación de recursos

Respecto a los requerimientos de la formulación, tipo de recursos, disponibilidad, fuentes utilizadas, y, flujo requerido.

La ejecución

Respecto a la consistencia de las acciones para la solución del problema, la interinstitucionalidad y apoyo de actores durante el proceso, la secuencia, asuntos

jurídicos y no jurídicos, los requisitos previos (como reformas), capacidades para ejecución, variación de contexto, comunicación interorganizativa y capacidad de control.

La medición de indicadores

Respecto a tipo de indicadores, periodicidad, fuentes de información, utilización, amplitud, usabilidad.

El monitoreo de actividades

Respecto a las autoridades participantes, los procesos y servicios, objetivos, entidades involucradas, indicadores, ajustes requeridos, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas.

El monitoreo de metas

Respecto a las entidades involucradas, validación de autoridades, contexto, rendición de cuentas, la contribución a la solución del problema a atender.

5.- Evaluación.-

La evaluación es por sí misma una intervención pública y se lleva a cabo no solo como una fase del ciclo de política pública aquí descrito, para evaluar el cumplimiento de la política pública, es decir la solución del problema y el cumplimiento de los derechos, sino a su vez se realiza por medio de todas las fases del ciclo. La evaluación es continua y para ser efectiva requiere mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia para detectar y corregir fallas sistémicas en la ejecución de políticas públicas, así como mejorar los servicios públicos. Para la evaluación se requieren recursos, por lo que a su vez se dará cuenta de su eficacia y resultados.

Las características se analizarán separando esta etapa en: ex ante, intermedia, ex post. Se incluirán el análisis en la etapa:

Ex ante

Respecto a los actores, entidades involucradas, proceso de diagnóstico, proceso de diseño o formulación, respecto a la consistencia con las normas e instrumentos de mayor jerarquía, acceso a la información, mecanismos de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas, uso de recursos.

Intermedia

Respecto a los actores, entidades involucradas, entidades ejecutoras, proceso de implementación, resultados parciales, acceso a la información, mecanismos de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas, recursos utilizados, reformas implementadas, avance de indicadores, avance de metas, satisfacción de usuarios.

ExPost

Respecto a los actores, entidades involucradas, entidades ejecutoras, resultados, instrumentos utilizados, acceso a la información, mecanismos de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas, recursos utilizados, avance de indicadores, avance de metas, satisfacción de usuarios, contexto/ cambios de contexto, solución del problema o cumplimiento de derechos, efectos previstos de la acción –impacto-.

Capítulo Ocho

Conclusiones e implicaciones

8.1. Conclusiones

Del análisis de la evidencia y de su confrontación con el marco teórico y las proposiciones se determinan las conclusiones generales del estudio en relación con los objetivos del estudio, así como sus implicaciones y las posibilidades de extrapolarlas a otros contextos.

Para explicitar en qué medida y cómo la metodología empleada garantiza la confiabilidad, la consistencia teórico – interpretativa y la consistencia contextual de la investigación y cada uno de los tres indicadores de validez referidos previamente, que son: la validez constructiva, la validez interna, la validez externa. Se anota, en concordancia con lo indicado y referenciado en el numeral 1.4, lo siguiente:

Para la validez constructiva se realizó: un análisis previo del contexto conceptual y marco teórico; síntesis de principales factores explicativos; observaciones directas como participante, –con participación de la investigadora–; utilización de múltiples y distintas fuentes de información de tipología diversa como documentación, archivos, bases de datos, revistas, libros, informes, de opinión, académicos, nacionales, internacionales; evaluación crítica de evidencia comparada según fuentes; proceso unificado de recogida y análisis de evidencia; flexibilidad general e instrumental de la investigación por medio de la revisión cíclica e iterativa.

Para validez interna: revisión del patrón de comportamiento común (con apoyo en las proposiciones teóricas); creación de explicación (comparación sistemática de la literatura estructurada en el marco teórico). Para validez externa: integración de las perspectivas y enfoques teóricos; establecimiento de unidad de análisis y selección de caso y periodo según el conocimiento sobre el(los) fenómeno(s) estudiado(s); selección de métodos de recogida de la evidencia y de fuentes de información según el conocimiento sobre el fenómeno estudiado; aplicación de la lógica y alcance para generalización analítica.

Para la confiabilidad: realización protocolar ya indicada; elaboración de una base de datos para organización e integración de la información obtenida de las distintas fuentes de evidencia; compromiso ético en la obtención y análisis de la

evidencia.

Para la consistencia teórica-interpretativa.- la comprensión previa de aspectos y significaciones del fenómeno y del contexto según documentos de informadores clave (institucionales y particulares). La comparación sistemática crítica entre el modelo teórico y las proposiciones estructuradas y obtenidas de las fuentes de evidencia; análisis crítico del conocimiento contextual según elementos conceptuales y teóricos relevantes establecidos en el modelo teórico.

Para la consistencia contextual: atención a elementos contextuales relevantes y/o destacados para la explicación de los fenómenos a estudiar; consideración del entorno de las unidades de análisis y evaluación crítica de la evidencia según dicho contexto. Consideración del entorno específico propio de cada una de las acciones públicas y evaluación crítica de la evidencia según dicho contexto.

Como resultado del análisis crítico y evaluación del proceso de construcción de las políticas públicas en el ámbito de la capacitación laboral en Ecuador, en el periodo 1978-2011 se determinaron 28 factores críticos que afectan la construcción de políticas. Se determinaron los aspectos y la incidencia de las variables y características particulares de productividad, estructura organizacional y la percepción de corrupción en cada fase de tiempo y parte del ciclo de política

Respecto a cómo se deben considerar y que metodologías utilizar para incluir dentro de la construcción de políticas públicas las variables locales, se debe partir de la comprensión del análisis de las políticas públicas y acciones de capacitación y formación profesional como la respuesta del sistema político-administrativo –en sus distintas fases– a las necesidades de incrementar las competencias de los trabajadores (o solución del problema); y, de que se consideran de forma intensiva las reglas de nivel jerárquico constitucional, como la representación del marco de condiciones que se aplican al conjunto de las políticas públicas, entendiendo además que siendo directa la relación de estas reglas/ principios/ normas con el contenido sustantivo de la política pública, sus modificaciones serán frecuentes ante los cambios constitucionales. Dicho de otro modo, estas normas constitucionales representan a su vez una limitante para las reformas institucionales que con diversos intereses pretenden los actores de una política pública, durante su formulación.

Los resultados del estudio diacrónico realizado al ciclo de las políticas responden a un proceso iterativo que incluye la deliberación en cada una de las fases de si el contenido, los actores y el contexto institucional de la política pública

respondían a la definición inicial del problema a resolver o, si por el contrario, respondían a una reformulación de la política llevada a cabo por determinados actores según su poder y conveniencias, requiriéndose entonces un enfoque de análisis distinto dependiendo de esta condición, ya sea formulación o reformulación. Esta condición no es poco frecuente, ya que la distinta naturaleza y poder ostentado por los actores de una política pública y los espacios en que estos interactúan permiten el desarrollo de procesos competitivos respecto a su capacidad de definir y redefinir *acciones*, para de este modo, servirse de una política pública en su propio interés.

8.1.1. Conclusiones sobre cada proposición

Como se deriva del análisis realizado y la confrontación con el marco teórico en las fases del periodo de 1978-2011, se anotan las siguientes conclusiones:

1 La corrupción incide en el proceso de construcción de políticas públicas

En el Ecuador la corrupción, según su percepción en el periodo de análisis, en los niveles que muestran los indicadores e índices que constan en las Figuras 1,2,3, y 4 y Tabla 13 – ha afectado el proceso de construcción de políticas públicas, desde el deterioro producido en la confianza de los actores que la perciben, en la deliberación, cooperación, coordinación y participación en las distintas etapas. Esta proposición se verifica según lo indicado en el numeral 6.4; y, por medio de su análisis se concluye que la percepción de la corrupción o la corrupción cuando esta acontece incide en la:

- Negociación y consenso durante la agenda y formulación de políticas públicas (1A)
- Definición/ distribución/utilización de incentivos de las políticas públicas (1B)
- Redefinición de la formulación de políticas públicas (1C)
- Definición de reformas institucionales u organizacionales para la solución del problema detectado (1D)
- Realización de reformas administrativas y legales para aumento de controles durante el proceso de formulación e implementación (1E)
- Aceptación y grado de legitimización de las reformas institucionales u organizacionales formuladas e implementadas para la solución del

problema detectado (1F)

- Calidad y categoría de compromiso de los diferentes actores durante la implementación de las acciones (1G)
- Participación de determinados grupos y sectores durante el proceso (1H)
- Capacidad institucional del gobierno (1I)
- Legitimidad del gobierno (1J)
- Confiabilidad sobre actores y el proceso (1K)
- Generación y calidad de resultados (1L)
- Plausibilidad de los resultados (1M)
- Decisión de cambio de autoridades, principalmente de aquellas que están involucradas en la toma de decisiones (1N)
- Condición de eficiencia y eficacia en el proceso (1O)
- Provisión de los servicios (1P)

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 16 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 16

Proposición 1. Incidencias por Fases

Incidencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
1A	1	1	1	1
1B	1	1	1	1
1C	0	1	1	1
1D	1	1	1	1
1E	0	1	1	1
1F	1	1	1	0
1G	0	1	1	1
1H	1	1	1	1
1I	1	1	1	0
1J	1	1	1	0
1K	1	1	1	1
1L	1	1	1	1
1M	1	1	1	0
1N	1	1	1	1
1O	1	1	1	1
1P	1	1	1	1

Elaboración: Propia

2 La estructura organizacional de las entidades públicas y privadas incide en el proceso de construcción de políticas públicas.

La estructura organizacional de las entidades públicas y privadas incide en el proceso de construcción de políticas públicas en los niveles que muestran los indicadores e índices que constan en las Figuras 1,2,3, y 4 y Tabla 15, principalmente desde los efectos producidos por la rigidez, característica de la estructura burocrática. Esta proposición se verifica según lo indicado en el numeral

6.4; y, por medio de su análisis se concluye que la estructura organizacional incide en la:

- Delimitación y definición efectiva del problema, durante la agenda (2A)
- Ejecución de reformas en la estructura de las organizaciones participantes- implementación (2B)
- Capacidad/ Incapacidad para la implementación de la política pública (2C)
- Implementación con/ sin la consecución de los objetivos planteados (2D)
- Generación de rutinas, círculos viciosos en el accionar de los servidores públicos o los agentes (2E)
- Tramitación con / sin problemas (2F)
- Confianza / desconfianza de la ciudadanía (2G)
- Generación y calidad de resultados (2H)
- Aplicación de evaluaciones para el cumplimiento de la política pública (2I)
- Construcción de barreras para la obtención de datos e indicadores que permitan la evaluación de acciones e impacto o beneficios de los resultados (2J)
- Resistencia a ajustes de estructura (2K)
- Condición de eficiencia y eficacia en el proceso (2L)
- Provisión de los servicios (2M)

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 17 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 17

Proposición 2. Incidencias por Fases

Incidencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
2A	1	1	1	1
2B	1	1	1	1
2C	1	1	1	1
2D	1	1	1	1
2E	1	1	1	1
2F	1	1	1	1
2G	1	1	1	1
2H	1	1	1	1
2I	1	1	1	1
2J	1	1	1	0
2K	1	1	1	1
2L	1	1	1	1
2M	1	1	1	1

Elaboración: Propia

3 La productividad de la empresa incide en el proceso de construcción de políticas públicas

La productividad incide en el proceso de construcción de políticas públicas en los niveles que muestran los indicadores e índices que constan en las Figuras 1,2,3, y 4 y Tabla 14, principalmente para la definición de prioridades en la inclusión en la agenda y la formulación de la solución. Esta proposición se verifica según lo indicado en el numeral 6.4; y, por medio de su análisis se concluye que el grado de productividad incide en la:

- Participación del Estado, principalmente en cuanto a aportes económicos se refiere (3A)

- De la distribución de recursos por sectores productivos (3B)
- Delimitación de la prioridad del problema en la agenda y la formulación de la solución (3C)
- Preparación de reformas o cualquier manifestación de las acciones públicas (3D)
- Delimitación en duración y tipo de las acciones de formulación (3E)
- Determinación de la especificidad en el tipo de cursos o temáticas que se requieren abordar –para el caso específico de políticas públicas de capacitación y formación profesional– (3F)
- Determinación de los recursos para la implementación, y sobre ello y las posibilidades presupuestarias se definirán los recursos de contraparte, sean estos provenientes de las mismas empresas, los trabajadores u organizaciones sociales (3G)
- Definición de metas a alcanzar por medio de la política pública –acorde con el modelo de desarrollo–. (3H)
- Conciliación de metas de las acciones públicas o política pública de capacitación y formación profesional, sin perjuicio de que la orientación política –económica sea empresarial, industrial o social y solidaria, ya que estas se entretujan en el tejido económico - social. (3I)
- Valoración de resultados e impacto de la evaluación de las políticas públicas (3J)

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 18 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 18

Proposición 3. Incidencias por Fases

Incidencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
3A	1	1	1	1
3B	1	0	1	1
3C	1	0	1	1
3D	1	1	1	1
3E	1	0	1	1
3F	1	0	1	1
3G	1	0	1	1
3H	1	0	1	1
3I	0	0	0	1
3J	0	1	1	1

Elaboración: Propia

4 La capacitación es un instrumento que impacta en el desarrollo del país

Se evidencia del análisis realizado que la capacitación como instrumento ha sido considerado en los planes de desarrollo del periodo estudiado, el impacto de este instrumento en el desarrollo depende a su vez de la construcción de las políticas públicas, de cómo se completa el ciclo y la incidencia de las distintas variables identificadas, así como otros factores que afectan el desarrollo. Se identificó del análisis comparativo que:

- La construcción de Políticas de Capacitación y Formación Profesional se realiza sobre la base de los mandatos Constitucionales y lo descrito en el Plan Nacional de Desarrollo por lo que está en concordancia con el modelo de desarrollo instaurado (4A)
- La incidencia de la capacitación en el desarrollo del país se produce en concordancia general con la formulación de la política y el modelo de

desarrollo vigente (4B)

- La institucionalidad de un sistema de capacitación constituye un medio para resolver el problema (4C)
- Los resultados de las acciones de capacitación y formación profesional evidencian concordancia con la inversión y reformas en capacitación y educación. (4D)
- En el análisis del rendimiento de los sistemas de capacitación se considera el rendimiento y relación con el sistema de educación (4E)
- Los gremios de industriales han incidido en el marco de las políticas sectoriales y las reformas legales hacia la liberalización económica lo que a su vez ha incidido en la construcción de políticas públicas de capacitación (4F)
- Los sectores empresariales y de los trabajadores del país en la década del 90 acordaron como parte prioritaria del proceso de diálogos, la capacitación de los trabajadores en general (4F)
- Entre los pilares de medición de la competitividad, del Índice Global de Competitividad, se encuentra el de educación superior y capacitación, en Ecuador los resultados muestran una mejora en la calificación desde 3.1 en el 2006 y 3.8 en el 2011. (4G)

Entendiéndose así que las inversiones orientadas a la capacitación para elevar la calificación de la población son en sí mismas también acciones que propenden a elevar la competitividad y, a la vez, refuerzan la efectividad de otras líneas de política complementaria como avances en lo social, político y económico.

Las afirmaciones indicadas respecto a esta proposición se verifican por fases en el caso y periodo analizado como se muestra en la Tabla 19 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 19

Proposición 4. Incidencias por Fases

Afirmaciones	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
4A	1	1	1	1
4B	1	0	1	1
4C	1	0	1	1
4D	1	0	1	1
4E	0	0	0	1
4F	1	1	1	0
4G	0	0	0	1

Elaboración: Propia

5 La corrupción, en la administración pública incide negativamente en la construcción e implementación de las políticas

La corrupción incide negativamente en la construcción e implementación de las políticas públicas en los niveles que muestran los indicadores e índices que constan en las Figuras 1,2,3, y 4 y Tabla 13, principalmente en el desvío de recursos durante la implementación. Esta proposición se verifica según lo indicado en el numeral 6.4; y, por medio de su análisis se concluye que la corrupción incide negativamente como se describe:

- Generación de dificultades para consenso en la agenda y formulación de políticas públicas a favor de intereses particulares o sectoriales específicos y no ligados a la solución de un problema público (5A)
- Distorsión de los incentivos de los actores económicos hacia la búsqueda de rentas, en lugar de hacia actividades productivas (5B)
- Realización de reformas administrativas y legales para aumento desmedido de controles durante el proceso de formulación e implementación (5C)
- Deslegitimización de las reformas institucionales u organizacionales formuladas e implementadas para la solución del problema detectado (5D)

- Reducción del compromiso durante la implementación de las acciones (5E)
- Reducción o exclusión de la participación de ciertos grupos del proceso para incluir a otros (5F)
- Disminución de la capacidad institucional del gobierno, cuando ocasiona omisión o incumplimiento de los procedimientos, desvío de recursos y se incumple con la meritocracia. (5G)
- Deslegitimización del gobierno (5H)
- Desconfianza sobre actores y el proceso (5I)
- Dificultades para la obtención de resultados (5J)
- Falta de reconocimiento de los resultados (5K)
- No consecución de los resultados (5L)
- Decisión de cambio de autoridades, principalmente de aquellas que están involucradas en la toma de decisiones (5M)
- Salida de autoridades de forma violenta e interrumpiendo periodos (5N)
- Ineficiencia e ineficacia en el proceso (5O)
- Ineficiente provisión de servicios (5P)
- Desvío del enfoque de desarrollo vigente (5Q)
- Incumplimiento o deficiencia en el cumplimiento de los derechos, principios y mandatos consagrado en los instrumentos nacionales e internacionales (5R)

De la verificación de esta proposición se deriva que la corrupción tiene un impacto negativo directo en el desarrollo de los países, como se expuso al inicio de la investigación, ya que al incidir negativamente en el proceso de construcción, en los distintos aspectos aquí abordados, esto ocasionará que la agenda, formulación, implementación y evaluación no respondan o conllevan a la solución del problema público, así, a su vez, al no dar solución al problema que se pretendía resolver o atender o al no cumplir los objetivos de la política pública, se genera un círculo vicioso, porque con ello, se disminuye o debilita la credibilidad de las instituciones, la política y los políticos, generándose o percibiéndose un Estado inactivo, lo que genera pérdidas en su legitimidad, como lo indica Echebarría (2004), y se aleja la participación de la ciudadanía ya que con los resultados (o falta de resultados) de

cada fase se debilitan los canales legítimos de influencia.

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 20 en una relacion binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 20
Proposición 5. Incidencias por Fases

Incendencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
5A	0	1	1	0
5B	1	1	1	1
5C	0	1	1	1
5D	0	1	1	0
5E	0	1	1	1
5F	1	1	1	1
5G	1	1	1	0
5H	1	1	1	0
5I	1	1	1	1
5J	1	1	1	1
5K	1	1	1	0
5L	0	1	0	0
5M	1	1	1	1
5N	0	1	1	0
5O	1	1	1	1
5P	0	1	1	0
5Q	0	1	1	0
5R	0	1	1	0

Elaboración: Propia

6 La corrupción, el nivel de productividad y la estructura organizacional inciden en los procesos de la capacitación de los trabajadores

La corrupción, el nivel de productividad y la estructura organizacional inciden dentro del proceso de construcción de las políticas públicas en los niveles que muestran los indicadores e índices que constan en las Figuras 1,2,3, y 4 y Tablas 13, 14 y 15; y, en los procesos de la capacitación de los trabajadores según se verificó en el estudio y se ha indicado y desarrollado en el capítulo cuatro, en el que por medio del análisis se concluye que:

La corrupción.-

- Distorsiona los incentivos de los actores económicos hacia la búsqueda de rentas, en lugar de hacia actividades de capacitación de sus trabajadores para la mejora de la productividad (6A)
- Dificulta el consenso durante la agenda y formulación de políticas públicas respecto a la priorización de sectores productivos y sociales a ser atendidos; beneficiarios; recursos del Estado para financiamiento; contrapartes de financiamiento; mecanismos de oferta; mecanismos de demanda (6B)
- Genera que se identifiquen como necesarias reformas administrativas y legales frecuentes para aumentar mecanismos de control para el buen uso de recursos; incentivos; mecanismos de financiamiento; mecanismos de oferta; mecanismos de demanda; mecanismos de evaluación; durante el proceso de formulación e implementación (6C)
- Deslegitima las reformas institucionales u organizacionales de los oferentes de capacitación, entidades de financiamiento y entidades de control y evaluación formuladas e implementadas para la solución del problema detectado (6D)
- Disminuye el compromiso de los trabajadores, empleadores, gremios y asociaciones de la producción, y centrales sindicales durante la implementación de las acciones (6E)
- Disminuye la responsabilidad de los centros de capacitación durante la implementación de acciones (6F)
- Disminuye la participación de trabajadores y empleadores de determinados grupos sociales y sectores productivos durante el proceso (6G)

- Debilita la capacidad institucional de la oferta de capacitación y formación profesional estatal y de financiamiento (6H)
- Socava la legitimidad de las acciones de capacitación y formación profesional ejecutadas por el gobierno generando disminución de la contraparte (6I)
- Disminuye la confianza sobre los trabajadores y empleadores que participan en el proceso generando más controles, que a la vez generan más desconfianza, generando un círculo vicioso (6I)
- Dificulta la obtención de resultados en términos de fuerza laboral capacitada, mejora de la productividad, desarrollo del país (6K)
- No obtención de resultados por desvío de recursos (6L)
- Socava el reconocimiento por parte de la ciudadanía, gremios y asociaciones de la producción, centrales sindicales y organizaciones sociales de los resultados obtenidos bajo la percepción y/o existencia de corrupción (6M)
- Produce por medio de acciones formales o de facto el cambio/ destitución o salida de autoridades, principalmente de aquellas que están involucradas en la toma de decisiones (6N)
- Genera ineficiencia e ineficacia en el proceso debido a: exagerados mecanismos de control; priorización de sectores y beneficiarios a atender basada en intereses particulares y no en las necesidades de resolver un problema público; mecanismos de financiamiento desviados para favorecer intereses particulares (6O)
- Genera ineficiencia en la provisión de los servicios por desvío de recursos, por ineficiencia e ineficacia del proceso, oferta y demandas imprecisas (6P)

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 21 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 21

Proposición 6.1. Incidencias por Fases

Incidencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
6A	1	1	1	1
6B	1	1	1	1
6C	0	1	1	1
6D	0	1	1	0
6E	0	1	1	1
6F	0	1	1	0
6G	1	1	1	1
6H	0	1	1	0
6I	0	1	1	0
6J	0	1	1	0
6K	1	1	1	1
6L	0	1	0	0
6M	1	1	1	0
6N	0	1	1	0
6O	1	1	1	1
6P	0	1	1	0

Elaboración: Propia

La estructura organizacional.-

- Permite o no la delimitación y definición efectiva de las necesidades de capacitación (6A)
- Facilita/ dificulta las reformas a los centros de capacitación y/o entidades de financiamiento. (6B)
- Confiere, entre otros factores, la capacidad/ Incapacidad para la ejecución de la capacitación (oferta) (6C)

- Facilita/ dificulta la implementación con/ sin la consecución de mejora en la productividad laboral y mejora en el desarrollo del país (6D)
- Habilita la generación de rutinas, círculos viciosos en el accionar de los servidores públicos o los agentes (6 E)
- Facilita/ dificulta la tramitación con / sin problemas para la ejecución de la capacitación (6F)
- Propicia/ dificulta la confianza/ desconfianza de la ciudadanía en programas de capacitación ejecutados desde el Estado (6G)
- Facilita/Dificulta la obtención de oferta laboral capacitada (6H)
- Propicia/ dificulta las evaluaciones para el cumplimiento de la oferta laboral capacitada (6I)
- Propicia/ dificulta la obtención de datos e indicadores que permitan la evaluación de acciones e impacto o beneficios de los resultados (6J)
- Propicia/ dificulta ajustes de estructura de los centros de capacitación y/o entidades de financiamiento (6K)

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 22 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 22

Proposición 6.2. Incidencias por Fases

Incidencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
6A	1	1	1	1
6B	1	1	1	1
6C	1	1	1	1
6D	1	1	1	1
6E	1	1	1	1
6F	1	1	1	1
6G	1	1	1	1
6H	1	1	1	1
6I	1	1	1	1
6J	1	1	1	1
6K	0	0	1	1

Elaboración: Propia

La productividad.-

- Favorece/ restringe la participación del Estado, principalmente en cuanto a aportes económicos se refiere (6A)
- Delimita las prioridades de oferta laboral capacitada y mecanismos de financiamiento (6B)
- Orienta la preparación de reformas de los centros de capacitación y/ entidades de financiamiento o cualquier manifestación de las acciones públicas de capacitación (6C)
- Delimita la duración y tipo de las acciones y mecanismos de capacitación (6D)
- Determina la especificidad en el tipo de cursos o temáticas que se requieren abordar –políticas públicas de capacitación y formación profesional-. (6E)

- Determina los recursos para la implementación y sobre ello y las posibilidades presupuestarias se definirán los recursos de contraparte, sean estos provenientes de las mismas empresas, los trabajadores u organizaciones sociales. (6F)
- Orienta la definición de metas a alcanzar por medio de la política pública – acorde con el modelo de desarrollo–. (6G)
- Concilia las metas de las acciones públicas o política pública de capacitación y formación profesional, sin perjuicio de que la orientación política –económica sea empresarial, industrial o social y solidaria, ya que estas se entretujan en el tejido económico - social.(6H)

La incidencia determinada de la productividad respecto a las políticas de capacitación, sustenta y torna relevante el cumplimiento de la Recomendación 150 de la Organización Internacional del Trabajo que indica que los países miembros deberían adoptar y llevar a la práctica políticas, que guarden una relación estrecha con el empleo, detallando además que deberían tener en cuenta las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional; la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural; las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales. Considerar la productividad en la construcción de política pública facilita que por medio de esta se consiga un avance social, cultural y económico y una adaptación continua a los cambios.

La incidencia por fases en el caso y periodo analizado se muestra en la Tabla 23 en una relación binaria donde 1 = Incidencia y 0 =No incidencia.

Tabla 23

Proposición 6.3. Incidencias por Fases

Incidencia	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
6A	1	1	1	1
6B	1	1	1	1
6C	1	1	1	1
6D	1	0	1	1
6E	1	0	1	1
6F	1	0	1	1
6G	1	0	1	1
6H	0	0	0	1

Elaboración: Propia

8.1.2. Conclusiones sobre el problema de investigación

A partir del estudio de las acciones de política pública de capacitación y formación profesional en el periodo de 1978-2011 y por medio de un análisis diacrónico se han identificado las limitaciones que imponen la baja productividad, la corrupción y la estructura organizacional en la construcción de una política pública de capacitación para los trabajadores, como se evidencia del Capítulo Seis. En el Capítulo Siete se ha definido y desarrollado como se deben considerar estas características locales y las metodologías para la inclusión en el proceso de construcción políticas públicas, en lugar de ignorarlas, lo que permitirá concluir el ciclo de las políticas con la obtención de los resultados e impacto deseado desde la identificación del problema público a resolver.

Las veintiocho características locales identificadas deben considerarse acorde con su naturaleza en todo el ciclo, en aspectos que se definen según su especificidad. Así, para tipología de estructuras organizacionales, corresponde observar el marco normativo; procesos; tipo y tamaño de estructura; territorialidad y tipo de competencias; cultura organizacional; reformas estructurales previas; relación de las causas del problema con aspectos organizacionales; y, riesgo de replica de los

errores de los formuladores en el diseño de la solución.

Cuando se trata de considerar la percepción de corrupción, corresponde observar aspectos como el tipo de escándalo y relación con el problema; actores; precedentes; tipología de corrupción; y, normativa específica existente.

Para la característica relacionada con productividad, corresponde observar aspectos como índice; meta; relación con otros factores de producción; relación con la solución del problema; prioridades; y, relación con el modelo de desarrollo.

Con la definición de la forma en la que se deben considerar estas características locales en las diferentes fases del ciclo de política pública y dentro de sus etapas, se evidencia la verdadera complejidad que atraviesa la ejecución de una política pública, relevando que como indica Roth (2006), es un trabajo continuo de interpretación y de reinterpretación que depende de los actores, de su número y de la estabilidad o no del contexto de la implementación, pero también de la dinámica de las interacciones entre administración pública, actores, y los beneficiarios.

Las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y su influencia en las dinámicas sociales, marcan en las distintas épocas su alcance en relación con la estructura productiva, los cambios en los mercados de trabajo y relaciones laborales, y, en los que se ha dado un valor agregado a la calificación de los trabajadores, así como la incidencia de ello en el desarrollo. Estas definen el contexto, a su vez son parte de la reinterpretación y muestran la acción del Estado y al Estado en acción respecto a las políticas públicas de capacitación.

En condiciones de inestabilidad de contexto, multiplicidad de actores y beneficiarios, características de alta incidencia, reformas, y ajustes de institucionalidad, como en el caso de análisis, las diferentes acciones públicas merecen una continua reinterpretación y se identifica que no hacerlo o hacerlo sin considerar las características dentro de la dinámica de las interacciones entre las fases, la administración pública, actores, y los beneficiarios y, en la evolución de las instituciones, dificulta que el proceso se adapte al contexto y a su vez que las acciones se recontextualicen.

Como parte de esta recontextualización, en el caso analizado, tanto el concepto como el alcance de capacitación y formación profesional y sus sistemas han ido modificándose a lo largo del periodo, la formación ha cambiado conceptualmente, tal y como lo indica Barreto, et al. (2003) acompañando la *secuencia de los cambios en la producción y en el mundo todo del trabajo*, por ello

su estudio sobrellevó una visión evolutiva o histórica, desde la perspectiva de las transformaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo.

El diseño de políticas y estrategias de formación debe considerar la interacción y participación entre las autoridades políticas y administrativas, así como con los agentes productivos y sociales; los roles de las instituciones; la diferenciación existente en las etapas de los procesos productivos; y, la incidencia de las características locales (particulares) deben estar claramente diferenciadas e identificadas para favorecer las interrelaciones, evitando desperdicio de recursos para que la evaluación que se da en los espacios de opinión pública conlleve a la satisfacción de la ciudadanía y la legitimidad de la acción del Estado.

En relación al proceso investigativo, se resalta que para la comparación diacrónica utilizada se privilegió el análisis intensivo, confrontando en el caso examinado las acciones públicas en distintas fases históricas con el objetivo de encontrar semejanzas y diferencias producto de las diversidades históricas y acorde con lo mencionado por Jolias (2008) eliminar explicaciones competitivas (o rivales) y factores que son irrelevantes a la cuestión que se examinó. Como resultado del método y basado en la validez externa se determinaron implicaciones a la teoría.

Con el método, se aborda el análisis de condiciones necesarias y/o suficientes; y, para el caso de las variables de productividad, corrupción y estructuras organizacionales, se verifican aspectos similares en las fases y sus acciones y en segundo término se determinan la(s) condición(es) causal(es) que son comunes a todos ellos.

Para el caso de la variable de corrupción, su percepción está presente en todas las fases, y del análisis de la información se determina como condición *suficiente* para:

- Dificultar el consenso durante la agenda y formulación de políticas públicas respecto a la priorización de sectores productivos y sociales a ser atendidos; beneficiarios; recursos del Estado para financiamiento; contrapartes de financiamiento; mecanismos de oferta; mecanismos de demanda
- Generar que se identifiquen como necesarias reformas administrativas y legales frecuentes para aumentar mecanismos de control para el buen uso de recursos; incentivos; mecanismos de financiamiento; mecanismos de

oferta; mecanismos de demanda; mecanismos de evaluación; durante el proceso de formulación e implementación

- Dificultar la obtención de resultados en términos de fuerza laboral capacitada, mejora de la productividad, desarrollo del país
- Disminuir la participación de trabajadores y empleadores de determinados grupos sociales y sectores productivos durante el proceso
- Generar ineficiencia e ineficacia en el proceso debido a: exagerados mecanismos de control; priorización de sectores y beneficiarios a atender basada en intereses particulares y no en las necesidades de resolver un problema público; mecanismos de financiamiento desviados para favorecer intereses particulares

Derivado del marco teórico y contrastando con la información de las distintas fases, se identificó a la corrupción, como condición *suficiente* para:

- Deslegitimar las reformas institucionales u organizacionales de los oferentes de capacitación, entidades de financiamiento y entidades de control y evaluación formuladas e implementadas para la solución del problema detectado
- Socavar la legitimidad de las acciones de capacitación y formación profesional ejecutadas por el gobierno generando disminución de la contraparte
- Socavar el reconocimiento por parte de la ciudadanía, gremios y asociaciones de la producción, centrales sindicales y organizaciones sociales de los resultados obtenidos bajo la percepción y/o existencia de corrupción
- Disminuir la confianza sobre los trabajadores y empleadores que participan en el proceso generando más controles, que a la vez generan más desconfianza, generando un círculo vicioso.

No obstante, en el periodo analizado, si bien se evidenció en algunas fases la incidencia de esta característica en dichos aspectos, sin embargo, no se identificó como *necesaria* en todas.

Para el caso de la variable de rigidez de estructuras organizacionales, está presente en todas las fases y se determina como condición *suficiente* para:

- Habilitar la generación de rutinas, círculos viciosos en el accionar de los servidores públicos o los agentes
- Dificultar la tramitación con problemas para la ejecución de la capacitación
- Dificultar las reformas a los centros de capacitación y/o entidades de financiamiento.

Para el caso de la variable de baja productividad, está presente en todas las fases y se determina como condición *necesaria* para:

- Preparar reformas o cualquier manifestación de las acciones públicas de capacitación
- Delimitar la prioridad del problema (capacidades) en la agenda y la formulación de la solución

Si bien se identifica, de forma teórica, a la baja productividad, como condición *necesaria* para determinar:

- La delimitación de la prioridad del problema en la agenda y la formulación de la solución
- La especificidad en el tipo de cursos o temáticas que se requieren abordar –para el caso específico de políticas públicas de capacitación y formación profesional–

En las fases analizadas esta variable si bien tuvo incidencia en dichos aspectos en algunas fases, sin embargo, no se identificó como *necesaria* en todas.

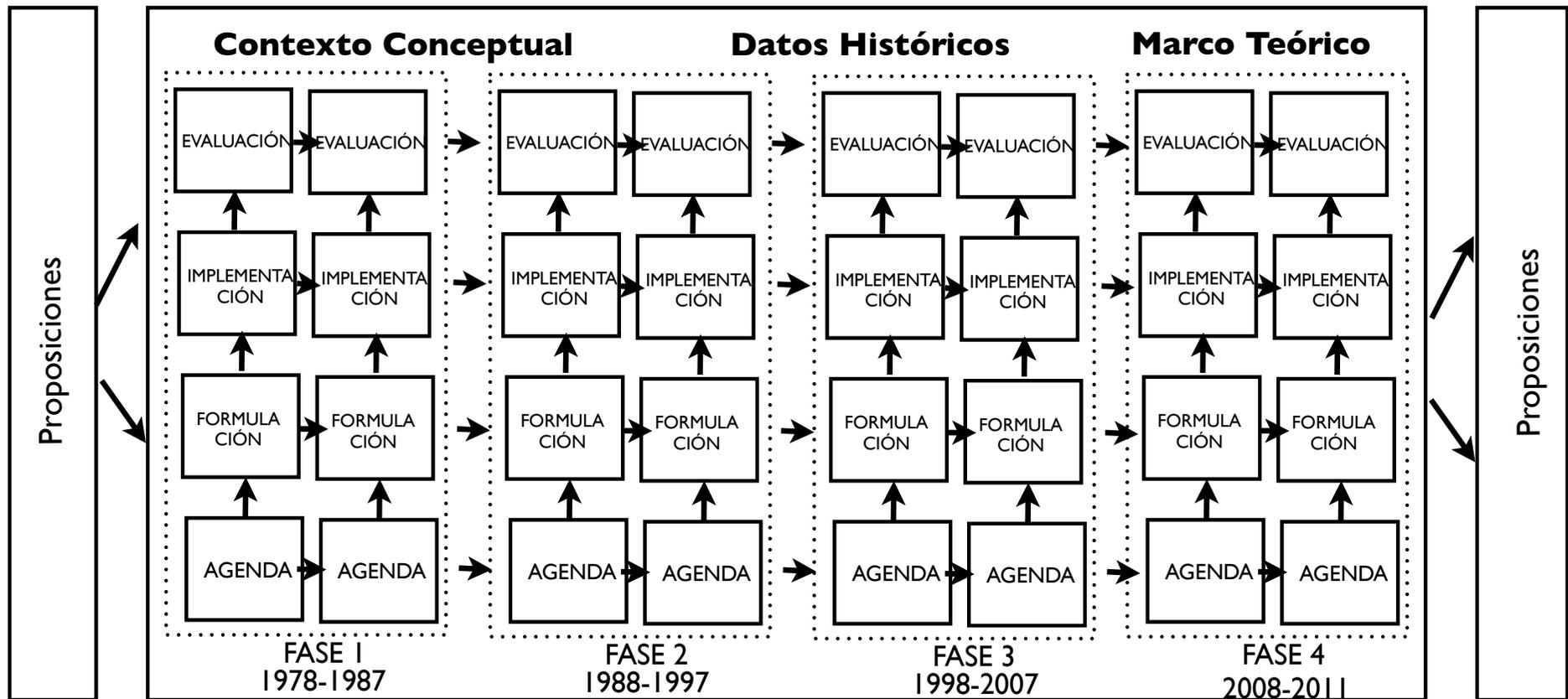
La metodología para operacionalizar la inclusión de las características locales en el proceso de política pública incluye como inicio la revisión de la normativa y los instrumentos de planificación; y, el análisis separado e iterativo en las etapas de agenda (definición del problema, debate, intervención de autoridades, decisión política), formulación (diagnóstico, alternativas e acción, costeo, selección de alternativas, formulación de lineamientos, espacios de participación, análisis territorio y, formulación/ diseño de política), implementación (designación de instituciones, talento humano, recursos; autoridades responsables, ejecución, medición de indicadores, y, monitoreo) y, evaluación (ex ante , intermedia, ex post).

8.2. Implicaciones a la teoría

Sin desentenderse de las ventajas y limitaciones de utilizar el Ciclo de las Políticas Públicas como herramienta para operacionalizar y simplificar el abordaje del proceso, los resultados de la investigación pueden ser utilizados para comprender el proceso real de construcción de una política pública, ya que permiten evidenciar que el *ciclo* puede ser de naturaleza continua hacia delante y hacia atrás; y, al conocer como deben considerarse las características particulares que inciden en el proceso –las cuales no son fijas en el tiempo-, este puede ser revisado permanentemente, a la luz de sus variantes o cuando su incidencia es negativa, en cada fase o conjunto de fases y en cualquier momento del *ciclo* en el que se encuentre, según se muestra en las Figuras 5 y 6.

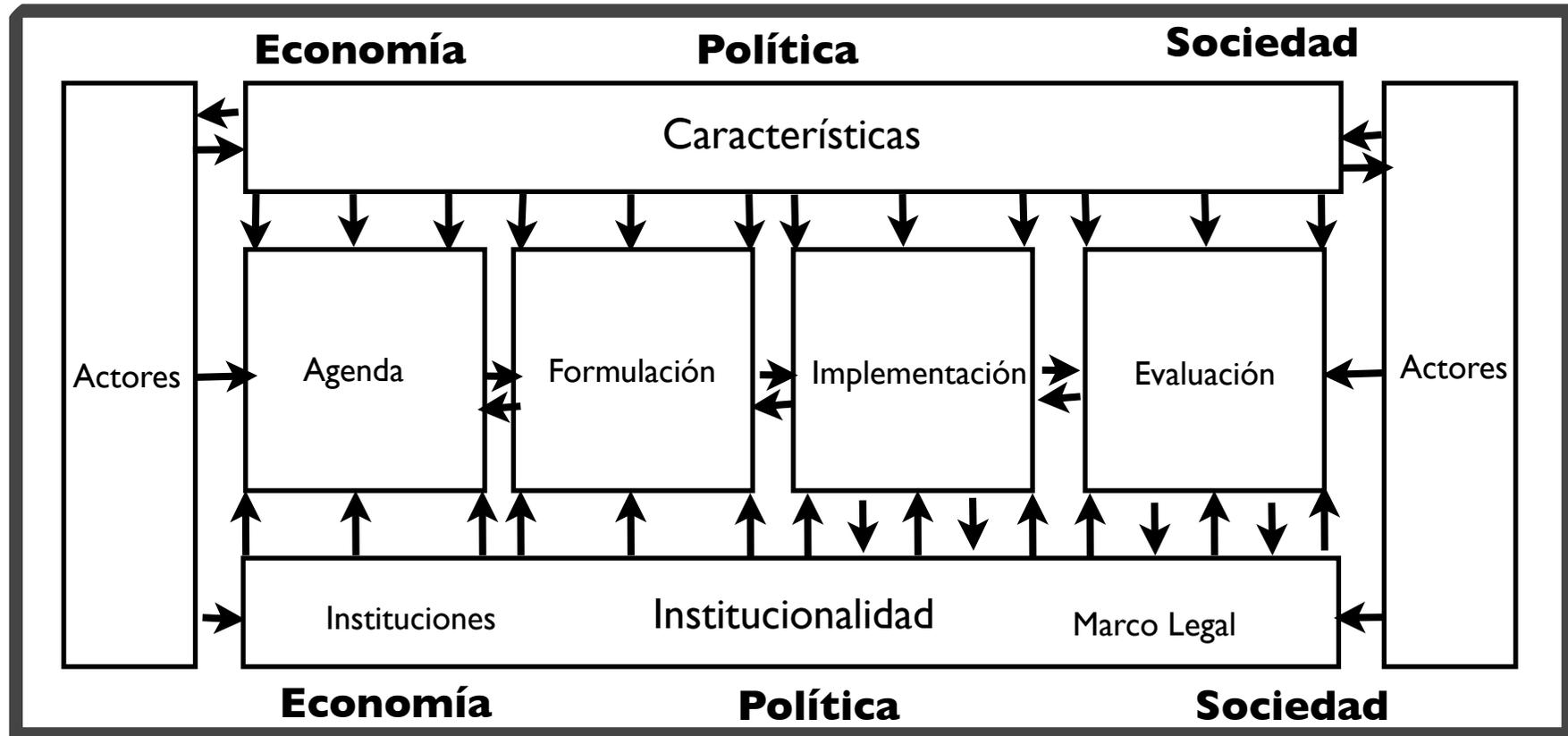
La figura 7 muestra las interacciones de las características locales en el ciclo de política pública con cada una de sus fases (del ciclo) y las etapas en cada fase, esto en el marco contextual e institucional y en relación con los actores

Figura 5
 Análisis histórico comparativo construcción de políticas públicas



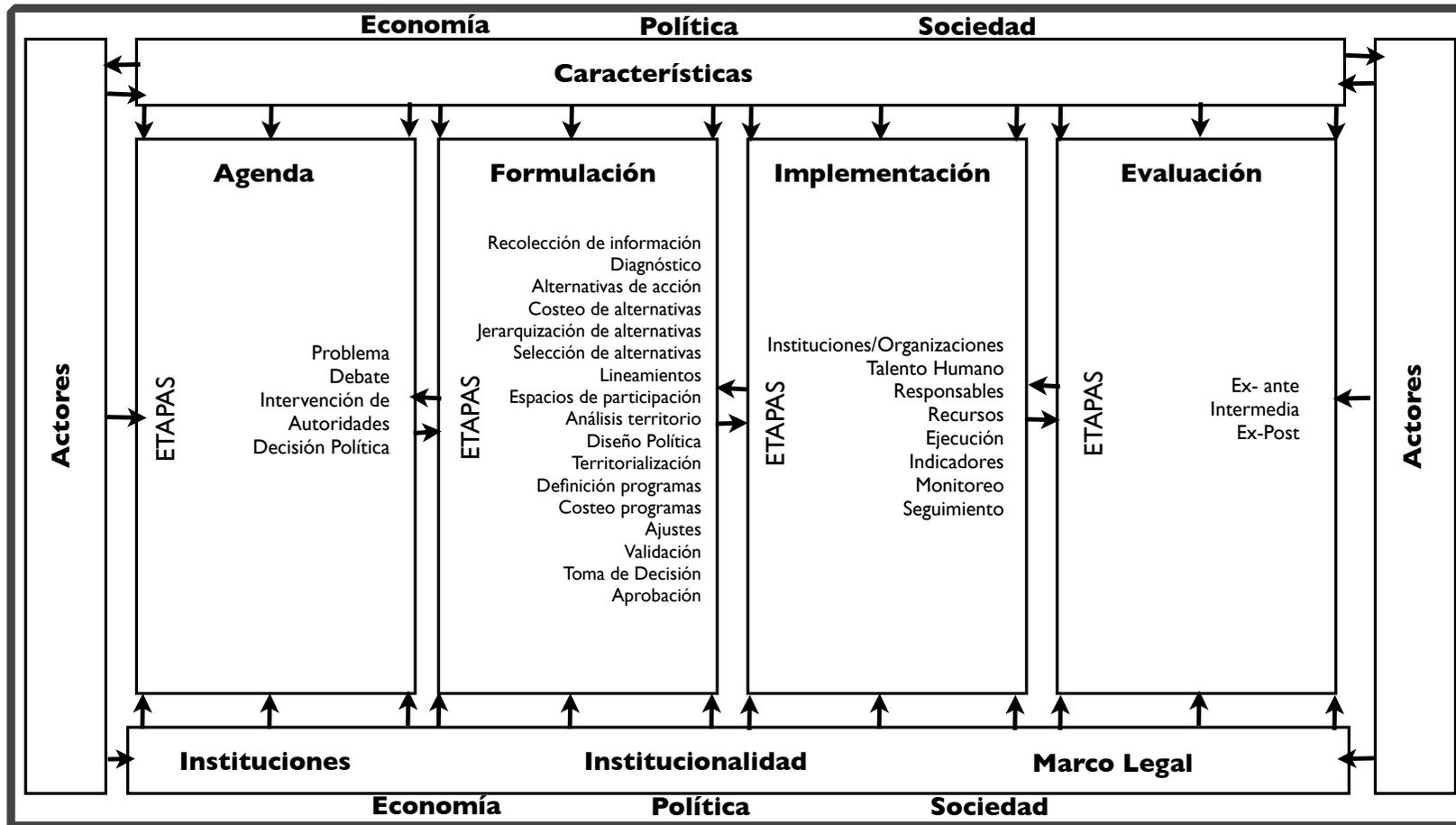
Elaboración: Propia

Figura 6
 Interacciones de las características locales en la construcción de política pública. Ciclo



Elaboración: Propia

Figura 7
 Interacciones de las características locales en la construcción de política pública. Etapas



Elaboración: Propia

Respecto al proceso de construcción, aunque como se ha identificado el perfil de las Políticas Públicas depende del tipo de Estado y se encuentra sujeto a la política, se ha evidenciado que tiene su propia especificidad en la que se relacionan las múltiples características particulares. Por ello, la construcción de Políticas Públicas no puede considerar únicamente los compromisos y transacciones relativos al poder, ni dirigirse a partir de las decisiones de la autoridad que resulten de los acuerdos políticos o sociales, sino también se deben considerar las características particulares para que no se desvíe de su sentido esencial, esto es, atender y dar solución a los problemas de interés público.

Para la construcción de las Políticas Públicas se tiene que hacer uso del análisis con:

- La ciencia política, ciencia social, ciencia administrativa y otras disciplinas para interpretar o explicar su viabilidad, la estrategia comunicativa y participativa en la construcción con la ciudadanía, actores sociales y agentes económicos; y, la eficacia de las políticas.
- Enfoque integral y diálogo permanente sobre el proceso sustantivo tanto como lo relacionado con el desarrollo de lo instrumental, esto es la elaboración y la realización de las acciones incluyendo en el análisis las características locales, ya que debido a las innumerables demandas sociales o problemas públicos a resolver suele dejarse de lado – dependiendo del tipo de Estado y política en el poder– algunos de los enfoques y ello incide en la no resolución del problema público o la insatisfacción con los resultados.
- Considerar el contexto general y específico, lo que significa encarar las circunstancias económicas, sociales, políticas y jurídicas que condicionan la viabilidad de las políticas.

A fin de minimizar los riesgos propios de una construcción conceptual como lo es el ciclo de política pública –ya que parte de una sobreestimación de la racionalidad del proceso– y para favorecer su utilización más realística respecto al comportamiento de los actores e involucrados sujetos a múltiples determinaciones y características, contextos, política e institucionalidad, lo cual ocasiona, como se ha dicho, que en la practica se desarrolle un proceso que ocurre de ida y regreso

permanente; se presenta la propuesta de cómo considerar las características locales y la metodología para su inclusión en el proceso, destacando o proyectando como útiles las veinte y ocho características, indicadas en el Capítulo Seis, que por su tipo y descripción ya generalizada pueden ser extrapoladas a cualquier proceso de construcción de políticas públicas, y en el marco de un *ciclo* y sus diversas etapas.

Para que esta consideración de características tenga el efecto deseado en el proceso de construcción es necesario evitar encasillar obligatoriamente las etapas del proceso real en las del ciclo, establecer secuencias inexistentes y/o descartar ciclos cruzados, simultáneos, incompletos o interrumpidos que podrían ser relevantes y en los que se debe considerar el análisis de las características y su incidencia; esto es, si bien la metodología para considerar las características locales se ha planteado en el marco del *ciclo de política pública* –como se describió en el marco teórico de este trabajo- es importante reflexionar constantemente que el *ciclo* es una referencia práctica, analítica y racional y que a partir de la misma se pueden y deben considerar, si es del caso, las variantes anotadas.

Otra implicación para las teorías de construcción de políticas públicas, si bien en este estudio se ha analizado el caso principalmente bajo un ámbito macro nacional centrado en lo histórico y no en lo territorial, es que, considerar el contexto significa también encarar las circunstancias y sus variaciones o diferenciaciones como las territoriales o culturales cuando estas se aplican a las características particulares y al tipo de problema público a resolver; y, así evitar el riesgo de atribuir el mismo tipo de racionalidad al comportamiento de todos los actores e involucrados sujetos a múltiples determinaciones, características, contextos, política e institucionalidad. Es decir, no es pertinente generalizar, al menos, el grado y tipo de incidencia de las características en el ciclo o de una de sus etapas, a todo periodo y territorio.

La consideración de las características particulares en el proceso de construcción de políticas públicas implica la realización de un análisis ampliado, estructurado e integral de los aspectos que las definen pero también los relacionados o derivados de estos. En efecto, la consideración de la variable de estructura organizacional respecto a los aspectos identificados en la investigación, tanto para las instituciones de planificación, que tienen un rol importante en la construcción de políticas públicas, como para aquellas instituciones que participan en las distintas fases, enriquece el proceso y, a su vez permite el estudio de las políticas como una forma de explorar a las organizaciones, desde una perspectiva de largo plazo,

enfocado en el beneficio que entregan a la sociedad y su incidencia directa en la solución de problemas. Con este ejercicio es posible ampliar el enfoque y profundizar el análisis en el proceso de política pública, siendo iterativo desde lo sustantivo hacia lo instrumental y viceversa. Se puede evidenciar así como confluye el interés de las ciencias administrativas, sociales y políticas en este proceso.

La consideración de la variable de estructura organizacional y la exploración de las organizaciones como parte del proceso se torna aún más interesante y enriquecedora, bajo el supuesto de que la construcción de una política pública induce a resultados, consecuencias e impactos no solo para atender el problema específico para el que fue diseñada, sino también para otros problemas y en la forma en que se gestionan o construyen otras políticas y sus resultados hacia la sociedad. Esto es también influido por el hecho de que es común que las instituciones y organizaciones ejecutoras o participantes tienen a su cargo una o varias fases en la construcción o el ciclo de la política pública.

Una implicación del estudio de las organizaciones como parte del proceso de política pública es que las instituciones que participan en el ciclo de política pública, en cualquiera de sus fases o etapas, no son únicamente estatales o públicas, muchas de estas son de origen social o privado, que actúan frecuentemente por delegación o contratación desde las entidades públicas, y por otro lado, porque las políticas públicas resuelven problemas que involucran a muchas instituciones y organizaciones. Este particular, y la naturaleza de todas las instituciones y organizaciones participantes y sus características –algunas de las cuales fueron identificadas en el estudio: como la estructura organizacional, orientación política y presupuesto–, deben ser visibilizadas por medio del estudio, con el fin de determinar claramente los actores, y sus niveles de poder para la gestión y desarrollo del proceso, incluyendo los espacios de acción y negociación interorganizacionales.

Como implicación teórica que se deriva del análisis en relación a los grandes cambios o grandes procesos de cambio, como los que se han identificado en las fases del periodo analizado (constitucionales, desastres naturales, conflictos territoriales, cambio de moneda, muerte y destitución de presidentes, revueltas sociales, etc), se puede determinar que cuando estos cambios de condiciones afectan de gran forma el contexto, la institucionalidad o los arreglos institucionales realizados previamente al interior del Estado o entre las coaliciones políticas para el establecimiento de las políticas públicas, estos no pueden explicar o incidir en la transformación o

redefinición de las políticas públicas (es decir su recontextualización) hasta que estas coaliciones o instituciones o gobierno se recontextualicen.

A las implicaciones teóricas identificadas del estudio se suman las ventajas de considerar las características locales –particulares– en un proceso de construcción de políticas públicas y en el *ciclo*:

- Agrega profundidad al análisis desde la visión de conjunto del proceso e identificando sus etapas
- Agrega profundidad al análisis al abordar los aspectos determinados para cada característica identificada
- Permite manejar la complejidad, no desentenderse de ella
- Permite explorar las organizaciones desde una perspectiva de largo plazo
- Permite explorar las organizaciones desde una perspectiva de beneficio
- Permite identificar efectos inerciales de las instituciones
- Permite realizar análisis institucional a nivel micro
- Permite realizar análisis institucional desde los líderes o administradores
- Permite incidir en el ciclo de otras políticas relacionadas o vinculadas por medio de organizaciones o entidades participantes
- Permite conciliar el análisis entre políticas relacionadas
- Facilita el camino para identificar, analizar, diferenciar e incorporar al proceso a los actores, instituciones y líderes
- Permite identificar y clarificar la distribución de poderes, funciones, responsabilidades, y liderazgos
- Permite identificar en el análisis elementos explicativos desde diferentes enfoques y orientaciones
- Facilita la negociación con actores
- Facilita la toma de decisiones
- Facilita la elaboración de propuestas en acuerdos y equilibrios políticos
- Facilita la elaboración de propuestas sostenidas y sustentables
- Permite emplear una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios
- Permite detectar errores desde diferentes perspectivas de análisis
- Facilita la identificación de problemas en la construcción de la política

pública y su solución

- Facilita la redefinición o reformulación de las fases al poder identificar claramente el contexto, los aspectos, variables o características del proceso
- Facilita la rendición de cuentas, ya que al incluir desde el inicio la consideración de características facilita la identificación de necesidades de información
- Facilita la inclusión al identificar y considerar las características locales - particulares
- Permite valorar la salud de la vida pública y política desde la institucionalidad

8.3 Limitaciones

El estudio de caso es usado para fortalecer el conocimiento sobre casos singulares; las acciones públicas fueron puestas en comparación de acuerdo al método comparativo (con análisis histórico diacrónico, estrategia comparativa de similitud). Se ha realizado asimismo por medio del estudio una operacionalización de las características identificadas dentro del proceso de construcción de políticas públicas de capacitación y formación profesional, luego de la explicación de como inciden en el proceso.

Las limitaciones del estudio se originan debido a que los fenómenos políticos por su naturaleza y la realidad política y social son el producto de una multiplicidad de fuentes, y por lo tanto el objetivo de la explicación es identificar mecanismos causales y las explicaciones significan solo algunos aspectos.

El método comparado, es más débil que el experimental y el estadístico, aunque tiene la misma lógica de control, y la estrategia de similitud aplicada busca eliminar las explicaciones competitivas (o rivales) y factores que son irrelevantes a la cuestión que se examina. En el análisis comparativo cuanto mayor sea el número de observaciones en las cuales se confirma la regularidad mayor será su generalidad; el periodo analizado y las fases comparadas son amplias, no obstante es un tipo específico de política pública.

En las comparaciones la historia se transformó en una herramienta central de investigación privilegiándose el análisis intensivo de los relativamente pocos casos – acciones públicas–entre fases; partiendo de que la causalidad entendida desde el

punto de vista de la historia supone una narración en la cual debemos conocer de antemano los distintos datos para luego conectarlos lógicamente (Jolias 2008). En la investigación los datos en su precisión y variedad de fuentes presentaron limitaciones en la primera década del análisis 1978-1987; así la mismo, la selección de referencias analíticas e indicadores comparables para todas las fases fue limitada debido a la amplitud del periodo analizado.

Bibliografía

- Agence France-Presse. 2013. El tiempo. «Otros» *El tiempo*. Editado por El tiempo Casa Editorial. 15 de Enero de 2013. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-966765> (último acceso: Agosto de 2014).
- Alonso, Pablo et all. 2007. «República de Ecuador: Evaluación de la gobernabilidad democrática .» Banco Interamericano de Desarrollo, 1-12.
- Alvarez, Fernando. 2002. *Desarrollo Humano Reflexiones para la Superación de la Pobreza*. Vol. II. Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas.
- Apaza, Carmen. 2011. *Estudio comparativo sobre procesos de reforma de estructuras publicas en países seleccionados*.
- Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es la Política?* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S. A.
- Arendt, Hannah. 2008. *La promesa de la política*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.,
- Ayala, Enrique. 2008. «Resumen Historia del Ecuador» *Biblioteca General de Cultura I*. Editado por Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional, Agosto. 89.
- Ayse G., Mitchell. 2002. *Alianzas estratégicas para la formación entre el Estado y las empresas*. Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Banco Central del Ecuador. 2010. «La Economía Ecuatoriana Luego de 10 Años de Dolarización» Informe, Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador, Quito, 77.
- ,2014. «Banco Central del Ecuador» *Contenido*. <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/dolarizar.html>.
- ,Nd. *Notas Técnicas*. <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/NotasTecnicas/nota48.pdf> (último acceso: 2014).
- Bañón I Martínez, Rafael. 2003. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos S.A..
- Barreto, H Ghione, O.C. Racciatti, y M. Garmendia Arigón. 2003. *El derecho de la formación profesional en uruguay*. 1a edición. Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- Berrizbeitia, Luis Enrique, y Michael Penfold. «Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad.» *Serie*

Políticas Públicas y Transformación Productiva. Documento. Editado por Corporación Andina de Fomento. 2013.

BID. 2008. «Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006» Evaluación, Oficina de Evaluación y Supervisión, VE, BID.

----- . 2011. *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas procesos de negociación y políticas públicas*. 1a edición. Editado por Carlos Scartascini, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. Traducido por Mayol Ediciones S.A. Mayol Ediciones S.A.

----- . 2012. «Evaluación del Programa País. Ecuador 2007-2011» Oficina de Evaluación y Supervisión, BID, Washington, 30.

Borja, Raúl. 2001. *El proceso de diálogo social y concertación en Ecuador 1992-2001*. Informe Proyecto, Proyecto Concertación Laboral (ECU/97/004). PNUD, Oficina Internacional del Trabajo, Quito: Oficina Internacional del Trabajo, 104.

Bodemer, Klaus. 2003. *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*. Primera. Editado por Klaus Bodemer. Caracas: Nueva Sociedad.

Bozeman, Barry (Coordinador). 1998. *La gestión pública su situación actual*. Fondo de Cultura Económica.

Bulcourn, Pablo A., y Nelson D. Cardozo. 2008. «¿Por qué comparar políticas públicas?» *Politica Comparada. arg.com*. Octubre.

Campero Nuñez del Prado, José Carlos. 2002. «El combate contra la corrupción como base de la reforma de la administración pública» *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Editado por CLAD. Lisboa, 8-11 de Octubre. 10.

Casanova, Fernando. 2002. «Formación profesional, productividad y trabajo decente.» *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. n° 53. Montevideo: Cinterfor-Organización Internacional del Trabajo.

----- . 2003. *Formación profesional y relaciones laborales*. 1a edición. Montevideo: CINTERFOR/ OIT.

Cejas M., Magda. 2007. «La formación profesional en América Latina. Un factor clave para el desarrollo de los países desde la Dirección Gerencial?» *Visión Gerencial* Año 6, N° 2 (Julio): 207-230.

CEPAL. 2014. *Estadísticas e Indicadores*. Vers. 2000-2014. CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2014.

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT (último acceso: 1 de Junio de 2014).

CETEL-Centre d'etude, de technique et d'evaluation législatives. 2000. «Cours de législatique» Editado por Université de Genève Faculté de Droit. Ginebra.

Chevallier, Jacques. 1986. *Science Administrative*. Themis, París: PUFF, Coll.

Cinterfor- OIT. 1999. «Modernización de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe» Documento de Trabajo 5, Cinterfor/ OIT, 13.

CNCF. 2010. «Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional 2010-2013» Secretaría Técnica, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, Quito.

----- . 2010. «Política Nacional de Capacitación y Formación laboral 2010-2013» Informe, Secretaría Técnica, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.

Consejo Nacional de Desarrollo. «Plan Ecuatoriano para el Desarrollo de Recursos Humanos» Plan, 1979.

----- . 1980. «Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984)» Plan.

----- . 1985. «Plan Nacional de Desarrollo (1985-1988)» Plan.

----- . 1989.. «Plan Nacional d Desarrollo Económico y Social (1989-1992)» Plan, Quito.

----- .1996. «La Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996» Plan.

----- .1998. «Ecuador 1999: Objetivos, Políticas y Lineamientos Estratégicos» Plan, Secretaría General de Desarrollo, Consejo Nacional de Desarrollo, 46.

----- . 1998. «Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional, 2025» Secretaría General de Planificación, Consejo Nacional de Desarrollo.

Cobb, Roger, y Charles Elder. 1972. *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Cornejo Castro, Boris, Mariana Naranjo, Francisco Pareja, y Marcelo Montúfar. «Ecuador» Investigación, Fundación Esquel.

Crozier, Michel. 1974. *El fenómeno burocrático*. 2 vols. Buenos Aires: Amorrortu editores.

De la Rosa Albuquerque, A. 2002. «Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional» *Administración y Organizaciones*,

Nº 4: 13-44.

De Mattos, Carlos. 1987. «Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado» *Revista de la CEPAL* (CEPAL), Nº 31.

Echebarría, Koldo. 2004. «Corrupción e Indicadores de Gobernabilidad» *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. 15 de Noviembre.

Ecuador. 1967. «Constitución de la República del Ecuador» 25 de Mayo.

----- . 1978. «Constitución Política de la República del Ecuador» *Registro Oficial No. 800, 27 de marzo de 1979*. 15 de Enero.

----- . 1978. «Ley de creación y funcionamiento del SECAP. Decreto Supremo No 2928» *Registro Oficial No. 694 de 19 .X.1978*. 19 de Octubre.

----- . 1979. «Código Penal Ecuatoriano» *Registro Oficial 147- Suplemento, 22 de Enero de 1979*.

----- . 1979. «Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario» *Registro Oficial No. 792 del 15 de marzo de 1979*.

----- . 1994. «Decreto Ejecutivo No. 1634. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva» *Registro Oficial No. 411 de 31 de marzo de 1994*.

----- . 1994. «Ley de Desarrollo Agrario» *Suplemento del Registro Oficial No. 461 del 14 de junio de 1994* .

----- . 1998. «Constitución Política de la República del Ecuador» *Asamblea Nacional Constituyente*. Junio.

----- . 1999- «Decreto Ejecutivo No. 1106.» *Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999*.

----- . 2000. «Ley para la promoción de la inversión y de la participación ciudadana» *Registro Oficial No, 144 del 18 de agosto del 2000*.

----- . 2001 «Decreto Ejecutivo No. 1976» *Registro Oficial No. 439 de 24 de octubre de 2001*.

----- . 2001. «Decreto Ejecutivo No. 1821» *Registro Oficial No. 408 de 10 de septiembre de 2001*.

----- . 2003. «Decreto Ejecutivo No. 841» *Registro Oficial No. 177 de 25 de septiembre de 2003*.

----- . 2008. «Constitución de la República del Ecuador» *Asamblea*

Constituyente. Montecristi.

-----, 2009 «Decreto Ejecutivo No. 1509.» *Registro Oficial No. 503 9 de enero de 2009*.

-----, 2010. «Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones».

-----, 2010. «Ley Orgánica de Servicio Público. LOSEP» *Registro Oficial No. 294-2 Suplemento, 6 de Octubre de 2010*.

-----, 2011. «Decreto Ejecutivo 649» *Registro Oficial 391 de 23-feb-2011*. Quito, Pichincha.

-----, 2011. «Decreto Ejecutivo No. 680» *Registro Oficial No. 406 del 17 de marzo de 2011*.

1992. «Ecuador. Realidad y Perspectivas de Planificación.» Informe, IX Consejo Regional de Planificación, Madrid.

Eigen, Peter. 2004. *Las Redes de la Corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. 1a edición. Buenos Aires: Planeta.

Farfán, Mendoza. 2007 «El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales» *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* (Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa) 3, n° 001. 87-124.

Frenkel, Roberto. 2013. «Globalización y crisis financieras en América Latina.» *Revista de la CEPAL* 80, Agosto: 41-54.

Función de Transparencia y Control Social. Social. 2013. «Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017» Plan, Función de Transparencia y Control Social, Quito.

Garraud, P. 1990. «Politiques nationales: l'élaboration de l'agenda.» *L'Année sociologique*, 17-41.

Gobierno Nacional. 1996. Abdalá Bucaram. «Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional, 1996».

Guerra, Francisco. 2001. «Análisis del modelo económico y social ecuatoriano. De los años 70s y 80s en el marco de la globalización» Tesis Maestría, Director Carlos Larrea, FLACSO.

Habermas, Jurgen. 1998. *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.

Heredia, Fernando J. 2004. «Los mecanismos administrativos institucionales para el combate a la corrupción en el sector público. Quinquenio: 1999-2003.» Tesis maestría, Director Enrique Gómez S., Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.

Hood, Christopher, y Michael Jackson. 1997. *La argumentación*

administrativa. Primera. Traducido por Eduardo Suarez L. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Hurtado, Osvaldo. 2010. *El Poder Político en el Ecuador*. 18a edición. Quito: Planeta.

Ingram, Helen. 1990. «Implementation a review and suggested framework» En *Public administration. The state of discipline*, de Naomi Lynn y Aaron Wildasky. Chatam, N.J.: Chatam House Publishers.

Jolias, Lucas. 2008. «Inferencia causal y análisis comparado: Nuevas tendencias cualitativas» *Política Comparada.arg.com*, Septiembre: 29.

Junta Nacional de Planificación. 1972. «Plan Integral de Transformación (1973-1976)» Junta Nacional de Planificación.

Labarca, G. 1999. *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Lahera, Eugenio. 2002. *Introducción a las Políticas Públicas*. 1a edición. Fondo de Cultura Económico.

Lira, Luis. 2006. «Revalorización de la Planificación para el Desarrollo» *Serie Gestión Pública (CEPAL)*, N° 59.

Llamazarez, Ivan. 1995. «El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas» *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, n° 89: 297.

March, J.G, y J.P. Olson. 1972. «The garbage can model of organizational choice» *Administrative Science Quarterly* 17, n° 1.

Márquez, Gustavo. 2001. «Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?» Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá, 27.

Martín Mayoral, Fernando. 2009. «Estado y mercado en la historia de Ecuador Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa» *Nueva Sociedad*, N° 221.

MCPEC. 2010. *Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013*. Editado por Ministra Coordinadora de la Producción Empleo y Competitividad.

Medellín, Pedro. 2004. «La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad» *Serie Políticas Sociales (División Social CEPAL)*, N° 93: 31.

Meny, Ives, y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Mertens, Leonard. 1999. *La Medición de la Productividad. como referente de la formación-capacitación articulada con el aprendizaje organizacional: Una propuesta metodológica*. SIMAPRO, México: OIT.

Merton, Robert K. 1984. «Estructura burocrática y personalidad.» En *Teoría y estructuras sociales*, de Robert K. Merton, 275-286. México: Fondo de Cultura Económica.

Milk L., Richard Ch. 1997. *Movimiento obrero ecuatoriano: el desafío de la integración*. Quito: Ediciones Abya-Yala. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Ministerio Coordinador de Política Económica. 2012. «Informe de Coyuntura Macroneconómica No.9.» Informe, Dirección de Coyuntura Económica, Ministerio Coordinador de Política Económica, 31.

Moncada Sanchez, José. 1974. «La evolución de la Planificación en el Ecuador» *Nueva Sociedad*, N° 13: 27-45.

Muñoz, Juan Pablo. 2008. «Movimientos sociales y procesos constituyentes El caso de Ecuador 2008» *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. Juan Pablo Muñoz. 15 de Septiembre. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-451.html> (último acceso: 2014).

Nohlen, Dieter. 2006. «Ciencia Política en América Latina» *Diccionario de Ciencia Política*. Vol. II. Editado por Dieter Nohlen. México.

ODEPLAN. 2000. «Plan de Gobierno 2000-2003 por un Nuevo País» Plan, ODEPLAN, Vicepresidencia de la República, 73.

Oficina Económica y Comercial de España en Quito. 2012. «Informe Económico y Comercial Ecuador» Informe, Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, 42.

Organización de las Naciones Unidas. 1996. «Convención Interamericana contra la Corrupción.» Caracas, 29 de Marzo.

Organización Internacional del Trabajo. 1962. «Recomendación 117 sobre la formación profesional.».

-----, 1975. «Recomendación 150 sobre el desarrollo de los recursos humanos.».

-----, 1975. *Convenio 142 sobre el desarrollo de recursos humanos*.

Pasquino, Gianfranco. 2004. *Sistemas políticos comparados*. 1a edición . Traducido por Guillermo Piro. Buenos Aires : Bononia UNiversity Press.

Paz y Miño, Juan J. 2006. «Ecuador: Una democracia inestable» *HAOL*. © *Historia Actual Online 2006* (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), N° 11 (Octubre): 89-99.

Paz y Miño, Juan J. 2008. «Análisis visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008» *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. Juan J. Paz y Miño. noviembre. [http:// www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-449.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-449.html) (último acceso: 2014).

Pereyra, Sebastian. 2013. *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*. 1 a edición. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores S.A..

Pérez, Efraín. «La administración pública ecuatoriana en el siglo xx .» 25.

Pérez Liñán, Anibal. 2008. «El Método Comparativo. Fundamentos y desarrollos recientes. Documento de Trabajo No. 1» *Política Comparada.com.arg*. Julio de 2008. 29.

-----, 2010. «El método comparativo y el análisis de configuraciones causales» *Revista Latinoamericana de Política Comparada* (Centro Latinoamericano de Estudios Políticos) 3 (Enero).

Pérez Ramirez, Gustavo. 2001. «Corrupción y Molinos de Viento» *Revista Probidad*. <http://www.revistaprobidad.info/>.

Peters, Guy. 1999. *La Política de la Burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pliscoff V., Cristián, y Pablo Monje R. 2003. «Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública.» *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.

Posthuma, Anne Caroline. 2002. «Transformaciones recientes en la formación profesional y diálogo social en América Latina» *Diálogo social, Formación Profesional e Institucionalidad*.

Powel, Walter W., y Paul (compiladores) Dimaggio. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. 1a. Edición. Editado por Serie. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pronko, Marcela. 2005. *Recomendación 195 de OIT. Cuestiones históricas y actuales de la formación profesional*. Montevideo: CINTERFOR. OIT.

Ramió, Carles. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*.

Barcelona: Tecnos.

Rebón, Julian Modonesi, Massimo. *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. 1 a Edición. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

Reyes, O., y A. Hernández. 2008. «El estudio de caso en el contexto de la crisis de la modernidad» N° 32: 70-89.

Ritzer, George. 1993. *Teoría Sociológica Contemporánea*. México: Mc Graw Hill.

Roth Deubel, André-Noël. 2006. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sartori, Giovanni. 1999. «Comparación y método comparado.» En *La comparación en las Ciencias Sociales*, de Sartori Giovanni y Morlino Leonardo, 29-50. Madrid: Alianza Editorial S.A.

-----, 2004. «¿Hacia dónde va la ciencia política?» *POLÍTICA y gobierno* XI, no. 2: 349-384.

-----, 2011. *Cómo hacer ciencia política*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, 2011.

-----, 2012. *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. 3a edición. Traducido por Marcos Lara. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

-----, n.d. «En defensa de la representatividad política.» *Claves de la razón práctica No. 91*.

Selznick, Philip. 1996. «Institutionalism “Old” and “New”» *Administrative Science Quarterly* 41 (Junio): 270-277.

SENPLADES. 2007.«Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011» Agenda, SENPLADES.

SENPLADES. 2009. «Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013» Plan, SENPLADES.

SENPLADES. 2011. «SENPLADES» *Seguimiento y Evaluación*. 11 de Agosto de 2011. <http://senplades.gov.ec>.

SENPLADES. 2012. «Folleto informativo Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación» Quito. 20.

Simon, Herbert. 1984. *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Editado por Aguilar. Madrid.

- Subirats Joan, Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varonne Frederic. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1a. edición. Barcelona: Ariel, S. A..
- Szelubski, Jorge. 2009. «La corrupción embate de la democracia latinoamericana. Un enfoque multidisciplinario.» *Las Tesis de Belgrano*:. N° 50. Buenos Aires.
- Tanzi, Vito. 1998. «Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures.» *IMF Staff Papers* (International Monetary Fund) 45, n° 4 (Diciembre).
- Thoenig, Jean-Claude. 2006. «El rescate de la publicness en los estudios de la organización.» *Gestión y política pública* XV, n° 2: 229-258.
- . 2000. «New Institutionalism and organizational theory: A review Article.» *Reviews* (Blackwell Publishers Ltd.), 455-460.
- UNDP. 2002. «Evaluación Común de País. Visión de las Naciones Unidas sobre la situación del Ecuador.» Evaluación, UNDP.
- Vásconez, Alison, Rossana Córdoba, y Pabel Muñoz. 2005. «La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados.» *Serie Políticas Sociales* (CEPAL), N° 105 (Febrero): 83.
- Verdesoto, Luis. 1999. *Las Agendas del Desarrollo del Ecuador de los "90"*. Investigación, Centro de Planificación y Estudios Sociales. CEPLAES, Quito: Ediciones ABYA AYALA, 228.
- Vergara, Rodolfo. 1993. «Decisiones, organizaciones y nuevo insitucionalismo» *Perfiles Latinoamericanos*.www.Redalyc.com.org (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), n° 003 (Diciembre): 119-144.
- Weber, Max. 2004. *El Político y el científico*. Sexta Reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, Max. 2005. *¿Qué es la burocracia?* Segunda Reimpresión. México D.F.: Ediciones Coyoacán.
- Yin, Robert K. 1994. «Investigación sobre estudios de casos. Diseño y Métodos» *Applied Social Research Methods Series*. Vol. 5. New Delhi: SAGE publications.