

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno

Mención en Estudios sobre el Estado

Patrimonialismo y meritocracia, cambios legales y percepciones sobre la selección de funcionarios públicos en el gobierno de Rafael Correa años 2007-2017

Franklin David Villalva Aguirre

Tutor: César Montúfar

Quito, 2025



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Franklin David Villalva Aguirre, autor del trabajo titulado “Patrimonialismo y meritocracia, cambios legales y percepciones sobre la selección de funcionarios públicos en el gobierno de Rafael Correa años 2007-2017” 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 Magíster en Gobierno, Mención en Estudios sobre Estado 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 autor 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.

10 de julio de 2025

Firma: _____

Resumen

La presente tesis investiga la relación entre la burocracia ecuatoriana y las prácticas patrimoniales durante el periodo de gobierno de Rafael Correa (2007-2017), este fue marcado por un discurso de profesionalización del servicio público y de meritocracia. Se analiza específicamente la disyuntiva entre el impulso de la meritocracia y la exigencia de títulos para cargos público junto con la persistencia de prácticas de patronazgo en la selección de funcionarios sobre todo de nivel jerárquico. El objetivo principal es determinar si existió una vinculación sistemática de funcionarios afines al movimiento oficialista “Alianza País” hoy llamado “Revolución Ciudadana” como mecanismo de perpetuación en el poder político. Por otro lado, la metodología empleada un enfoque mixto que combina el análisis de documentación e informes de transparencia así como de las leyes de la carrera de servicio público; encuestas a funcionarios públicos y un estudio comparativo entre diferentes agencias estatales para identificar patrones de contratación. Se diseñó un cuestionario adaptado a la realidad ecuatoriana para la medición de afinidad política en la administración pública, contribuyendo metodológicamente al estudio del patrimonialismo en la burocracia del Ecuador. La investigación propone como hipótesis preliminar que la profesionalización burocrática durante este período funcionó como una fachada para la legitimación del gobierno del expresidente Rafael Correa y que en la práctica coexistieron mecanismos informales de selección basados en lealtades políticas y de afinidad con el gobierno de turno normalizando prácticas patrimoniales en la administración pública ecuatoriana que pueden perpetuarse y prevalecer a pesar del cambio de leyes o gobiernos que administren el estado.

Palabras clave: burocracia, patrimonialismo, patronazgo, servicio público, carrera administrativa, meritocracia

Tabla de contenidos

| | |
|--|----|
| Figuras | 9 |
| Introducción | 11 |
| Capítulo primero: La carrera administrativa en Ecuador | 23 |
| 1. Evolución de la carrera administrativa en Ecuador | 23 |
| 2. Aprobación de la Ley LOSEP | 33 |
| Capítulo segundo: Comparación de regímenes laborales en el sector público ecuatoriano | 35 |
| 1. Comparativa de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) y la Ley orgánica de Servicio Público (LOSEP) | 35 |
| Capítulo tercero: Burocracia y desarrollo profesional: Percepción y acceso en la carrera administrativa | 53 |
| 1. Análisis de resultados de la percepción en el desarrollo de la carrera administrativa | 53 |
| 2. Análisis del ingreso de personal en funcionarios públicos (Aplicación de encuesta, basada en preguntas sobre la carrera burocrática de Max Weber y preguntas adicionales) | 61 |
| 3. Análisis de resultados de la percepción en el desarrollo de la carrera administrativa | 72 |
| 4. Comparación de los resultados de las encuestas sobre patrimonialismo y la escala de Weber | 75 |
| Conclusiones y recomendaciones | 83 |
| Lista de referencias | 89 |
| Anexos | 91 |
| Anexo 1: Enlace de la encuesta online realizada | 91 |

Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013 | 26 |
| Figura 2. Evolución de Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva | 27 |
| Figura 3. Gasto Estatal 2007-2017. Gráfico 2. | 28 |
| Figura 4. Sueldos y salarios del sector público no financiero | 29 |
| Figura 5. Número de funcionarios del gobierno central 2006-2017 | 29 |
| Figura 6. Escala de remuneraciones del sector público 2009-2017 | 30 |
| Figura 7. Escala de remuneraciones del nivel jerárquico superior 2011-2017 | 31 |
| Figura 8. Número de funcionarios por función del estado a diciembre 2017 | 32 |
| Figura 9. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 61 |
| Figura 10. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador | 62 |
| Figura 11. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador | 63 |
| Figura 12. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 63 |
| Fuente y elaboración propias (2024). | 63 |
| Figura 13. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 64 |
| Figura 14. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 65 |
| Figura 15. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 66 |
| Figura 16. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 67 |
| Figura 17. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 68 |
| Figura 18. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 69 |
| Figura 19. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 70 |
| Figura 20. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 71 |
| Figura 21. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador. | 72 |
| Figura 22. Valores de la escala de weberianismo para 35 países en desarrollo. | 79 |

Introducción

Desde que Ecuador retornó a la democracia, el país ha atravesado diversos procesos de reestructuración y rediseño institucional. Estos cambios han estado íntimamente ligados a las modificaciones en el marco constitucional, las cuales han tenido un impacto significativo en la organización y distribución del aparato burocrático estatal. Con cada nueva constitución, se ha reflejado la evolución del proyecto nacional, ajustando las funciones y responsabilidades de las entidades públicas para responder a las exigencias y aspiraciones cambiantes de la sociedad.

En este escenario, los organismos estatales, incluyendo ministerios, secretarías y otras instituciones gubernamentales, han sido objeto de reformas orientadas a optimizar su desempeño, incrementar su transparencia y mejorar su capacidad de respuesta ante los retos actuales. Estas modificaciones han impactado no solo en la asignación de competencias entre las distintas entidades, sino también en la relación entre el gobierno central y los actores regionales y locales, así como en la interacción entre el Estado y la ciudadanía.

Examinar la configuración actual de la burocracia ecuatoriana permite comprender cómo las reformas constitucionales han influido en las dinámicas de poder y administración pública del país. Este análisis facilita la identificación de los avances y desafíos resultantes de las reformas implementadas, y permite proponer estrategias para fortalecer el funcionamiento de las instituciones públicas en un entorno político y social en constante evolución.

Durante el gobierno de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), su proyecto político conocido como la “Revolución Ciudadana” se enfocó en promover una transformación social y económica profunda en el país. Uno de sus ejes centrales era la reestructuración del aparato estatal y la administración pública, con el objetivo de fomentar la meritocracia en la selección de funcionarios y así impulsar un mejor desarrollo de las políticas gubernamentales. No obstante, a lo largo de su mandato, surgieron críticas y evidencias que apuntaban a un marcado nepotismo y favoritismo en la designación de altos cargos públicos, donde se privilegió la lealtad política sobre la idoneidad profesional, contraviniendo los principios meritocráticos que supuestamente debían regir.

En el presente trabajo, se parte de la definición conceptual de “patrimonialismo” que se entiende como un tipo de dominación tradicional en el que existe una autoridad semejante a la de la definición weberiana de tradicional y la creencia arraigada en lealtad casi religiosa al líder, en este caso político. En una relación patrimonialista (el dominador/soberano o rey), ejerce su poder en función de la herencia del trono y de lazos personales cercanos entre el gobernante y sus subordinados. Por otra parte, daremos una definición conceptual a lo que usaremos como “Patronazgo” como aquella relación de disparidad y de acepción hegeliana del amo y esclavo, así como de la definición clientelar moderna en la que la clase política establece relaciones personales para el uso de los recursos estatales y personales en favor de la perpetuación en el poder de un grupo político en particular.

Es de esta manera que, se busca examinar cómo el patrimonialismo, el patronazgo y la designación por afinidad política se institucionalizaron formalmente en dicho gobierno. Para ello, se analizará la historia de la burocracia en Ecuador a lo largo de los años, las leyes que rigen a los funcionarios públicos y sus modificaciones en favor del gobierno de turno (Alianza País), así como una evaluación de la percepción de una muestra de funcionarios activos sobre la calidad de la burocracia. El objetivo es comprender si el patrimonialismo impactó negativamente en la profesionalización y meritocracia de la administración pública ecuatoriana durante ese periodo, y como esta permanece a lo largo del tiempo.

Contexto histórico: ¿Cómo nace Alianza País y la Revolución Ciudadana?

Alianza País es un movimiento político de izquierda que se fundó en 2006 en Ecuador. Fue creado por el entonces presidente Rafael Correa y otros líderes de izquierda con el objetivo de transformar el país y promover políticas sociales y económicas inclusivas. El movimiento se basa en los principios de la Revolución Ciudadana, que busca la justicia social, la democracia participativa, la soberanía nacional y la defensa de los derechos humanos.

Desde su fundación, Alianza País ha sido el partido político más importante de Ecuador, ganando las elecciones presidenciales en 2007, 2009, 2013 y 2017. Durante los gobiernos de Correa, el movimiento implementó políticas como la eliminación de la pobreza extrema, la inversión en educación y salud, la protección del medio ambiente y la promoción de la igualdad de género y derechos de los pueblos indígenas.

El movimiento del expresidente Correa nace como un movimiento de descontento en relación con los forajidos que derrocaron al presidente Lucio Gutiérrez en el año 2005 antes de que el Dr. Alfredo Palacios asuma la presidencia del Ecuador. Desde principios de milenio se pudo observar una constante apatía hacia los partidos políticos tradicionales y una paulatina desaparición de estos, además de una poca credibilidad por parte de la ciudadanía. Siendo así que nace la idea de movilizar colectivos e ideas pero ya no a través de la estructura jerárquica del partido tradicional.

Durante varios años antes de la victoria de Rafael Correa, el ciudadano ecuatoriano evidenciaba la crisis de partidos existente con un PSC (Partido Social Cristiano) y la ID (Izquierda Democrática), segmentados y divididos, si bien el PSC sobrevivió durante el gobierno de los tres periodos de correísmo, la ID tuvo una suerte de resurrección de entrenos muertos una vez que se disolvió y varios de sus simpatizantes se inclinaron a respaldar a AP. Es de esta manera que AP se inscribe como movimiento político para poder aprovechar la crisis y falta de confianza en los partidos y más aún instaurando una idea de unión de varios movimientos sociales y políticos, de ahí “alianza”.

cuando Alianza PAÍS surge como una integración de movimientos y grupos sociales variados, tales como Iniciativa Ciudadana, Movimiento PAÍS, Acción Democrática Nacional (ADN), Jubileo 2002 y Movimiento Alfarista Bolivariano. Asimismo, contó en sus inicios con la presencia de intelectuales de izquierda, dirigentes de movimientos de derechos humanos y múltiples movimientos provinciales que impulsaron el lanzamiento de la candidatura presidencial de Rafael Correa en el año 2006. (Barragán y García 2013, 1)

Es así como el movimiento político nace y se instaura como un frente fuerte y que desde aquel entonces hasta la culminación de los tres periodos consecutivos de Rafael Correa, sería el movimiento político con más adherentes y simpatizantes. Es importante diferenciar el porqué de la creación de un movimiento y no de un partido político, y es que esto va relacionado con la capacidad de captar gente y de construir su base política, es decir la definición de un partido y movimiento no son las mismas.

La constitución de la república del Ecuador señala que:

Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias [...] Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias. (EC 2008, art. 108)

Con base de su conformación o representación podemos encontrar que los movimientos y partidos políticos deben contar con ciertos principios ideológicos a ser defendidos, así como una estructura con jerarquía y permita generar espacios de participación como lo son las elecciones primarias para elegir cuadros que los representen en los comicios locales o nacionales.

Podríamos decir que los conceptos son muy similares si los leemos de una manera superficial, sin embargo, el alejarse del concepto de partidocracia establece una cercanía mayor con el electorado o el llamado pueblo. El movimiento tiene una connotación proveniente de lo social, de movimientos por ejemplo, pro derechos que buscan alcanzar y defender un fin determinado y más que nada el interés de introducir un movimiento al tablero político permitió romper una jerarquía y estructura tradicional.

Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral. (EC 2008, art. 109)

Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

Por un lado, los partidos políticos tienen condiciones más fuertes e incluso un porcentaje establecido de presencia a nivel nacional para poder existir y subsistir. Mientras que por el lado de los movimientos políticos tienen muchas menos condiciones para poder ser legalizados o permanecer activos. Una diferenciación importante es puntualizar que para los partidos políticos hablamos de tener un número determinado de afiliados mientras que para los movimientos estos deben constar con número de adherentes. Y aunque ambas definiciones hacen referencia a una simpatía y pertenencia al partido o movimiento, el primero aporta de manera económica, milita, tiene voz y voto además de trayectoria, por parte del segundo concepto, un adherente no necesariamente tiene participación activa o aporta económicamente al movimiento, su concepto es más ambiguo y sus obligaciones no van más allá de simpatizar, sin embargo su firma significa un respaldo ante el CNE.

Otra característica importante que resaltar por parte de los movimientos políticos es que estos pueden ser de carácter local o nacional, lo que dio el surgimiento a movimientos cantonales, provinciales y nacionales. Y es que aquí existe un problema con la democracia representativa y es que el exceso de representación puede generar una explosión de movimientos que se dividen en varios frentes que luchan constantemente. Y estos a su vez no logran un porcentaje que legitime su victoria, así mismo tanto como los partidos y movimientos políticos acceden al fondo partidario que otorga el CNE, lo que hace rentable la compra y venta de votos y la inclusión de una dinámica clientelar que en el caso de Alianza País el producto se convirtió en espacios dentro del aparato estatal, contrataciones etc.

ALIANZA PAÍS se convirtió en una estructura clientelar. Sus bases no obedecen, sino muy pocas, a una posición política e ideológica. Obedecen más a ser una clientela de los favores que el gobierno puede dar en empleo público, bonos, becas, no a una convicción. No existe una estructura orgánica. Lo que existe es un apoyo de sectores beneficiarios de políticas públicas. Esa es su estructura, su base electoral. (América Economía 2012)

Es así como la concepción de un movimiento político resultaba la mejor forma de conformar una base de clientes y adeptos. Como lo mencionamos con anterioridad AP se convertiría en la fuerza política más fuerte y numerosa entre los años 2007 al 2017, hasta la sucesión del gobierno de Lenin Moreno. Es meritorio señalar que un movimiento si bien presenta un plan de trabajo o una guía de su gobierno, no o estructura como un partido lo hace, este último debe realizar capacitaciones constantes, contar con sedes y un personal administrativo que trabaje dentro de la planta central del partido. Por su parte, el movimiento si bien podría tener este tipo de estructura orgánica, no es obligatorio realizar los debidos procesos administrativos, pero si hubiese participado en más de dos elecciones y cumpliendo el porcentaje requerido de escaños, este gozaría de los derechos de un partido. Lo que significó un golpe más a la ya existente crisis de la partidocracia.

Alianza País y sus militantes fueron quienes más se beneficiaron de la creación del proyecto Revolución Ciudadana y de las modificaciones a la Ley de Carrera Administrativa, con el ingreso de sus militantes al servicio público para poder cooptar el poder estatal en todos sus niveles. De aquí el énfasis en contratar funcionarios por contratos de servicios ocasionales y la creación de nuevas partidas, así como de la asignación de nombramientos provisionales y permanentes de forma masiva durante los períodos en que RC estuvo al mando del país. Cabe mencionar que una vez se creó la

LOSEP existieron despidos masivos de quienes estaban amparados por la ley anterior con el objetivo de beneficiar a los miembros de AP.

Actualmente, Alianza País desapareció de la esfera política y estuvo en la oposición durante el gobierno de Lenín Moreno, quien fue elegido en 2017 después de que Correa terminara su mandato. El movimiento enfrentó divisiones internas haciendo que este prácticamente deje de existir, aunque en la actualidad durante el año 2023 estuvo en las elecciones seccionales bajo el nombre de Mover 35.

Desde la emisión de la constitución 2008 de Montecristi. Constitución creada en el primer periodo del gobierno de Rafael Correa y la cual contribuiría a un cambio radical en la conformación de la estructura estatal. Esta constitución permitió la creación de instituciones del estado que no existían hasta el año 2008 entre ellas, la conocida SENPLADES o Secretaría de Planificación y Desarrollo, Ministerio Coordinador del Talento Humano, Ministerio de la Política Económica entre otros. Tanto como secretarías y demás direcciones del estado, es decir una inflación del aparato burocrático, lo que permitió de igual forma que el expresidente Rafael Correa aumentara el número de funcionarios para las instituciones existentes y las creadas. Considerar la carrera de los funcionarios del sector público es una tarea que evoca diferentes conceptos tales como el patrimonialismo, la meritocracia y más importante aún la reglamentación de la función pública y sus servidores.

A lo largo del periodo de gobierno de la Revolución Ciudadana, podemos encontrar que después de la Asamblea Constituyente, se dio paso a una nueva lectura de la garantía de derechos, establecimiento de obligaciones y la relación del estado con el ciudadano y su participación. Para el año 2010 se empezó a reformar Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa LOSCCA del gobierno predecesor al correísmo, es decir, el que fuera encabezado por Lucio Gutiérrez. En el pleno de la Asamblea Nacional para el octubre del año 2010 se dicta:

Es necesario que todas las servidoras y servidores de las instituciones y organismos que conforman el sector público se rijan por la Ley que regula el servicio público” además de que “es necesario corregir el desorden remunerativo y los desfases en materia de recursos humanos provocados por las excepciones de la Ley vigente y la falta de claridad y efectividad en la aplicación de la norma jurídica” se crea la hoy conocida como LOSEP. (EC 2010; énfasis en el original).

Con esto se dio paso a una nueva categorización y distribución de los salarios acorde a lo planteado por la nueva ley orgánica. Es así mismo, necesario mencionar que

esta ley tiene como sustento uno de los artículos más importantes de la Constitución de Montecristi, se encuentra el art. 228 que se cita: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora” (EC 2010, art. 228). Da una importancia central a la meritocracia, cosa que será considerada como eje central de la promoción, aceptación y permanencia dentro del servicio público, según la Constitución.

De esta manera, la LOSEP para el 2010 cuenta con un cuerpo articular en el cual se determina todo lo concerniente a la selección en base a méritos y nace una *fiebre*, por la obtención de títulos adicionales al tercer nivel. Por eso, también resulta de suma importancia realizar una comparativa dentro de nuestro trabajo entre las leyes mencionadas para encontrar los principales cambios en relación con el ámbito meritocrático.

Con base en lo mencionado se genera la pregunta de investigación: *¿Cómo se entrelazaron los procesos de selección meritocrática y las dinámicas de patrimonialismo en el Gobierno de Rafael Correa (2007-2017), y qué impacto tuvieron en los funcionarios públicos vinculados a la Revolución Ciudadana en Ecuador?*

El objetivo de esta investigación es comprender en qué medida los mecanismos de selección de funcionarios basados en el mérito (concurso) y las prácticas de patrimonialismo coexistieron e influyeron entre sí durante la administración de Rafael Correa y cómo esta interacción afectó tanto la gestión de gobierno así como la lealtad y el desempeño de funcionarios que compartían afinidades ideológicas con la Revolución Ciudadana. El principal objetivo es analizar cómo estas dinámicas contribuyeron a la consolidación o desafío de la agenda política y administrativa del gobierno en este período, así como a la comprensión de fenómenos políticos y administrativos en contextos similares en América Latina, basados en el caso ecuatoriano.

Además de lo antes mencionado, se empleará para la comprobación empírica de la pregunta de investigación, la recopilación de estadísticas en torno a las variaciones en las contrataciones de los funcionarios públicos, publicaciones académicas y también un cuestionario desarrollado en base al texto de Peter Evans y James E. Rauch “Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado ‘weberiano’ en el crecimiento económico” el cual emplea una metodología cualitativa de

investigación mediante un cuestionario que sirve como mecanismo de recopilación de información y de base para realizar entrevistas cara a cara.

Este cuestionario se ha diseñado con el propósito de obtener información valiosa sobre la dinámica de selección de funcionarios públicos y las percepciones de los funcionarios en relación con la meritocracia, el patrimonialismo y otros aspectos clave de la administración pública. Las respuestas a estas preguntas ayudarán a arrojar luz sobre la relación entre el ingreso al sector público, las prácticas de selección, el tiempo de permanencia en el cargo, las aspiraciones de ascenso y las percepciones salariales. A continuación, se detallan las razones para su uso:

1. *Evaluación de la selección meritocrática:* Las preguntas 1 y 2 permiten evaluar la prevalencia de la selección basada en méritos en comparación con otras formas de ingreso en el sector público.
2. *Experiencia en la Administración Pública:* La pregunta 3 proporciona información sobre la duración promedio de la carrera de los funcionarios públicos en el mismo ministerio o secretaría, lo que puede ayudar a identificar la estabilidad en el empleo y la lealtad a la institución.
3. *Aspiraciones de ascenso:* La pregunta 4 indaga sobre las expectativas de ascenso de los funcionarios públicos, lo que es relevante para comprender las motivaciones y el compromiso de los empleados públicos.
4. *Intercambio entre el sector público y privado:* Las preguntas 5 y 6 exploran el grado en que los funcionarios de alto rango alternan entre el sector público y privado, lo que puede arrojar luz sobre las prácticas de movilidad laboral y las diferencias salariales.
5. *Comparación salarial:* Las preguntas 7 y 8 investigan las diferencias salariales entre el sector público y privado, incluyendo beneficios económicos no legales, lo que puede ayudar a evaluar la equidad y la competencia salarial.
6. *Perfil y experiencia del encuestado:* Las preguntas 9 a 12 recopilan información demográfica y de experiencia, lo que permitirá segmentar y analizar los datos en función de variables relevantes, como la antigüedad en el servicio público y la afiliación a partidos políticos.
7. *Influencia política en el ingreso al sector público:* La pregunta 11 busca comprender la percepción de los encuestados sobre la influencia política en el proceso de selección, lo que es esencial para evaluar la transparencia y la equidad en el ingreso al sector público.

8. *Tipo de contrato*: La pregunta 10 indaga sobre el tipo de contrato que posee el encuestado, lo que es importante para comprender la naturaleza de su relación laboral y su seguridad en el empleo.
9. *Fuente de ingreso al sector público*: La pregunta 13 investiga cómo ingresaron los encuestados al servicio público, lo que proporciona información sobre los mecanismos de ingreso y las redes de contacto utilizadas.

En conclusión, Ecuador presenta una compleja configuración burocrática y división laboral en sus instituciones estatales, influenciada por una historia de cambios en las administraciones gubernamentales, reformas constitucionales y una tendencia hacia el abuso de declaraciones de excepción. Desde el retorno a la democracia en los años setenta, se han realizado intentos de construcción estatal y reformas constitucionales que han dado forma a la actual distribución del servicio burocrático en el país. De igual manera, la importancia de este estudio recae en la aplicación cualificable del tiempo de permanencia de los funcionarios públicos dentro de una agencia estatal. El cuestionario propuesto y la metodología de investigación podrán arrojar un resultado claro en torno a la investigación.

Metodología de investigación

Este estudio proporciona un análisis detallado de las disparidades en el empleo público en Ecuador. Para comprender mejor este fenómeno, utilizamos un enfoque de investigación integrado que combinó la recopilación de datos estadísticos, el análisis de publicaciones académicas y las investigaciones de Peter Evans y James E. Rauch titulado “Burocracia y crecimiento: un análisis entre países de los efectos de la estructura estatal 'weberiana' en el crecimiento económico”. Este cuestionario cuidadosamente diseñado es una herramienta valiosa para recopilar información directa de funcionarios gubernamentales. Inspirado en los métodos cualitativos propuestos por Evans y Rauch, el cuestionario es un mecanismo sólido para explorar la dinámica de la selección oficial y sus percepciones sobre conceptos clave como meritocracia, patrimonialismo y otros elementos fundamentales de la administración pública.

Hay varias razones importantes para elegir este enfoque. En primer lugar, las preguntas específicas del cuestionario permiten evaluar la prevalencia de la selección basada en el mérito en comparación con otros modos de ingreso al sector público. Además, el estudio de la experiencia laboral, las aspiraciones de ascenso y las prácticas de movilidad interdisciplinaria puede proporcionar una comprensión integral de la dinámica laboral y las percepciones salariales de los funcionarios públicos. Este enfoque

cumple con los objetivos específicos del estudio y es una herramienta eficaz para analizar la compleja estructura burocrática en el Ecuador. Las solicitudes calificadas para puestos en agencias estatales se convierten en un factor clave en la evaluación, revelando estabilidad laboral, lealtad institucional y potencial influencia política en el proceso de selección. Este estudio proporciona un análisis detallado de la desigualdad en el empleo público en Ecuador. Para comprender mejor este fenómeno, utilizamos un enfoque de investigación integrado que combinó la recopilación de datos estadísticos, el análisis de publicaciones académicas y las investigaciones de Peter Evans y James E. Rauch. El artículo de Rauch se titula “Burocracia y crecimiento: un análisis entre países de los efectos de la estructura estatal 'weberiana' en el crecimiento económico”.

Este enfoque cumple con los objetivos específicos del estudio y es una herramienta adecuada para analizar la compleja estructura burocrática del Ecuador. El uso calificado del poder en las estructuras estatales se convierte en el factor de evaluación más importante que revela la estabilidad laboral, la lealtad institucional y la posible influencia política en el proceso de selección. Los funcionarios públicos fueron seleccionados como muestra para este estudio en función de su importante papel en la implementación y cumplimiento de las políticas gubernamentales. Dada su posición privilegiada en las instituciones públicas, estos especialistas desempeñan un papel clave en la toma de decisiones que afectan directamente a los ciudadanos. Comprender sus percepciones, experiencias y opiniones no sólo proporciona una comprensión integral de los desafíos y la dinámica en la esfera pública, sino que también revela áreas donde se puede mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas gubernamentales. Por lo tanto, esta muestra de funcionarios públicos es un grupo importante para estudiar aspectos clave de la administración pública con precisión y en contexto, con el fin de generar conocimiento valioso que pueda ayudar a fortalecer la calidad de la administración pública y así mejorar la prestación de servicios al público.

En la investigación social, la encuesta se considera en primera instancia como una técnica de recogida de datos a través de la interrogación de los sujetos cuya finalidad es la de obtener de manera sistemática medidas sobre los conceptos que se derivan de una problemática de investigación previamente construida. La recogida de los datos se realiza a través de un cuestionario, instrumento de recogida de los datos (de medición) y la forma protocolaria de realizar las preguntas (cuadro de registro) que se administra a la población o una muestra extensa de ella mediante una entrevista donde es característico el anonimato del sujeto. (López-Roldán y Fachelli 2015)

La metodología utilizada para la presente encuesta es la que se usa al trabajar en campos relacionados a las ciencias sociales y sirve como una forma de recolección de datos para identificar una percepción y obtención de datos sobre determinado tema. Esto a su vez nos permite conocer y recopilar datos desde el anonimato de los encuestados, lo que permite un grado mayor de sinceridad al momento de recibir las respuestas a las preguntas planteadas, en el caso de este estudio de investigación, la encuesta se la realizó vía online, mediante un formulario electrónico, lo que facilitó la rapidez y predisposición de los sujetos para responder con mayor sinceridad a lo planteado. Otro dato a resaltar es que la encuesta planteada tal como lo hace la original weberiana también se manejan respuestas de opción múltiple en cada una de las preguntas, elevando el nivel de objetividad.

Capítulo primero

La carrera administrativa en Ecuador

1. Evolución de la carrera administrativa en Ecuador

Durante el siglo XIX, nace un interés por ordenamiento del estado, no solo en su razón de ser de carácter conceptual u ontológico, sino que también nace la idea de distribuir las funciones de los empleados del estado en Ecuador, a lo que se conocería como burocracia desde la creación del concepto y popularización con Max Weber. Para esto en Ecuador las leyes de Régimen Administrativo regulaban con detalle el número de funcionarios públicos, incluso hasta el nivel de “portero amanuense”, rango jerárquico de menor escala, que en la actualidad podría ser comparado con la portería de una institución. La estabilidad de los empleados no estaba definida en las leyes de los Ministerios, pero se establecía que los empleados del Consejo de Estado y el Gobernador estaban sujetos a nombramiento y remoción libres. La Ley Orgánica de Hacienda de 1863 y la Ley de Hacienda de 1928 controlaban aspectos relacionados con los funcionarios y empleados públicos, como nombramientos, sueldos, viáticos y responsabilidades. En 1959 se promulgó la Ley de Carrera Administrativa con el objetivo de mejorar la Administración Pública, promoviendo la estabilidad de empleados públicos idóneos y un sistema de selección basado en méritos. En 1964, se publicó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En 2003, se aprobó la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA.

Es importante comprender que después de lo antes mencionado como una definición de la burocracia y su rol en el funcionamiento estatal. El caso del Ecuador es particular y tiene sus propias características y es que a diferencia de los países europeos o grandes potencias, el país bananero tiene una historia en cuanto al origen de la burocracia, específicamente con la emisión del Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954 expedido por el entonces presidente José María Velasco Ibarra, quien mediante esta decisión crearía Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA con el objetivo de planificar y coordinar las acciones estatales o por así decirlo, organizar el aparato estatal.

El gobierno de Velasco Ibarra sería entonces el precursor de una idea de construcción estatal, lo que empezaría a generar un cuerpo burocrático, que debido a crisis y grave conmoción política llevaría al derrocamiento del mencionado mandatario y constantes retornos al poder de este, como de otros presidentes que no culminaron sus periodos, esto hasta la instauración del gobierno militar. Una vez instaurada la junta militar el Consejo Supremo de Gobierno focalizó sus esfuerzos en la toma de poder y la estabilización del estado.

Durante este gobierno el proceso de burocratización estatal se vería frenada, aunque funcional y en proceso de reestructuración del estado, finalizando con el denominado Retorno a la Democracia con la ascensión de Jaime Roldón Aguilera al poder, quien en 1979 reemplazaría a la JUNAPLA por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que también se hacía cargo del llamado Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Fondo Nacional de Pre Inversión y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), este último aún vigente.

La siguiente modificación a lo antes mencionado vendría 19 años después en el año 1998 donde se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), sustituyendo a la CONADE. En el año 2004 Lucio Gutiérrez crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en el año 2007, Rafael Correa institucionaliza la secretaría que fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM); y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM). Finalmente, en 2008 otorgarle la planificación del estado enmarcado en el Plan Nacional del “Buen Vivir”.

Debido a esta planificación y adhesión al plan del Buen Vivir, la construcción del estado se volvió una temática eje en la delimitación de funciones de las agencias estatales. Debido a que, antes del ingreso de la Revolución Ciudadana las funciones de las entidades del estado eran otras a las que se dan cuando ingresa el gobierno de Rafael Correa, además de que se crean nuevas agencias estatales. Entre la creación de estas nuevas agencias están los denominados Ministerios Coordinadores, mediante Decreto Ejecutivo n.º 117-A en el año 2007 cita específicamente que:

para una mayor eficiencia en el manejo de la información, en la toma de decisiones y en la acción conjunta de las diferentes carteras del Estado, es necesaria la creación de ministros de coordinación que, en los gabinetes, informen al Presidente de la República, en las áreas de trabajo que tuvieren a su cargo. (Decreto Ejecutivo n.º 117-A 2007)

Ministerios que estarían acompañados por la creación de partidas presupuestarias, que se traduciría en la generación de nuevos puestos de trabajo para la inserción de

personal que serviría para funcionarios afines o no al gobierno de turno. La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) tendría la disposición de permitir la contratación dentro de estas nuevas agencias.

Agréguense los siguientes literales al artículo 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: r) Ministerio de Coordinación de la Producción; s) Ministerio de Coordinación de la Política Económica; t) Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; u) Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa; v) Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural; y Ministerio de Coordinación de la Política. (Decreto Ejecutivo n.º 117-A 2007, art. 1)

Se concluye que se crearon ocho ministerios coordinadores que en teoría deberían mejorar la articulación y coordinación entre instituciones del ejecutivo en pro de una eficiencia mayor en la ejecución del plan de desarrollo estatal y de las políticas públicas para que sean atendidas al nivel estatal correspondiente. Este cambio puede tener dos lecturas desde el lado que lo queramos ver, por una parte crear nuevas instituciones con el discurso de eficiencia suena como un avance en el fortalecimiento de la estructura estatal, pero por otro lado la solución a la eficiencia del estado no necesariamente es generada a través de más burocracia.

De igual manera se crean las Secretarías Técnicas que cada ministerio disponga y que se adhieren al Ejecutivo, lo que permitió la creación de otras instituciones:

Secretarías técnicas.- Cada Ministerio de Coordinación dispondrá de una Secretaría Técnica, adscrita a la Presidencia de la República, y dependientes del correspondiente Ministerio, que será la encargada de dar viabilidad a las resoluciones y acuerdos adoptados por los ministros coordinadores, y de apoyar técnicamente a las instituciones públicas que integran las diferentes áreas de trabajo. (Decreto Ejecutivo n.º 117-A 2007, art. 17.3.)

Otras instituciones creadas con el objeto de especializar o profesionalizar el servicio público según el criterio de la revolución ciudadana fueron las secretarías técnicas que si bien en un principio pertenecieron a los ministerios coordinadores con el tiempo se transformaron en entidades con la misma jerarquía, convirtiéndose en entidades muy similares en conformación e incluso número de funcionarios. Todas estas instituciones estarían adscritas al ejecutivo como se mencionó, pero específicamente a la Secretaría Nacional de Administración Pública.

Este fue solo el inicio del cambio en la estructura estatal que procedería a tener cambios adicionales posteriores al 2007, ya que la constituyente del año siguiente

establecería el proyecto de desarrollo como tal enfocado en el Buen Vivir y lo que se denominaría como el cambio de la matriz productiva. Y es que a partir del año 2010 el gobierno de Correa crea 19 empresas públicas que estarían enfocadas en los sectores estratégicos o considerados de mayor prioridad para el crecimiento industrial del Ecuador.

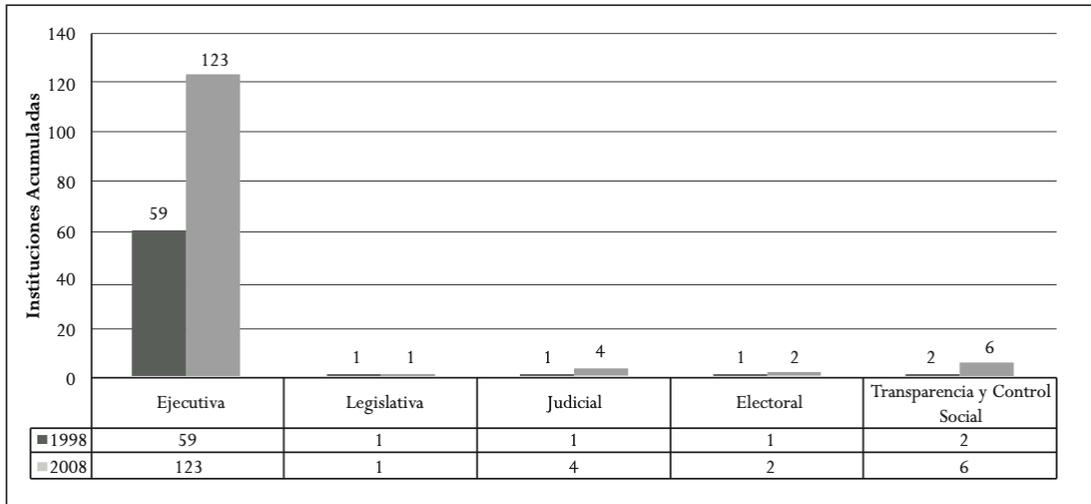


Figura 1. Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013

Fuente: Revista Enfoques (2014).

Las instituciones del estado pasaron de ser 65 en el año 1998 a 194 en el año 2013, lo que produjo un aumento abismal en la creación de burocracia y en el aumento de los funcionarios públicos. La constitución del 2008 también jugó un papel clave en el cambio de instituciones y de funciones del estado, ya que la función judicial, pasaría a estar bajo el control del CJ Consejo del Judicatura como máximo rector en la administración de justicia, así mismo se aumentaría el número de legisladores, pasando de un congreso con diputados de 101 representantes a una asamblea que a la actualidad mantiene 137 funcionarios. Pero si bien, los legisladores son electos por voluntad popular, los funcionarios administrativos suman 1319 lo que genera un gasto en personal administrativo bastante alto. Sin contar a los equipos de asesores y asistentes de cada asambleísta.

| Año | Número de instituciones públicas | Presidente |
|------|----------------------------------|------------------|
| 2006 | 99 | Alfredo Palacios |
| 2007 | 120 | Rafael Correa |
| 2008 | 123 | Rafael Correa |
| 2009 | 145 | Rafael Correa |
| 2010 | 165 | Rafael Correa |
| 2011 | 171 | Rafael Correa |
| 2012 | 181 | Rafael Correa |
| 2013 | 194 | Rafael Correa |
| 2017 | 123 | Lenin Moreno |

Figura 2. Evolución de Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva
Fuente: Elaboración propia basada en registros de la Senplades.

Los cambios mencionados generaron una conformación totalmente diferente en la estructura estatal y es que la Estructura Orgánica del Sector Público aumentó el nivel de instituciones en el Ecuador drásticamente. La distribución de las agencias estatales del ejecutivo pasaron de 99 en el año 2006 a 194 en el año 2013, más de 90 ministerios y secretarías creadas en el gobierno de Rafael Correa, esto más juzgados y entidades adscritas. Cabe mencionar que durante el gobierno de Lenin Moreno mediante Decreto Presidencial n.º 5 y n.º 7 del 24 de mayo de 2017 se suprimen la Secretaría Nacional de la Administración Pública y los ministerios coordinadores creados por Correa, esto disminuyó la cantidad de entidades a 123 a término del gobierno de Moreno.

La conformación estatal se vio modificada de una forma trascendental desde el inicio de la revolución ciudadana, lo que repercutió en el presupuesto estatal y la asignación de recursos, debido aunque es necesario comprender que el dinero necesario para pagar a todos los funcionarios que ingresaron en el periodo que estamos estudiando necesitan de un aumento en las finanzas públicas para poder sustentar esta creciente asignación de recursos. Para lo cual es importante entender que desde el año 2007 que asume Rafael Correa la Presidencia, hasta que queda su sucesor Moreno, el gasto público aumentó, ya que de esta manera se puede pagar a los funcionarios estatales.

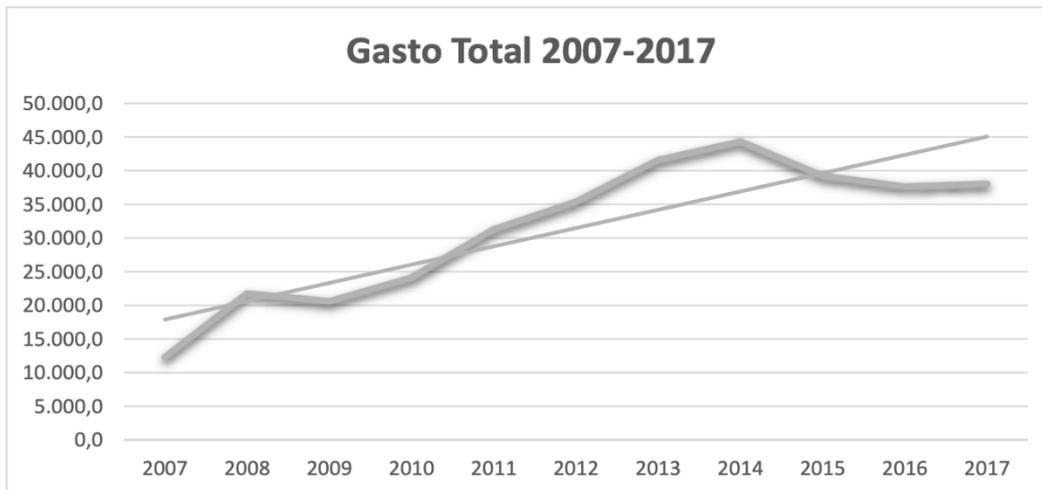


Figura 3. Gasto Estatal 2007-2017. Gráfico 2.

Fuente: Banco Central del Ecuador (2017).

El gasto público en Ecuador se elevó en cifras considerables durante el período 2007 a 2017, llegando a un pico en el año 2014 con un monto de \$44,346 millones. Sin embargo, posteriormente se disminuye a \$39.000 millones año 2015, \$37.000 millones año 2016 y \$38,079 millones en 2017. Como se puede evidenciar el gasto público aumentó en gran medida durante la franja de gobierno del correísmo y sobre todo en su momento más fuerte como partido político Alianza País, además todo esto acompañado de la bonanza petrolera entre los años 2010 a 2015.

La reacción entre pago de salarios y presupuesto estatal es muy estrecha ya que el presupuesto debe dar la sostenibilidad fiscal adecuada. Un aumento en los salarios de la burocracia puede ejercer presión sobre el presupuesto y afectar la capacidad del gobierno para financiar otros programas y servicios que son prioritarios, sin embargo, esto no significa que los salarios no deban ser competitivos, las compensaciones y beneficios son cruciales para generar un cuerpo burocrático eficiente.

| Sueldos y salarios del sector público no financiero | | | | |
|--|---|-------------------------------|--------------------------|------------------|
| Cifras en millones de dólares | | | | |
| | Instituciones del Gobierno Central | Resto de instituciones | Empresas públicas | Total |
| 2006 | 2.581,40 | 580,2 | 196,9 | 3.358,50 |
| 2007 | 2.914,00 | 778,7 | 236,5 | 3.929,20 |
| 2008 | 3.928,60 | 941,1 | 261,8 | 5.131,50 |
| 2009 | 4.707,80 | 1.222,00 | 288,1 | 6.217,90 |
| 2010 | 5.049,30 | 1.736,60 | 306,1 | 7.092,00 |
| 2011 | 6.466,20 | 798,5 | 334,3 | 7.598,90 |
| 2012 | 7.352,90 | 992,1 | 371,6 | 8.716,60 |
| 2013 | 7.897,10 | 999,3 | 395,5 | 9.291,90 |
| 2014 | 8.359,00 | 1.119,40 | 402,6 | 9.880,90 |
| 2015 | 8.761,50 | 1.142,30 | 437,7 | 10.341,50 |
| 2016 | 8.870,10 | 1.143,70 | 452,9 | 10.466,70 |
| 2017 | 9.139,60 | 1.225,90 | 408,9 | 10.774,40 |

Figura 4. Sueldos y salarios del sector público no financiero
Fuente: Revista Plan V. (2018)

Como evidenciamos en la Figura 4, el aumento en el pago de sueldos de los funcionarios públicos sobre todo de la función ejecutiva, que concierne a ministerios y secretarías, el pago de sueldos correspondiente al fondo fiscal aumentó casi 10 veces durante el gobierno de Correa en su segundo periodo post constitución 2008. Lo que nos permite inferir que existe una relación entre el número de partidas creadas por Correa y el aumento del gasto público, es decir la constante necesidad de gobernabilidad y de permanencia en el poder costó al estado en gran medida dinero que pudo ser utilizado en otras áreas del estado. No obstante la dinámica patrimonial y obediencia a la autoridad tradicional, incentivados por la remuneración y espacio laboral dentro del aparato estatal.

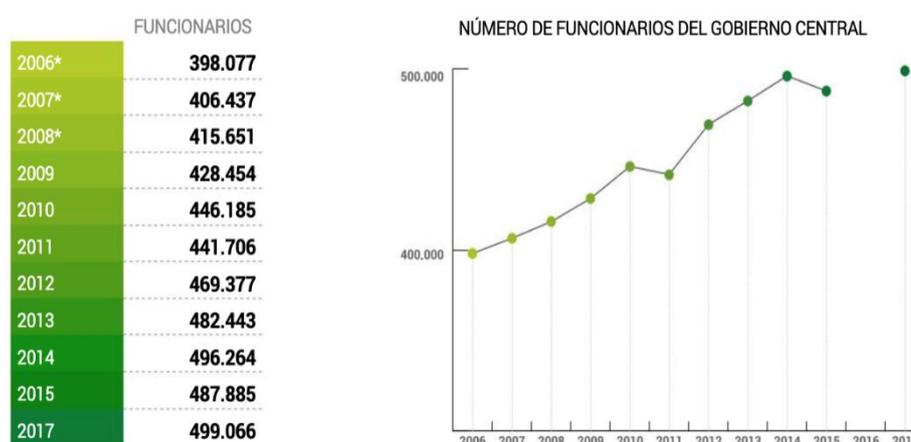


Figura 5. Número de funcionarios del gobierno central 2006-2017
Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2017).

Por otra parte, es importante mencionar que si el aumento del gasto público no es suficiente para encontrar una relación entre el gobierno de Correa y la inserción de sus seguidores partidarios como mecanismo para poder gobernar. Como se puede observar en el anterior gráfico citado, tenemos una creciente de 100.000 empleados en el estado desde la toma de poder del correísmo. El aumento drástico en el ingreso de funcionarios al estado fue evidente, estas cifras incluyen pagos como décimos, incentivos adicionales, viáticos entre otros que el estado pagó año tras año a los funcionarios de las distintas carteras de estado. Cabe recalcar que el grueso de los funcionarios estatales se encuentra en la función ejecutiva, empero una función con los salarios más altos es la judicial.

| | 2009 | 2010 | 2012 | 2014 | 2017 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Servidor público de servicios 1 | 478 | 500 | 527 | 527 | 527 |
| Servidor público de servicios 2 | 504 | 525 | 553 | 553 | 553 |
| Servidor público de apoyo 1 | 532 | 555 | 585 | 585 | 585 |
| Servidor público de apoyo 2 | 566 | 590 | 622 | 622 | 622 |
| Servidor público de apoyo 3 | 612 | 640 | 675 | 675 | 675 |
| Servidor público de apoyo 4 | 667 | 695 | 733 | 733 | 733 |
| Servidor público 1 | 741 | 775 | 817 | 817 | 817 |
| Servidor público 2 | 819 | 855 | 901 | 901 | 901 |
| Servidor público 3 | 897 | 935 | 986 | 986 | 986 |
| Servidor público 4 | 987 | 1.030 | 1.086 | 1.086 | 1.086 |
| Servidor público 5 | 1.102 | 1.150 | 1.212 | 1.212 | 1.212 |
| Servidor público 6 | 1.286 | 1.340 | 1.412 | 1.412 | 1.412 |
| Servidor público 7 | 1.523 | 1.590 | 1.676 | 1.676 | 1.676 |
| Servidor público 8 | 1.600 | 1.670 | 1.760 | 1.760 | 1.760 |
| Servidor público 9 | 1.850 | 1.930 | 2.034 | 2.034 | 2.034 |
| Servidor público 10 | 2.100 | 2.190 | 2.308 | 2.308 | 2.308 |
| Servidor público 11 | 2.250 | 2.345 | 2.472 | 2.472 | 2.358 |
| Servidor público 12 | 2.400 | 2.505 | 2.641 | 2.641 | 2.408 |
| Servidor público 13 | 2.700 | 2.815 | 2.967 | 2.967 | 2.670 |
| Servidor público 14 | 3.220 | 3.360 | 3.542 | 3.542 | 3.188 |
| Servidor público 15 | | | | 4.276 | 3.848 |
| Servidor público 16 | | | | 5.000 | 4.500 |

ESCALA DE REMUNERACIONES
DEL SECTOR PÚBLICO

Fuente: Ministerio de Trabajo

Figura 6. Escala de remuneraciones del sector público 2009-2017
Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2017).

Si analizamos el aumento salarial entre los años 2009 a 2017, podemos ver que el aumento se mantiene de forma coherente y paulatina. Aunque, si vemos la cantidad de niveles del servicio público, podemos ver que existen 16 grados de servicio, partiendo del noveno con salarios altamente comparables con gerencias privadas. Es necesario mencionar que el grueso de burócratas se encuentra entre el servidor de apoyo 4 al servidor público 7. Además, se debe recalcar que estos cargos en teoría no deberían ser políticos, ya que obedecen a habilidades específicas y deberían ser cargos para personas técnicas con habilidades específicas y con capacidad de ascender. Por ejemplo, desde la escala del servidor público nivel 3 se necesita un título de tercer nivel. A diferencia de los

cargos de designación por confianza que son los jerárquicos superiores, es decir desde direcciones a subsecretarías.

ESCALA DE REMUNERACIONES DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR

| | 2011 | 2012 | 2015 | 2017 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Presidente | 6.600 | 6.957 | 6.261 | 5.635 |
| Vicepresidente | 6.336 | 6.679 | 6.011 | 5.410 |
| Ministros y secretarios | 5.808 | 6.122 | 5.510 | 4.959 |
| Viceministros | 5.280 | 5.566 | 5.009 | 4.508 |
| Subsecretarios | 4.752 | 5.009 | 4.508 | 4.057 |
| Coordinadores Generales | 3.960 | 4.174 | 3.798 | 3.418 |
| Coordinadores | 3.168 | 3.339 | 3.038 | 2.734 |
| Directores agregadores de valor | 2.640 | 2.783 | 2.588 | 2.418 |
| Directores técnicos | 2.415 | 2.546 | 2.368 | 2.368 |
| Coordinadores de despacho | 2.112 | 2.226 | 2.115 | 2.115 |

Figura 7. Escala de remuneraciones del nivel jerárquico superior 2011-2017
Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2017).

Los niveles jerárquicos centrándonos en ministros para abajo en los cargos tienen sueldos altamente competitivos, sin embargo estos cargos no tendrían un respaldo como carrera burocrática, esto lo analizaremos a detalle con la comparativa de las normativas sobre el servicio público. Los salarios percibidos dentro del sector público tienen la particularidad de ser mucho más altos que en el sector privado, sobre todo los jerárquicos superiores, que como vemos van desde 2.112 a 6.600 dólares en la mejor época del correísmo. Y que para una interpretación sencilla no han variado mayormente a lo largo de la década de la revolución ni con la llegada al poder de Lenin Moreno.

Cabe mencionar que la tabla citada sólo evidencia los salarios mes a mes sin incluir beneficios de ley como los son los décimo tercer y cuarto sueldo. Basta con realizar un pequeño cálculo del salario por 12 y tenemos que los salarios de los niveles jerárquicos sobrepasan los 25.000 dólares anuales. Que en el sector privado sería alcanzable después de muchos años, tomando en cuenta experiencia y formación profesional. Cosa que no necesariamente se establece en el sector público, ya que no es necesario tener una formación específica o experiencia para dichos cargos, más que la confianza de autoridades que van desde el presidente a los ministros. Y es que la normativa no especifica un nivel de tecnicidad o relación de profesión para los cargos directivos.

Es meritorio de igual manera mencionar que si bien en el año 2015 aparentemente se hace una reducción en los salarios durante el gobierno de Correa, durante el año 2014

y los siguientes se crean nuevos espacios o partidas con valores más altos, esto se lo puede evidenciar ya que el gasto fiscal se mantuvo durante el año 2015 incluso aumentó, como se puede evidenciar en la Gráfica 1 sobre el gasto público. Esto significa más personas alineadas al proyecto político de la revolución en cargos dentro del estado. Se podría decir que la inflación estatal se pudo alinear de manera tan efectiva al proyecto correísta debido al boom petrolero, la bonanza por demás permitía gastar dinero sin mayor impacto en el ciudadano común.

NÚMERO DE FUNCIONARIOS POR FUNCIÓN DEL ESTADO A DICIEMBRE 2017

| FUNCIÓN DEL ESTADO | NÚMERO DE FUNCIONARIOS |
|---|------------------------|
| Función de Transparencia y Control Social | 7.216 |
| Función Ejecutiva | 471.410 |
| Función Electoral | 1.940 |
| Función Judicial y Justicia Indígena | 16.890 |
| Función Legislativa | 1.610 |
| Total | 499.066 |

Figura 8. Número de funcionarios por función del estado a diciembre 2017

Fuente: Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2017).

La función ejecutiva es la que más partidas tiene o para ser entendible la que más puestos de trabajo posee 471.410 que representa más del 70% del total de funcionarios en todas las instituciones públicas. Se podría decir que en teoría los funcionarios de la función judicial o de administración de justicia deben tener una formación específica para ocupar grados altos en el sector público. Sin embargo, aunque parte de esto es verdad, en el fondo las designaciones de cortes y direcciones continúan siendo asignaciones políticas.

Aproximadamente existía durante el año 2017 un aproximado de 8 millones de personas económicamente activas. Si contrastamos que medio millón son empleados públicos, significa que cada familia tiene al menos un miembro cercano o lejano de su núcleo inmersos en la burocracia estatal. Y por ende ese medio millón de burócratas aportan en gran medida al PIB e ingresos a la economía estatal. El estado ecuatoriano para su dimensión tiene uno de los cuerpos burocráticos más grandes de la región en donde el espacio de lo público se ve más deseado frente a los demás espacios de trabajo.

2. Aprobación de la Ley LOSEP

La Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) de Ecuador emergió en un período de cambios significativos en el país. Durante el gobierno de Rafael Correa, iniciado en 2007, se impulsó la llamada “Revolución Ciudadana”, un proyecto que buscaba transformar diversos aspectos del Estado, incluyendo la gestión pública.

La LOSEP se concibió como parte de una iniciativa más amplia para modernizar y homogeneizar el manejo del talento humano en el sector estatal. La legislación previa, conocida como LOSCCA, se consideraba inadecuada para enfrentar los retos de una administración pública en evolución. Los objetivos principales de la nueva ley incluían la unificación de los procesos de reclutamiento y ascenso del personal, el aumento de la eficacia en la gestión estatal, y la alineación del servicio público con las metas de desarrollo nacional.

El proyecto de ley fue presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 2 de julio de 2009. Durante su análisis en el órgano legislativo, se suscitaron intensos debates sobre varios aspectos de la propuesta, siendo uno de los más polémicos la intención de unificar los regímenes laborales del sector público.

La LOSEP fue aprobada el 11 de agosto de 2010 con un amplio respaldo: 108 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones. Esta mayoría reflejaba el sólido apoyo político al gobierno de Correa en ese momento. No obstante, la aprobación no estuvo exenta de controversias.

Entre las principales innovaciones de la LOSEP se encontraban la unificación del sistema de remuneraciones, la implementación de una evaluación de desempeño más estricta, la redefinición de las categorías de servidores públicos, nuevas normas para contratación y promoción, y un régimen disciplinario más riguroso. Estos cambios buscaban alinear la gestión del personal estatal con los objetivos de eficiencia y modernización propuestos por el gobierno.

Sin embargo, la implementación de la ley encontró resistencia y generó tensiones. El punto más crítico fue la crisis del 30 de septiembre de 2010, conocida como “30-S”, que el gobierno calificó como un intento de golpe de Estado. Este evento se desencadenó, en parte, por el descontento de sectores de la policía y las fuerzas armadas ante los cambios en sus regímenes laborales contemplados en la nueva ley.

Posteriormente, se introdujeron modificaciones mediante veto presidencial, eliminando algunos aspectos controvertidos relacionados con los beneficios de los

miembros de la fuerza pública. No obstante, las tensiones persistieron, especialmente con la introducción de la “compra de renunciaciones obligatoria” a través del Decreto Ejecutivo 813 de 2011. Esta medida, no contemplada en el texto original, permitía al Estado desvincular a funcionarios de manera unilateral con una compensación económica.

La implementación de esta medida llevó a numerosas desvinculaciones en el sector público entre 2011 y 2012, generando preocupación entre sindicatos y organizaciones de trabajadores, que denunciaron un aumento de la precariedad laboral en el sector estatal. A mediano plazo, la LOSEP ha tenido un impacto considerable en la estructura y funcionamiento del sector público ecuatoriano. Ha contribuido a estandarizar procesos y profesionalizar la administración pública, implementando sistemas más rigurosos de evaluación y promoción. Sin embargo, también ha sido objeto de críticas, argumentando que la rigidez de algunos de sus mecanismos podría dificultar la atracción y retención de talento en áreas especializadas.

La implementación de la ley ha estado marcada por tensiones entre el gobierno y los sindicatos de trabajadores públicos, quienes argumentan que ciertas disposiciones, especialmente la “compra de renunciaciones obligatoria”, han debilitado la estabilidad laboral en el sector.

En primera instancia podemos decir que, la LOSEP representa un hito importante en la reciente historia de la administración pública ecuatoriana. Surgida en un contexto de amplias reformas estatales, ha tenido un profundo impacto en la estructura y funcionamiento del sector público. Aunque ha contribuido a la modernización y estandarización de procesos, también ha generado controversias y desafíos que siguen siendo tema de debate en la sociedad ecuatoriana. El análisis de sus efectos a largo plazo continúa siendo relevante para investigadores y formuladores de políticas públicas en Ecuador.

Capítulo segundo

Comparación de regímenes laborales en el sector público ecuatoriano

1. Comparativa de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) y la Ley orgánica de Servicio Público (LOSEP)

El Servicio público se ha regido por una normativa específica, en el caso de los funcionarios públicos o burócratas, han existido varios cambios en la Ley que establece las reglas de este sector de la sociedad. Para el estudio de la presente tesis desarrollaremos un primer análisis comparativo entre la llamada Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) del año 2003 frente a la Ley orgánica de Servicio Público (LOSEP) 2010, siendo esta última la vigente a la fecha.

Es importante primero mencionar que la mayoría de países democráticos cuentan con una ley que establece cuales son los derechos y obligaciones de quienes desean ejercer en la esfera de lo público. Para esto debemos diferenciar claramente que lo que nos atañe es el análisis de la normativa que rige a los funcionarios de libre remoción, carrera o dirección. Es decir, quienes participan del cuerpo burocrático más no de los funcionarios elegidos por elección popular, entiéndase estos como legisladores, concejales, delegados etc.

La ley vigente previo a la LOSEP de 2010, estaba enfocada en la creación y construcción de una carrera administrativa, es decir un tipo de burocracia con esencia Weberiana de estado racional con una administración efectiva a través de la especialización, que si bien no era perfecta, basaba sus lineamientos en la constitución del año 1998. Mientras la ley vigente hoy en día responde a la constitución del periodo correísta de 2008. Es pertinente analizar cómo inicia la LOSCCA en su primer artículo y como objetivo central cita lo siguiente:

Objetivo.- El servicio civil y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un sistema técnico de administración de recursos humanos. (EC 2004, art. 1)

Como podemos observar la partida central de la ley tiene una influencia claramente Weberiana en el sentido de profesionalizar el servicio público, de maximizar

la eficiencia y alcance del estado, sobre todo un enfoque en lo técnico como engranaje central del desarrollo de la burocracia y basa sus principios en lo que regularmente evoca un estado de derecho.

Por otra parte, la Ley en vigencia LOSEP si bien conserva en su mayoría el texto del artículo antes emocionado, este pasa a segundo lugar en esta versión y prioriza el Art. 1. llamado Principios que analizaremos en el siguiente párrafo, ahora nos enfocaremos en las diferencias del “Objetivo”, en la versión actual se incluyen conceptos como igualdad de derechos y no discriminación que se citan en la constitución que se autoproclama garantista y la base de un estado desarrollista.

Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación. LOSEP (EC 2010, art. 2)

El cambio en el objetivo de la ley se centra en los principios citados en el artículo inicial:

Principios.- La presente Ley se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación. LOSEP (EC 2010, art. 1)

Esto está enfocado en la participación en igualdad de los diferentes actores de la sociedad, que en sus inicios se podría comprender como un ajuste a la discriminación entre por ejemplo, las plazas laborales y su acceso por género. O el reconocimiento de grupos históricamente discriminados. Sin embargo, esto puede ser estudiado desde el cambio de constitución propia de la versión de Montecristi que es garantista de derechos y que en sustancia no es tan variante a las de 1998, pero con cambios clave para el favorecimiento de la clase política dominante perteneciente al Socialismo del Siglo XXI.

Por otra parte, un punto importante a analizar son los requisitos para poder ingresar a la carrera administrativa. Y es que si bien los cambios parecen no ser sustanciales, se realizan puntualizaciones que derivan en la contratación e inclusión de ciudadanos extranjeros, y la no exigencia de haber atravesado por un proceso meritocrático para ingresar al sector público, sino que considera e introduce la ley del

2010 los contratos ocasionales y nombramientos provisionales inexistentes antes del correísmo.

Pero antes de analizar las diferencias correspondientes a la creación o introducción de nuevas formas de contratación, la más evidente entre estas dos leyes es la del cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio, esto para los hombres, ya que en la versión de la denominada LOSSCA existía este requisito, mientras que en la versión LOSEP se omite por ya no ser el servicio militar de carácter obligatorio. *Requisitos para el ingreso.- Para ingresar al servicio civil se requiere: d) Haber cumplido lo dispuesto en la Ley de Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas Nacionales; LOSEP (EC 2010, art. 6; énfasis añadido)*

Sin embargo, este requisito que se omite no es precisamente es más importante o de relevancia a ser estudiado. Aunque es importante considerar que con los cambios en la ley este factor constituye un requisito menor al momento de buscar un espacio laboral en el sector público. Este no resulta ser el único requisito novedoso o que cambia en la lista, ya que lo que resulta novedoso es en cuanto a la aprobación de ingreso al sector público mediante concurso de méritos o nombramiento, esta última figura la analizaremos desde la aparición de nuevas figuras de contratación.

Pero antes de evidenciar los modelos de contratación cabe comprar uno de los literales que se incluyen en la LOSEP y este enfoca sus esfuerzos en la construcción del servicio público mediante meritocracia a través de los concursos de méritos y oposición de los cuales el gobierno de Rafael Correa hizo una carta de presentación, que en su esencia no deberían estar viciados o precisar arreglos. El literal cita los siguiente:

- h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción;
- i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley. Exceptúanse los casos específicos y particulares que determina la Ley. (EC 2010, art. 5)

Es decir, según este literal debe existir una evidenciable que acredite como ganador o ganadora a la persona que postuló a determinado cargo, puntualizando este tipo de procesos la parte de méritos apela a la formación académica, experiencia y demás respaldos que pudieran acreditar la capacidad del aspirante al futuro labor. Así mismo, se establece que en la fase de oposición se efectúan pruebas de conocimiento teórico y práctico así como de diferentes evaluaciones entre estas psicológicas, psicométricas etc. Lo que en un proceso justo permitiría la elección del postulante más apto.

Sin embargo, algo peculiar a distinguir en este punto es que la excepción se da para los funcionarios de elección popular o de libre nombramiento y remoción que se entiende bajo lo postulado podrán ser contratados y removidos de una manera más fácil, lo que no genera una relación de dependencia prolongada sino que daría paso a los llamados contratos temporales dentro del sistema público. Lo más curioso y llamativo de los literales introducidos es que dice “*Exceptúanse los casos específicos y particulares que determina la Ley*” dando paso a excepcionalidades que generar no solo ambigüedades, sino que propician la aparición de cláusulas patológicas o en términos más sencillos que generar problemas al momento de su interpretación, llevando a reducir los casos a situaciones excepcionales.

Para contrastar la comparación con el cuerpo legal anteriormente citado la LOSCCA especificaba en su literal.

g) Haber presentado, cuando corresponda hacerlo, la declaración patrimonial juramentada conforme lo previsto en la Constitución Política de la República y la ley y haber autorizado el levantamiento del sigilo de sus cuentas bancarias.
Una vez expedido el contrato o nombramiento respectivo, dentro del término de quince días, éste deberá registrarse obligatoriamente en la unidad de administración de recursos humanos correspondiente. (EC 2004, art. 6)

En el texto mencionado, este establece específicamente que se registrará el contrato o nombramiento, lo que nos permite evidenciar solo dos modalidades de contrato y que estarían ligadas a la disponibilidad de plazas laborales en cada institución pública. Además, los nombramientos durante la época de vigencia de la ley LOSCCA solo podrían dividirse de la siguiente manera de acuerdo con el art. 18.- Clases de nombramiento: *Regulares*: Aquellos que se expidan para llenar vacantes mediante el sistema de selección de personal previsto en esta Ley. LOSCCA (EC 2004, art. 18; énfasis añadido)

Para la versión de la LOSEP vigente se sustituye la denominación de Regulares por Permanentes, el cuerpo del artículo conserva las mismas palabras textuales, es decir que la clave del cambio se encuentra en la palabra permanente que genera un estado mayor de seguridad de permanencia. Es importante referir que la versión LOSEP este artículo es el número 17 y no el 18 como en su predecesora.

De igual manera tenemos la referencia a los contratos de carácter provisional o que hacen referencia a una determinada temporalidad de permanencia en el cargo para lo cual en la versión LOCSA se expresa que existen cuatro tipos de nombramientos provisionales, los cuales detallan lo siguiente:

Provisionales:

- b.1) Aquellos expedidos para los ciudadanos que habiendo ingresado por el sistema de selección de personal, se encuentren cumpliendo el período de prueba legalmente establecido;
- b.2) Aquellos expedidos para ocupar el puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones, o destituido de su puesto, hasta que se produzca el fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo u otra instancia jurídica facultada para aquello;
- b.3) Los expedidos para llenar el puesto de un servidor que hubiese sido ascendido y/o trasladado a otro puesto en el cual deba cumplir el período de prueba; y,
- b.4) Los expedidos para ejercer las funciones de un servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneraciones. (EC 2004, art. 18)

Los nombramientos provisionales hacen alusión a condiciones como ascensos por aptitudes o como compensación al término del periodo de prueba que establece la ley. La selección de personal según este criterio deja claro que existían procesos para la selección limitados a situaciones específicas, por ausencia del funcionario, por estar sentenciado o como un incentivo al trabajo de un funcionario que ha cumplido con eficiencia sus funciones y de esta manera ser reconocido por el área de Recursos y desarrollo del Talento Humano.

Para poder contrastar lo antes mencionado observemos lo que sucede en la LOSEP con los nombramientos provisionales. En esta ley se introduce un tipo de nombramiento adicional a los citados con anterioridad, los tres primeros literales conservan su esencia y redacción en comparación con lo citado a continuación: b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior LOSEP (EC 2010, art. 17) En la LOSEP se establece de manera más desglosada para qué cargos aplica la emisión de nombramientos, lo peculiar en este caso es que el literal b.4 menciona a los cargos de nivel jerárquico superior, es decir cargos de tipo directivo, coordinadores o en el caso de la forma de administración del correísmo los cargos conocidos como subsecretarios y secretarios, también ingresan en esta categoría dignidades tales como ministros, viceministros y gerentes de las diferentes empresas públicas.

- b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior;
- c) De libre nombramiento y remoción; y,
- d) De período fijo.

Los nombramientos provisionales señalados en los literales b.1) y b.2) podrán ser otorgados a favor de servidoras o servidores públicos de carrera que prestan servicios en la misma institución; o a favor de personas que no tengan la calidad de servidores públicos. (EC 2010, art. 17)

La mención a estos tipos de nombramiento enfatiza periodos de prueba para quienes en este caso han sido seleccionados o ascendidos de un cargo diferente al nuevo en curso. Además, se señala que los servidores serán sometidos a dar pruebas para determinar y calificar su desempeño, esto se convertiría en las llamadas evaluaciones de desempeño que se realizan a funcionarios cada seis o tres meses. Para lo cual se estaría propiciando o favoreciendo a funcionarios que han ganado concurso o que por méritos cambiaron de cargo y por ende son los más idóneos. Sin embargo, resulta curioso analizar el literal d) en el cual se menciona que los nombramientos para un periodo fijo pueden ser otorgados no solo a servidores de carrera sino también a personas que no tengan calidad de servidores públicos, es decir que pueden ser personas que ingresen por primera vez al sector público.

Después de haber analizado lo que acabamos de mencionar es meritorio establecer que una de las diferencias existentes y quizá la más importante en la comparativa de ambas leyes es que como lo dice su nombre la LOSSCA habla de la Carrera Administrativa, y esta terminología se eliminada de la LOSEP y se deja solo el nombre de Servicio Público, lo que deja un vacío y deslegitima el valor de la carrera administrativa.

El título VI de la ley LOSSCA presentaba los siguientes artículos:

La carrera administrativa.- Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a elevar el nivel de eficiencia de la administración pública y garantizar estabilidad y promoción de los servidores públicos sobre la base del sistema de mérito.
Servidores públicos protegidos por la carrera administrativa.- Quedan protegidos por las disposiciones de este Título, todos los servidores públicos pertenecientes a las instituciones del Estado que hubieren adquirido tal calidad. (EC 2004, arts. 90 y 91)

Lo más importante a resaltar en esta parte es que en el Art 91 el cual protege a los funcionarios que se encuentran bajo este régimen de contratación, es decir los servidores públicos tenían un respaldo al momento de protección de sus derechos bajo esta ley. Dado el caso de despidos o vulneraciones de sus derechos, la ley permitía una defensa al tener como lo dice el artículo, la calidad de servidor de carrera. Estos artículos se suprimen en la Ley LOSEP, ya que si analizamos desde el mismo título de la ley se suprime Carrera

administrativa, lo que deja sin funcionamiento o sin importancia a la protección de los funcionarios de carrera.

Es decir, que ya no existe una protección como tal especial para quienes son servidores públicos sino que el ente previo a la LOSEP la SENRES (Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público), deja de existir y pasa todo en su momento al ministerio coordinador del Talento Humano y posteriormente todo regido bajo el ministerio del Trabajo. Por lo tanto, no existe una entidad separada, que controle la remuneración y derechos o estabilidad de los empleados públicos.

En la continuación del cuerpo de la ley se establecen los mecanismos por los cuales un servidor podría ser separado de sus funciones en el marco de incumplimiento de funciones y demás causales para ser despedido. La LOSCCA señala: “De la pérdida.- La calidad de servidor público de carrera se pierde cuando este fuere destituido del puesto por causales legalmente comprobadas, o en el caso señalado en el artículo anterior” (EC 2004, art. 95: énfasis añadido) La LOSEP, por otra parte, “De la pérdida de la carrera del servicio público.- La calidad de servidora o servidor de carrera del servicio público, se pierde con la cesación de funciones del puesto por una o más de las causales señaladas en la presente Ley”. (EC 2010, art. 88: énfasis añadido).

De esta comparación podemos sacar la conclusión de que, si bien no hay mayor diferencia en la redacción del artículo, se suprime carrera del servicio público, en ambos casos las causales señaladas tienen un enfoque en la separación de los servidores por incumplimiento de funciones, cometimiento de delitos o actos de corrupción.

Es importante mencionar que para ejercer en el servicio público se establece la prohibición del pluriempleo, lo que hace referencia a poder trabajar en varios lugares al mismo tiempo.

Prohibición de pluriempleo.- Ningún ciudadano desempeñará al mismo tiempo más de un cargo público, sea que se encuentre ejerciendo alguna dignidad por votación popular o cualquier función pública. Se exceptúa de esta prohibición a los docentes de institutos de educación superior, debidamente reconocidos por el CONESUP, que además de una función pública podrán ejercer exclusivamente la cátedra universitaria si su horario lo permite. (EC 2004, art. 12; énfasis añadido)

Para lo cual, en ambas versiones de la ley se mantiene esta prohibición, ya que un funcionario no podría cumplir con jornadas dobles y comprometer la eficiencia de la función pública. Sin embargo, esta prohibición se exceptúa en el caso del ejercicio de la

docencia a nivel superior en universidades o institutos tecnológicos pertenecientes al estado.

Prohibición de pluriempleo.- Ninguna persona desempeñará, al mismo tiempo, más de un puesto o cargo público, ya sea que se encuentre ejerciendo una representación de elección popular o cualquier otra función pública. Se exceptúa de esta prohibición a las y los docentes de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas y Privadas, legalmente reconocidas, siempre que el ejercicio de la docencia lo permita y no interfiera con el desempeño de la función pública. (EC 2004, art. 12; énfasis añadido)

La prohibición de pluriempleo no se ha visto afectada en ninguna de las dos versiones de la ley analizadas, lo que podemos destacar es la referencia al CONESUP, en la ley LOSCCA en contraste con la existente SENESCYT, como organismos reguladores de la educación pública superior. Este sería uno de los mecanismos de regulación más importantes de ambos cuerpos de ley, lo que permite inferir que se conservó gran parte de artículos o al menos los menos conflictivos.

Otra de las cosas que cambian en las dos versiones de la ley es que en la LOSSCA se exige que para que alguien pueda ocupar un cargo relacionado a lo público, este debe ser ecuatoriano y no tener antecedentes penales. Pero en contraste tenemos que desde el 2010 en la LOSEP se establece en los requisitos para inclusión de extranjeros en los procesos de selección del servicio público que estos deben haber permanecido un tiempo determinado en el país para poder acceder a una plaza laboral.

Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición. En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales. (EC 2010, art. 5)

Este es un tema muy interesante que analizar al momento de los cambios entre leyes, ya que la inclusión de trabajadores extranjeros resultaría clave para el desarrollo y construcción de un estado propio del socialismo del siglo XXI. Gran parte del desarrollo de la política socialista se enfocó en la inclusión de profesionales de Cuba o Venezuela que suplirán espacios tradicionalmente ocupados por ciudadanos, en este caso ecuatorianos.

Si bien la inclusión de personas sin distinción de su nacionalidad sería algo ideal en un mundo globalizado, lo que nos concentra en esta parte es que, al permitir esta inclusión existió un mecanismo para construir un estado con las ideas propias del socialismo de Cuba o Venezuela, en este caso con la introducción de personal de salud y

funcionarios públicos, puntualmente con médicos del régimen castrista y docentes del chavismo.

Todo lo antes mencionado y en sí, como reformas que se aprobaron durante el periodo de gobierno de Rafael Correa causaron conmoción alrededor de la estabilidad de los funcionarios que en este caso se vieron afectados por el cambio en la ley. Y es por esto que existe una importancia en analizar el giro de la ley que si bien era perfectible, esta mostró un favorecimiento a implementar prácticas tales como el patronazgo o el fortalecimiento de patrimonialismo como una práctica tradicional, pero reforzada en la coyuntura actual.

Estas prácticas y en las cuales se basa este trabajo de investigación, serán abordadas una vez entendamos lo que significa la conceptualización de los términos antes mencionados. Es importante mencionar que existen instituciones tanto formales como informales que pueden ser visibles, estos mecanismos de control o toma del poder se ven reflejados en gobiernos de corte autoritario y que permiten en cierta medida el fortalecimiento de determinado sistema político o en el caso ecuatoriano un partido político en especial *Alianza País*.

En todas las instancias del aparato estatal se buscó instaurar e institucionalizar la designación de puestos de trabajo a favor de los militantes de un determinado partido político y en el caso específico de los militantes de la organización política Alianza País, la cual llevó al poder a Rafael Correa. De igual manera, el proyecto político de este nuevo gobierno que cambió la constitución de 1998 por la de Montecristi 2008, se lo denominaría la Revolución Ciudadana. Denominación que adquirirían los simpatizantes y participantes del gobierno de Correa.

El punto de inflexión para el cambio de todos los códigos, leyes orgánicas y demás reglamentos que incidieron en el nombramiento de autoridades en el estado como de cambio en el servicio público, sin duda fue el cambio de constitución y la creación de agencias estatales tales como ministerios, secretarías e incluso de poderes del estado como el CPCCS o Concejo de Participación Ciudadana y Control Social. Si bien la constitución dejaría las reglas del juego por así decirlo claras, la decisión desde el ejecutivo dio paso a interpretaciones seriales que generaron violaciones a esa misma constitución, pero respaldados por los cambios en las agencias y el nuevo reglamento LOSEP.

Lo decisivo es indicar que, por fuera de cualquier proceso electoral y a través de decisiones excepcionales, claramente violatorias de la Constitución de 2008, el movimiento político del Presidente de la República designó a las autoridades de las demás

funciones del Estado. Pero no solo eso, podemos sostener que el régimen de transición posibilitó a que esta interferencia continúe en las siguientes fases de conformación de todas las nuevas instituciones. (Celi 2020, 387)

La introducción de los aliados en un gobierno no tiene por qué ser algo considerado inequívoco o que sea prohibido, ya que la ley establece prohibiciones claras como no involucrar a miembros de la familia directa de un funcionario en la misma institución, a lo que se conoce como nepotismo. Lo que en efecto significa la inclusión de familiares directos con grados de consanguinidad directa y actividad la cual puede generar un conflicto de intereses a la hora de la toma de decisiones de determinada institución.

Si bien, esto sería el ideal, en la práctica rara vez se cumple y en un estado como el Ecuador, ya que a partir de todos los cambios que realizó el gobierno de Rafael Correa, instauró un reparto de cargos a nivel estatal entre quienes no solo eran afines a la revolución ciudadana sino que incluso resultaban ser familiares, tanto en el ejecutivo como en muchos casos en el poder judicial o como en lo ya mencionado en el CPCCS y demás organismos de designación de autoridades.

LOSEP:

Del Nepotismo.- 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.

[...] En caso de incumplimiento de lo señalado en el presente artículo, se notificará sobre el particular a la Contraloría General del Estado, para que proceda a ejercer las acciones que correspondan. LOSEP (EC 2010, art. 6; énfasis añadido)

LOSCCA:

Nepotismo.- Es el acto ilegal ejecutado por un dignatario, autoridad o funcionario, en la designación, nombramiento o contratación en un puesto o cargo público, hecha dentro de la misma función del Estado, institución, entidad u organismo que representa o ejerce su servicio a la colectividad, a favor del cónyuge, del conviviente en unión de hecho, de sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

[...] Será sancionada con la destitución de su cargo, la autoridad nominadora que designe o contrate personal contraviniendo la prohibición de nepotismo, establecida en esta disposición. (EC 2004, art. 7; énfasis añadido)

Con lo antes citado en referencia a nepotismo este está claramente definido como un acto de corrupción y que en versiones de ambas leyes tenemos sanciones. Por una parte, la ley LOSCCA especifica que la persona que incursione en nepotismo será

sancionada con la destitución de su cargo. En sí la entidad o la sanción como tal viene de la misma institución, y en tal caso desde la dirección de Talento Humano. Mientras que en la ley LOSEP se establece que la notificación por prácticas de Nepotismo se hará de manera directa a la Contraloría General del Estado para que sea esta la entidad que tome la decisión de las sanciones.

Entre las sanciones más comunes en Ecuador y alrededor del mundo, tienen como norma general la destitución del funcionario, penas privativas de la libertad y sanciones administrativas como no volver a ejercer cargo público alguno. No obstante, este enfoque de prohibición de incluir a familiares en Ecuador aplica para la misma institución por ser motivo de conflicto de intereses mientras que, si la familiaridad se da en otra institución no existe mayor sanción, cosa que propiciaría actos de dudosa legalidad.

Otro punto importante para resaltar es que el nepotismo es una base de las prácticas a las que llamaremos patrimoniales, concepto del cual partimos para el desarrollo de este trabajo. Y es que el patrimonialismo entendido como una práctica de “herencia de poder” como lo llamaremos para efectos lúdicos. Hace referencia a la dinámica de los antiguos imperios y dinastías monárquicas que partiendo de la premisa de designación divina y descendencia de los dioses, así mismo se institucionalizó como práctica recurrente o normalizada para el gobierno del reino la obediencia a la familia del rey. Incluso con la evolución de la república y el desarrollo de un estado laico, en las monarquías sobrevivientes se mantuvo la designación de autoridades en favor de familiares de los representantes de la corona.

Después de todo lo que hemos podido abordar en relación con las dos leyes analizadas, lo más destacado sin duda son los cambios en los tipos de nombramiento ya que estos son fundamentales para entender cómo las modificaciones de la ley favorecieron las prácticas patrimonialistas.

Por un lado, debemos comprender el ámbito de la aplicación de ambas leyes y es que la llamada LOSCCA amparaba y priorizaba a los funcionarios de carrera, la llamada carrera administrativa junto con la profesionalización de los servidores públicos, por otra parte, la LOSEP amplió su ámbito de aplicación para incluir a todos los servidores públicos, independientemente de si estaban en la carrera administrativa o no. Así mismo, se tiene que en las principales innovaciones de la LOSEP enfocaría sus esfuerzos en la flexibilidad en la contratación, énfasis en meritocracia, regulación integral y derechos de los servidores públicos.

Entre las cosas mencionadas podemos decir que la flexibilidad se enfoca en la diversidad de contratos ya que, la LOSEP incluyó otros medios de trabajo como contratos por servicios profesionales, contratos ocasionales, que no tenía la LOSCCA, por lo cual facilitaba una migración del sector público al privado y viceversa. Por el lado de la meritocracia, se conservó la importancia de la meritocracia en el ingreso y promoción de servidores públicos, por el lado de la regulación la LOSEP enfatizó la gestión de recursos humanos, en aspectos como la remuneración, las evaluaciones de desempeño y la movilidad laboral, por parte de los derechos de los trabajadores públicos se estableció regulaciones específicas para cada tipo de contrato.

Adicionalmente, tenemos que se incluyeron las evaluaciones de desempeño laboral, lo que en un mundo ideal de un sistema burocrático adecuado tiene sentido, el evaluar paulatinamente genera transparencia. Junto con esto la LOSEP incluiría la diferenciación en la remuneración a los servidores públicos, estableciendo de esta manera que puedan recibir su salario según el tipo de contrato y el desempeño de cada uno de ellos. Por parte de la LOSCCA, esta solo contaba con los dos tipos de nombramiento que también están considerados en la LOSEP y son el nombramiento provisional y nombramiento permanente. El provisional por un determinado tiempo y funcionaba en la LOSCCA como algo parecido a los contratos ocasionales de la LOSEP, con capacidad de despido sin mayor explicación. Finalmente, los nombramientos permanentes, como lo dicen son inamovibles, pero en el caso de la LOSCCA solo estos contaban con capacidad de educación constante y gozaban de derechos laborales. Ambas leyes apuntan a mejorar la gestión de recursos en el sector público, pero con diferente alcance y enfoque.

Es meritorio puntualizar que la meritocracia ha sido un concepto ampliamente debatido y buscado, especialmente en la administración pública y el sector laboral y que en Ecuador, la meritocracia ha sido un objetivo perseguido por diversas administraciones gubernamentales. En 2010, se aprobó la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), que buscaba establecer procesos de selección y promoción basados en el mérito y la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Esta ley representó un paso importante para promover la meritocracia en el sector público, eliminando prácticas de nepotismo y clientelismo que habían sido frecuentes en el pasado.

A pesar de los esfuerzos realizados, la meritocracia en Ecuador ha enfrentado desafíos significativos. Uno de los principales obstáculos es la resistencia cultural y organizacional arraigada en ciertas instituciones públicas. La cultura del favoritismo y el

nepotismo puede dificultar la adopción de procesos de selección y promoción basados en el mérito, lo que puede perpetuar prácticas no meritocráticas.

Otro desafío importante es la brecha educativa y social existente en el país. Ecuador enfrenta desigualdades educativas que afectan el acceso a oportunidades de educación de calidad para todos los ciudadanos. La falta de igualdad de oportunidades puede limitar la capacidad de algunos ciudadanos para competir en igualdad de condiciones y acceder a puestos de trabajo basados en el mérito.

Asimismo, la resistencia de grupos de interés y sectores afectados por los cambios promovidos por la LOSEP puede dificultar la implementación de la meritocracia. Algunos grupos pueden oponerse a los procesos de selección basados en el mérito porque pueden perder privilegios o ventajas obtenidas a través de prácticas no meritocráticas.

A pesar de estos desafíos, la meritocracia tiene el potencial de fortalecer la administración pública y promover una mayor eficiencia y equidad en el sector laboral en Ecuador. Para lograrlo, es necesario abordar estos obstáculos y considerar algunas recomendaciones.

En primer lugar, es fundamental promover un cambio cultural en las instituciones públicas, donde los méritos y el desempeño sean reconocidos y valorados. Los líderes en el ámbito público deben ser ejemplos de ética y transparencia, promoviendo la meritocracia en sus acciones y decisiones.

En segundo lugar, es necesario fortalecer el acceso a la educación de calidad para todos los ciudadanos. Se deben implementar políticas que reduzcan las brechas educativas y brinden igualdad de oportunidades para que todos los ecuatorianos puedan competir en igualdad de condiciones.

Además, se deben fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública para evitar prácticas no meritocráticas y promover una cultura de eficiencia y responsabilidad en el servicio público. Los procesos para la transparentación del ejercicio público y de la inclusión de personal en el estado, no son algo nuevo o que lo haya impulsado la LOSEP 2010, pero tomó más fuerza el hecho de impulsar los concursos de méritos y oposición y los informes de transparencia. Además, el gobierno de Correa crearía el Instituto Nacional de la Meritocracia el 18 de abril de 2011, mediante Decreto ejecutivo n.º 737, como ente regulador e independiente del ministerio de trabajo.

Esta entidad tendría como objetivo la prevención del cometimiento de actos deshonestos o de corrupción en la selección de personal para las distintas carteras de

estado, y serviría como un organismo denunciador de las prácticas de nepotismo o favoritismo que pudieran darse. Así se realizaría un seguimiento continuo a los procesos de transparencia y contratación, sin embargo la duración de la institución como ente separado de otro ministerio no duraría por mucho tiempo, debido a que mediante Decreto ejecutivo n.º 901 del 1 de febrero del 2016 se decreta fusiónese por absorción el Instituto Nacional de la Meritocracia al Ministerio de trabajo, permaneciendo a la actualidad este organismo adscrito al Ministerio de Trabajo sin mayor injerencia o capacidad de acción.

La meritocracia en Ecuador es un ideal deseable y necesario para avanzar hacia una sociedad más justa y eficiente. A pesar de los desafíos, es posible superarlos mediante el compromiso de líderes, instituciones y la sociedad en su conjunto. La promoción de la meritocracia en el país requerirá esfuerzos continuos para crear una cultura de mérito, igualdad de oportunidades y responsabilidad en la administración pública.

Desde la aprobación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en 2010, los concursos de méritos y oposición en Ecuador han experimentado cambios significativos en su implementación y enfoque.

Transparencia y acceso a la información: Con la implementación de la LOSEP, se hizo énfasis en la transparencia y el acceso a la información relacionada con los concursos de méritos y oposición. Las convocatorias, los requisitos y los resultados de los concursos deben ser publicados de manera amplia y accesible para garantizar la igualdad de oportunidades y la participación informada de los interesados.

Requisitos objetivos y perfiles claros: La LOSEP estableció la obligatoriedad de establecer requisitos objetivos y perfiles claros para los puestos a concursar. Esto evita la discrecionalidad y favorece la selección de candidatos en función de sus capacidades y competencias específicas relacionadas con el cargo.

Evaluación integral de competencias: Los concursos de méritos y oposición bajo la LOSEP incluyen una evaluación integral de competencias, que combina la evaluación de méritos (*formación académica, experiencia, capacitación*) con la evaluación de oposición (*pruebas técnicas y/o prácticas*). Esta combinación permite una valoración más completa del candidato.

Ponderación de resultados: La LOSEP establece una ponderación de los resultados obtenidos por los aspirantes en las diferentes etapas del concurso. Cada etapa puede tener un peso específico en el resultado final, lo que permite reconocer el valor de diferentes aspectos del desempeño del candidato.

- A) *Inclusión de la evaluación del desempeño*: En algunos concursos, especialmente para promociones internas, se ha incorporado la evaluación del desempeño del aspirante en su puesto actual como parte del proceso de selección. Esto permite considerar su experiencia previa y rendimiento laboral en la evaluación general.
- B) *Formación continua*: La LOSEP también ha promovido la formación continua y capacitación de los servidores públicos para mejorar sus competencias y habilidades. Esto se refleja en la oferta de cursos y programas de capacitación para aquellos que deseen concursar y para los funcionarios que ya se encuentran en la administración pública.

Digitalización y tecnología: Con el avance tecnológico, los concursos de méritos y oposición han incorporado herramientas digitales y sistemas en línea para facilitar el proceso de postulación y seguimiento. Esto ha agilizado los procedimientos y ha hecho más accesible la participación de los aspirantes.

A pesar de los avances, aún existen desafíos en la implementación de los concursos de méritos y oposición en Ecuador. La resistencia cultural a los cambios, la falta de recursos y la persistencia de prácticas clientelistas en algunas instituciones son obstáculos que deben abordarse para fortalecer la meritocracia en la administración pública.

Es decir, desde la aprobación de la LOSEP en 2010, los concursos de méritos y oposición en Ecuador han experimentado una evolución significativa en busca de promover una administración pública más transparente y eficiente. Los avances en transparencia, objetividad en los requisitos y la inclusión de diferentes etapas de evaluación han sido pasos importantes para fortalecer la meritocracia en el país. Sin embargo, es fundamental seguir trabajando en la consolidación de una cultura institucional basada en el mérito y en la formación continua de los servidores públicos para asegurar la promoción de la meritocracia como pilar fundamental de la administración pública ecuatoriana.

2.2. El denominado caso 30s y su relación con la ley LOSEP

La relación entre el 30 de septiembre y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en Ecuador es un aspecto relevante para comprender los eventos y las tensiones que llevaron a las protestas y manifestaciones de ese día. La LOSEP es una normativa que regula el empleo público y las relaciones laborales en el sector público ecuatoriano,

y su implementación durante el Gobierno de Rafael Correa fue objeto de controversia y descontento, lo que contribuyó a la movilización ciudadana. Entre los puntos más relevantes de las repercusiones de la ley se encuentra:

Reforma del empleo público: La LOSEP, aprobada en el año 2010, buscaba implementar una reforma integral del empleo público en Ecuador. Esta reforma tenía como objetivo modernizar la administración pública y promover la profesionalización y meritocracia en el sector. Sin embargo, diversos sectores de la sociedad cuestionaron aspectos específicos de la ley, especialmente en relación con los derechos laborales de los servidores públicos y su estabilidad en el empleo. Sin embargo esto generó un descontento entre los servidores públicos; una de las principales fuentes de descontento fue la disposición que establecía la no renovación automática de los contratos de los servidores públicos, lo que generó incertidumbre laboral y preocupación por posibles despidos masivos. Muchos trabajadores del sector público se sintieron amenazados por la posible pérdida de sus empleos y beneficios laborales.

Los cambios en las leyes o reglamentos suelen causar diferentes posturas de quienes defienden la versión previa a la que se quiere modificar. Esta ley no fue la excepción, ya que causó más allá de las discrepancias esperadas en el desarrollo normal de la aprobación de una ley. Debido a que esta ley generó un malestar y manifestación social desde la ciudadanía y de un fuerte grupo de la policía nacional.

El 29 de septiembre de 2010, la Asamblea Nacional discutió y aprobó en segundo debate la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), y en el contexto jurídico analizado en las investigaciones de la Fiscalía General del Estado sirvió de pretexto para la paralización del servicio público por parte de los integrantes de la Policía Nacional. (FGE 2015)

La presente cita es sacada del informe de la Fiscalía del año 2015 que valga la pena señalar estaba bajo el control del gobierno de Alianza País con Rafael Correa a la cabeza. Por este motivo el informe dice que la LOSEP sirvió como “pretexto” para la sublevación policial y movimiento de ciudadanos. Pero en efecto el descontento que llevó a las movilizaciones del 30 de septiembre de 2010 tuvieron como detonante la aprobación de la mencionada ley.

Además existió una evidente participación de las fuerzas armadas durante el 30 de septiembre, grupos de policías y militares se amotinaron en rechazo a la LOSEP y otras políticas gubernamentales. Esto llevó a una serie de enfrentamientos y disturbios en Quito y otras ciudades del país. La participación de las fuerzas armadas en las protestas fue un factor inusual y preocupante, ya que se cuestionó su lealtad y neutralidad en asuntos

políticos internos. Y que a su vez crearía una incertidumbre y cuestionamiento de la legitimidad del gobierno de Correa, el 30s podría leerse con facilidad desde la excepcionalidad schmittiana, pero no desde el lado del soberano.

Sin embargo, como para todo gobierno en funciones las crisis pueden resultar en una oportunidad mediática con un buen asesor político y de comunicación, el correísmo aprovechó dicho evento para legitimar sus cambios en el cuerpo legal emitido. Diferentes actores políticos interpretaron el 30S y las protestas de manera distinta. Por una parte, como ya se mencionó, el Gobierno de Correa acusó a la oposición de promover un intento de golpe de Estado, mientras que la oposición por otro lado argumentó que las manifestaciones eran una expresión legítima de descontento y rechazo a las políticas del Gobierno, incluida la LOSEP.

La existencia del derecho legítimo a la protesta y movilización social permitió que se realice una reevaluación de la Ley LOSEP, ya que después de los eventos del 30 de septiembre, se generó un debate nacional sobre la LOSEP y su implementación. El Gobierno y otros actores políticos se vieron obligados a reevaluar ciertos aspectos de la ley y a buscar acuerdos para calmar las tensiones y restaurar la estabilidad. Negociaciones en gran parte por los beneficios o derechos según el lector que se habían quitado a los oficiales de las fuerzas armadas y policía, sin embargo la LOSEP no tendría mayor cambio.

Por otro lado, la LOSEP estableció la evaluación de desempeño como un elemento fundamental para determinar el avance en la carrera administrativa. Los servidores públicos debían someterse a evaluaciones periódicas que medían su eficiencia y cumplimiento de metas. Aquellos que obtuvieran calificaciones destacadas podían acceder a bonificaciones o incentivos adicionales, lo que incentivaba el buen rendimiento y la mejora continua. Esto como se mencionó en el análisis comparativo entre la LOSCCA Y LOSEP, apuntaría a una apuesta por la meritocracia.

Para lo antes mencionado se crearía la Agencia de Regulación y Control del Servicio Público (ARCSP), entidad encargada de supervisar, regular y controlar la aplicación de la ley en todo el sector público ecuatoriano. La (ARCSP) se convirtió en la autoridad responsable de garantizar la correcta implementación de los procesos de selección, promoción y evaluación del desempeño. Y que a su vez, controlaría la informalidad de la contratación, antes de la LOSEP era común que muchas instituciones públicas contrataran personal mediante contratos ocasionales, lo que generaba una falta

de estabilidad laboral y condiciones laborales precarias. La LOSEP limitó el uso de este tipo de contratos y promovió la regularización del empleo público.

El pleno de la Asamblea Nacional toma conocimiento del veto ejecutivo el 29 de septiembre, logrando ratificar 14 artículos. Los cuales se puede citar a aquellos que tratan de que los trabajadores del sector público estarán amparados por el código del trabajo; respecto del nepotismo; sobre deberes de los servidores públicos con su superior jerárquico; sobre las leyes de trabajo peligroso; sobre las comisiones de servicio y permisos; sobre las causales de destitución; sobre quienes están excluidos del servicios público; sobre garantías adicionales a los derechos contemplados por esa misma ley; y sobre las normas técnicas para la certificación de calidad de servicio. Además 67 artículos entraron por el ministerio de la ley por no obtener los votos necesarios. (Rivas 2010)

Después del 30 de septiembre de 2010 y la implementación de la LOSEP, se realizaron ajustes y reformas adicionales para abordar ciertas preocupaciones y críticas. Estas reformas buscaron equilibrar los objetivos de la LOSEP con las necesidades de los servidores públicos y otros sectores afectados, en sus inicios la LOSEP tuvo un gran debate y posicionamientos de defensores y detractores, por lo cual es de suma relevancia la lectura de los 67 artículos pasados por decreto del ejecutivo o llamado también ministerio o imperio de la ley, haciendo que estos pasen de manera exacta a como fueron propuestos.

Es importante mencionar que la LOSEP sigue siendo objeto de revisión y debate en el ámbito político y social de Ecuador. Su impacto en la administración pública y en los derechos laborales de los servidores públicos continúa siendo un tema relevante para la sociedad y los actores políticos. La ley ha sido parte de la dinámica política del país y ha generado reflexiones sobre los desafíos y oportunidades en la gestión del servicio público.

Capítulo tercero

Burocracia y desarrollo profesional: Percepción y acceso en la carrera administrativa

1. Análisis de resultados de la percepción en el desarrollo de la carrera administrativa

Para evaluar la percepción de los funcionarios públicos del estado ecuatoriano sobre la profesionalización y calidad de la burocracia, se realizó una encuesta digital a 100 funcionarios de distintas instituciones públicas como la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil (STECSDI) ex Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida y ex Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio del Interior (MDI) entre otras.

Es de suma importancia puntualizar el porqué de la importancia de estas instituciones. En primer lugar, existió una cercanía entre el encuestador y las instituciones encuestadas, lo que facilitó la obtención de los permisos necesarios para realizar la investigación, permitiendo una recolección de datos más rápida y con acceso sin restricción. Además, estas entidades representan sectores clave de la administración pública ecuatoriana en áreas esenciales como la educación superior, el desarrollo social y bienestar infantil, y la seguridad interna, lo que proporciona una muestra diversa de la burocracia estatal, es decir desde distintos sectores del estado que atienden a diferentes necesidades de la población.

Asimismo, es importante destacar que se realizó las encuestas en estas instituciones debido al tamaño institucional y la cantidad de funcionarios, lo que permitió la obtención de información fiable sobre la carrera administrativa en el sector público. El por qué no tomar instituciones como ministerios como el de salud, agricultura o quizá el de gobierno, se debe a que en varios de estos ministerios el despliegue territorial es a nivel nacional y por efectos de estudio, las encuestas se realizaron en lo que se denomina planta central o sede central del ministerio o secretaría, y que es justamente donde se concentra mayormente la burocracia, en comparación con las administraciones zonales que suelen sufrir mayor cambio de carácter político. Por otra parte, también es importante evidenciar que el peso de realizar las encuestas en secretarías de jerarquía técnica dará en primera

instancia, una premisa de mayor necesidad de funcionarios técnicos y de carrera, supuesto que será examinado con mayor detenimiento en los resultados de las encuestas.

Esta muestra tomada cuenta con una variedad de profesionales de distintos roles y responsabilidades dentro de estas instituciones, ya que entre los encuestados se contó con diferentes muestras de cargos o partidas dentro del estado, tanto de niveles operativos como asistentes, analistas y especialistas, además de cargos del rango jerárquico superior como coordinadores, directores o subsecretarios, permitiéndonos explorar cómo la percepción de la carrera administrativa puede variar según las diferentes áreas y niveles jerárquicos. En el caso específico de la STECSDI, su evolución desde otras entidades ofrece una perspectiva única sobre cómo los cambios institucionales afectan la percepción de la carrera administrativa.

La encuesta se desarrolló en base a un cuestionario que aborda diversos aspectos relacionados con la carrera administrativa, la estabilidad laboral, las remuneraciones y las oportunidades de crecimiento dentro del sector público. Este cuestionario fue adaptado y ampliado a partir de estudios previos sobre el tema en la región. El objetivo es obtener datos concretos sobre las expectativas y aspiraciones de los funcionarios públicos, con el fin de analizar el nivel de profesionalización del servicio público en Ecuador.

Por otra parte, se seleccionó una muestra de 100 funcionarios públicos con el fin de evaluar su percepción sobre la profesionalización y la calidad de la burocracia desde su experiencia. El cuestionario utilizado cubrió temas como la carrera administrativa, la estabilidad laboral, las remuneraciones y las oportunidades de desarrollo dentro del sector público. Este instrumento fue adaptado y ampliado a partir de investigaciones previas como la planteada en el texto de Evans y Rauch sobre la medición de burocracia partiendo del cuestionario “*Escala de Weberianismo*” de los autores mencionados, pero adaptado a la realidad ecuatoriana.

uno de los problemas fundamentales para la realización de estudios comparados sobre burocracia y crecimiento económico era la ausencia de medidas de estructura burocrática. Para dar respuesta a esta situación, construyeron la escala de weberianismo [ESWEB]. Ésta es una medida sintética de estructura burocrática estatal con el que se busca generar un valor comparable que midiese el grado en el cual las agencias gubernamentales se caracterizaran por el reclutamiento meritocrático y la garantía de carrera predecible a largo plazo. (González Oquendo 2009)

Es decir que, esta metodología proporciona una base sólida para el análisis de la percepción de los funcionarios en relación con aspectos diversos de su carrera y entorno laboral dentro del sector público ecuatoriano, acorde a su experiencia dentro de este

ámbito, cabe recalcar que quienes respondieron son o habrían sido funcionarios en algún momento de su vida profesional, teniendo la capacidad suficiente para responder preguntas específicas, ya que el cuestionario aplicado fue adaptado a la realidad del servicio público ecuatoriano.

En cuanto a la muestra tomada en cuenta para este estudio, uno de los principales factores que le otorga valor a dicho número es su diversidad institucional. Al incluir funcionarios de varias entidades públicas, se captura una amplia gama con diversidad de experiencias y perspectivas que reflejan la realidad de diferentes niveles de gobierno, ministerios y secretarías, algunas que dicho sea de paso cambiaron su enfoque con las diferentes administraciones. Esto asegura que el análisis no se limite a una única perspectiva, sino que abarque una visión integral y equilibrada del funcionamiento del sector público, enriqueciendo los datos obtenidos y permitiendo un panorama más completo sobre la dinámica burocrática en el país.

En relación con los 100 participantes elegidos, estos son suficientes para proporcionar inferencias estadísticas válidas y confiables sobre la población general de funcionarios públicos en Ecuador. Este número representa un equilibrio adecuado entre obtener datos significativos y la viabilidad de llevar a cabo el estudio dentro de los recursos disponibles. Adicionalmente, permite alcanzar un nivel de confianza cercano al 95% con un margen de error alrededor del 10%, lo que proporciona una base estadística confiable y sólida para las conclusiones obtenidas.

El uso de la herramienta Google Forms para la recolección de datos agrega eficiencia y sistematicidad al proceso, facilitando la creación de una base de datos estructurada para un posterior análisis riguroso y que genera una mayor confianza al responder por parte del público objetivo. La accesibilidad de esta plataforma digital también incrementa la participación de los encuestados, permitiendo la recolección de respuestas más completas. Además, la posibilidad de realizar la encuesta de forma anónima, sobre todo en temas sensibles como las preguntas relacionadas a la corrupción, asegura una mayor honestidad en las respuestas, reduciendo el riesgo de sesgos y aumentando la validez y confiabilidad de los datos.

Por último y no menos importante, el aspecto ético fue igualmente considerado, ya que todos los participantes dieron su consentimiento informado, y se respetó el anonimato en las respuestas. Esto es crucial para garantizar que los encuestados se sintieran seguros al responder preguntas delicadas, lo que contribuyó a la obtención de información más veraz, no obstante también se realizaron encuestas de manera presencial

a manera de entrevista a ciertos cargos jerárquicos superiores y niveles operativos que no tuvieron reparo en contestar las preguntas.

En términos generales, la muestra y la metodología empleadas en esta encuesta son suficientes para identificar patrones y tendencias clave en las percepciones de los funcionarios públicos. Además, permiten realizar comparaciones con estudios similares como el de Evans & Rauch en el cual está basada esta adaptación, situando los resultados en un marco internacional más amplio. Aunque es necesario tener en cuenta los márgenes de error y las limitaciones de la muestra al hacer generalizaciones sobre la totalidad de los funcionarios públicos ecuatorianos, esta investigación proporciona una base sólida para el análisis y la formulación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad del servicio público en Ecuador.

En definitiva, esta encuesta, con su diseño robusto y enfoque ético, ofrece una visión representativa de la percepción de los funcionarios públicos sobre su entorno laboral y los desafíos que enfrentan, lo que la convierte en una herramienta valiosa para la toma de decisiones futuras en el ámbito de la administración pública.

Como se menciona en la introducción a continuación se realiza una descripción corta de cada una de las preguntas realizadas por el cuestionario en mención:

1. Pregunta sobre el ingreso a la administración pública de altos funcionarios:

Evalúa la proporción de altos funcionarios que ingresan mediante evaluaciones de conocimiento.

2. Pregunta sobre el ingreso de funcionarios comunes:

Evalúa la proporción de funcionarios comunes que ingresan mediante evaluaciones de conocimientos.

3. Pregunta sobre la duración de la carrera de altos funcionarios:

Busca determinar el tiempo promedio que un alto funcionario permanece en su ministerio o secretaría.

4. Pregunta sobre las aspiraciones de ascenso:

Explora las expectativas de ascenso para aquellos que ingresan mediante examen de ingreso.

5. Pregunta sobre la alternancia entre sector público y privado:

Indaga sobre la frecuencia con la que los altos funcionarios alternan entre el sector público y privado en sus carreras.

6. Pregunta sobre el cambio de ingresos al ingresar al sector público:

Mide cómo cambian los ingresos al pasar del sector privado al público.

7. Pregunta sobre la diferencia salarial entre sector público y privado:

Evalúa la diferencia porcentual en salarios y beneficios entre altos funcionarios del sector público y gerentes del sector privado.

8. Pregunta sobre ingresos no legales en el sector público:

Explora la diferencia porcentual en ingresos, incluyendo beneficios no legales, entre empleados del sector público y privado.

9. Pregunta sobre la experiencia en la función pública:

Determina cuánto tiempo ha estado el encuestado en la función pública.

10. Pregunta sobre el tipo de contrato:

Solicita información sobre el tipo de contrato que tiene el encuestado en su institución, es decir, nombramiento permanente, servicios profesionales etc.

11. Pregunta sobre la influencia de recomendaciones políticas o de superiores:

Evalúa la influencia de recomendaciones políticas o de superiores en el ingreso al sector público.

12. Pregunta sobre la afiliación a un partido político:

Determina si el encuestado ha pertenecido o pertenece a un partido político.

13. Pregunta sobre el método de ingreso al servicio público:

Recoge información sobre cómo ingresó el encuestado al servicio público mediante concurso de méritos, recomendación de un superior.

14. Pregunta opcional sobre la institución actual de trabajo.

Encuesta aplicada para la obtención de información sobre la percepción de la calidad de la burocracia ecuatoriana:

1. Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios de mayor jerarquía (Subsecretarías, Direcciones, coordinaciones) de su Ministerio o Secretaría, considera que ingresan a la administración pública a través de una evaluación de conocimientos o exámenes de aptitud?

- A. Menos del 10%
- B. Entre el 30 % y el 60 %.
- C. Entre el 60 % y el 90 %.
- D. Más del 90 %.
- E. Otra
- F. Otro:

2. *Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios comunes (Analistas y técnicos) de su ministerio o secretaría ingresan a la administración pública a través de un sistema de evaluación de conocimientos o exámenes de aptitud?*

- A. Menos del 30 %.
- B. Entre el 30 % y el 60 %.
- C. Entre el 60 % y el 90 %.
- D. Más del 90%
- E. Otro:

3. *Desde su experiencia ¿Cuál considera usted que es el número de años promedio que un alto funcionario permanece en un ministerio o secretaría durante su carrera?*

- A. Entre 6 meses a 1 año
- B. Entre 1 y 5 años
- C. Entre 5 y 10 años
- D. Entre 10 y 20 años
- E. La totalidad de su carrera
- F. Otro:

4. *¿Cuáles son las aspiraciones de ascenso que razonablemente puede esperar tener una persona que ingresa a una agencia estatal a través de un examen de ingreso a comienzos de su carrera?*

- A. En la mayoría de los casos no ascenderá o no existen exámenes de ascenso ni ingreso.
- B. En la mayoría de los casos, ascenderá uno o dos niveles.
- C. En la mayoría de los casos, ascenderá tres o cuatro niveles.
- D. Ascenderá varios niveles hasta alcanzar el nivel que se encuentra por debajo de las personas designadas para los puestos político
- E. En al menos algunos casos, ascenderá hasta alcanzar el puesto más alto
- F. Otro:

5. *¿Cuán habitual es para los funcionarios de alto rango de estas agencias estatales permanecer una gran parte de sus carreras en el sector privado, intercalando la actividad en el sector público y en el sector privado?*

- A. Normal
- B. Frecuente
- C. Inusual
- D. Casi nunca
- E. Otro:

6. *La diferencia salarial entre lo privado y lo público puede variar desde su realidad ¿Cuál fue el cambio de ingresos que experimentó en su economía en caso de haber trabajado previamente en el sector privado?*

- A. Disminuyó drásticamente
- B. Disminuyó ligeramente
- C. Se mantuvo en la misma posición
- D. Mejoró su posición
- E. Otro:

7. *¿Cuál considera que es la diferencia porcentual que existe entre los salarios y otros beneficios de ley (como viáticos, bonos u otras fuentes de ingreso adicionales al salario) de los altos funcionarios de las instituciones públicas en relación con los salarios de los gerentes del sector privado que desempeñan funciones y responsabilidades similares a los jerárquicos superiores del sector público?*

- A. Menos del 50 %
- B. Entre el 50 % y el 80 %
- C. Entre el 80 % y el 90 %
- D. Similares
- E. Más altos
- F. Otro:

8. *En relación a la pregunta anterior, si se incluyeran a los salarios de los funcionarios públicos beneficios económicos obtenidos por medios no legales, ¿cuál sería el porcentaje de diferencia de los ingresos percibidos entre un empleado del sector público y uno del sector privado?*

- A. Menos del 50 %
- B. Entre el 50 % y el 80 %

- C. Entre el 80 % y el 90 %.
- D. Similar
- E. El doble de lo privado
- F. Otro:

9. *¿Cuánto tiempo lleva usted en la función pública?*

- A. 6 meses o menos
- B. 6 meses a un año
- C. 1 año o más
- D. 5 años o más
- E. 10 años o más

10. *Señale qué tipo de contrato posee en su institución*

- A. Nombramiento Provisional
- B. Nombramiento Permanente
- C. Servicios profesionales
- D. Contratos Ocasionales

11. *¿En qué porcentaje considera usted, que influye la recomendación de un partido político, un funcionario jerárquico superior o padrinazgo, para el ingreso al sector público?*

- A. En un 99%
- B. En un 75%
- C. En un 50%
- D. Menos al 50%
- E. Nada importante

12. *Usted pertenece o ha pertenecido a un partido político*

- Si
- No

13. *Usted ingresó al servicio público por:*

- A. Concurso de Méritos y Oposición
- B. Recomendación directa de un superior

- C. Llamamiento de talento humano (gestión personal de enviar CV)
- D. Recomendación familiar o de un tercero
- E. Otro:

14. Indique la institución en la que labora actualmente (opcional)

2. Análisis del ingreso de personal en funcionarios públicos (Aplicación de encuesta, basada en preguntas sobre la carrera burocrática de Max Weber y preguntas adicionales)

1. Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios de mayor jerarquía (Subsecretarías, Direcciones, coordinaciones) de su Ministerio o Secretaría, considera que ingresan a la administración pública a través de una evaluación de conocimientos o exámenes de aptitud?

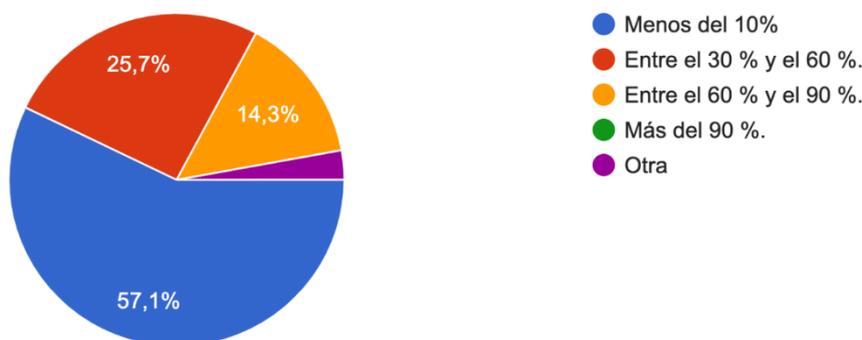


Figura 9. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Esta primera pregunta revela datos significativos sobre el acceso a cargos jerárquicos superiores como subsecretarías, direcciones o coordinaciones (salarios superiores a los 2300 dólares) en el sector público. En lo respondido tenemos que el 57,1 % de los encuestados considera que menos del 10 % de funcionarios obtiene su cargo mediante exámenes de aptitud o evaluación de habilidades. Por su parte, el 25,7 % estima que este porcentaje se sitúa entre el 30 % y 60 %, mientras que un 14,3 % cree que entre el 60% y 90% de los cargos se obtienen a través de evaluaciones formales.

Es notable que ningún encuestado indicó un porcentaje superior al 90 %, lo cual sugiere que, si bien existe la percepción de que hay procesos de selección mediante exámenes, estos no son predominantes. Al promediar las respuestas obtenidas, se estima

que aproximadamente un 32 % de los cargos jerárquicos se obtienen por mérito y evaluación, mientras que el 68 % restante correspondería a designaciones políticas o cargos de confianza. Estos resultados nos quieren decir que existe una prevalencia de las designaciones políticas sobre los procesos meritocráticos en el acceso a cargos jerárquicos del sector público.

2. Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios comunes (Analistas y técnicos) de su ministerio o secretaría ingresan a la administración pública a través de un sistema de evaluación de conocimientos o exámenes de aptitud?

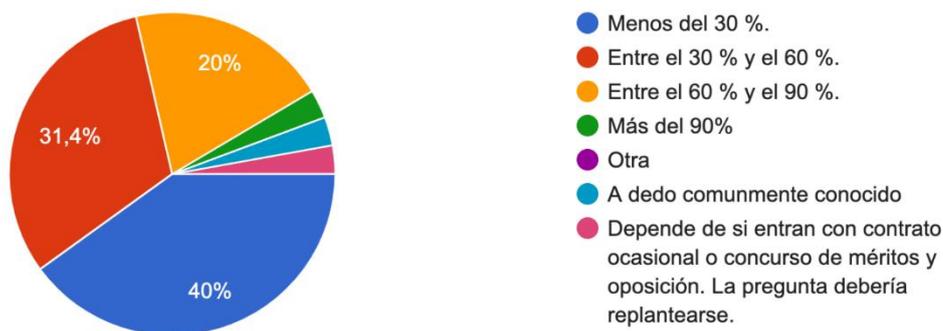


Figura 10. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Por otra parte, para las respuestas a la misma pregunta pero con un enfoque en los cargos no jerárquicos, es decir operativos o técnicos que están bajo el mando de los antes mencionados, existe una diferencia con lo señalado porque quienes responden esta pregunta, señalan que de un 30 % a un 60 % de personas contratadas accederían a un puesto por sus habilidades y pruebas de aptitud las opciones B y C, respondido también desde su experiencia, ya que gran parte de los encuestados han sido o son funcionarios públicos activos.

Al ser cargos técnicos, los procesos de selección están enfocados en filtrar la selección por el nivel de formación y área de lo mismo así como los años de experiencia. Sin embargo, a pesar de la idea meritocrática el 40 % de los encuestados señalan que menos del 30% de personas ingresan a ser servidores públicos de esta manera y que por el contrario también serían designados de manera discrecional.

3. Desde su experiencia, ¿cuál considera usted que es el número de años promedio que un alto funcionario permanece en un ministerio o secretaría durante su carrera?

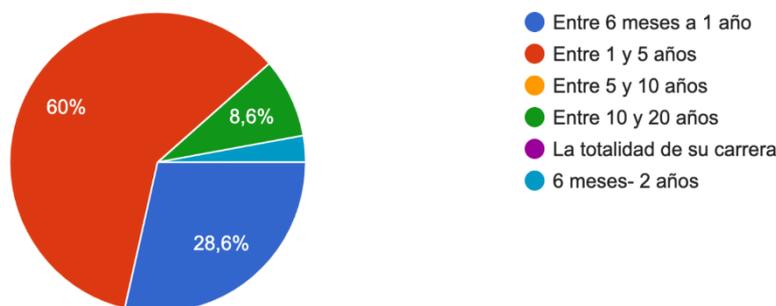


Figura 11. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Por parte de la pregunta que consulta desde la experiencia personal cuánto tiempo aproximado permanece un empleado en un cargo alto es muy curioso. Ya que, los valores apuntan a las opciones A y B respectivamente, con 28,6 % y 60 %, respectivamente, siendo la opción de entre 1 a 5 años la más ocionada, y es que es lógico ya que un periodo de gobierno dura 4 años en el Ecuador. Lo que quiere decir que estos cargos pueden ser netamente por confianza y designación de una autoridad superior. Sin embargo, quienes optaron por la opción D consideran que un alto funcionario podría llegar a estar de 10 a 20 años en un determinado cargo, quienes habrían estado más de 5 años al momento de esta encuesta quiere decir que son funcionarios del correísmo.

4. ¿Cuáles son las aspiraciones de ascenso que razonablemente puede esperar tener una persona que ingresa a una agencia estatal a través de un examen de ingreso a comienzos de su carrera?



Figura 12. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

En el caso de la pregunta 4 se enfocó en las aspiraciones reales que tiene un funcionario de ascender en el sector público desde su ingreso, en este caso en su mayoría los encuestados consideran que la opción A es la más acertada y es preocupante la respuesta, debido a que la aspiración de los funcionarios es casi nula, consideran se quedarán en el mismo cargo y evidencia que no existen exámenes de ascenso para acceder a una mejor plaza de trabajo dentro de una misma institución. Incluso muchos de los que ingresan a la función pública por méritos consideran no podrán ascender más del puesto para el que han ingresado.

5. *¿Cuán habitual es para los funcionarios de alto rango de estas agencias estatales permanecer una gran parte de sus carreras en el sector privado, intercalando la actividad en el sector público y en el sector privado?*

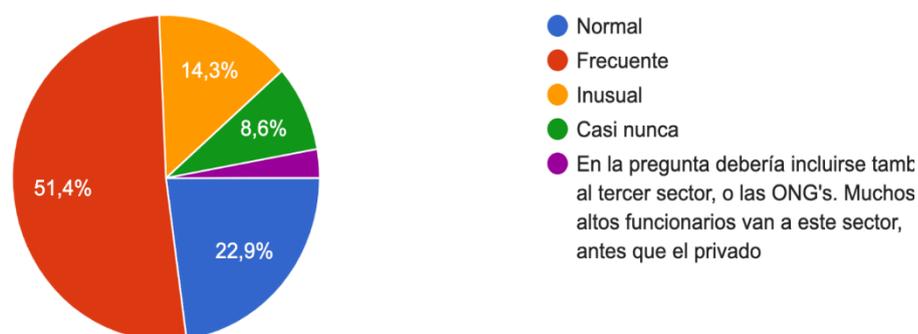


Figura 13. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Para la pregunta número 5 que busca comprar la permanencia en el sector privado y el sector público para los funcionarios de alto rango, en su mayoría las personas consideran que evidentemente es muy frecuente que los funcionarios intercalen su actividad económica entre lo privado y lo público. La explicación parte de la obviedad observada en las anteriores preguntas y en el desarrollo de esta investigación en relación con los cargos por confianza, así como por el tipo de contrato en el que se encuentran inmersos. Los cargos de funcionarios de nivel alto son los más inseguros y que con mayor facilidad pueden ser removidos, por lo cual no es de extrañarse que los funcionarios acudan a la actividad privada. En este caso la opción más elegida fue la B seguida de A, entre una actividad normal y frecuente, sin embargo hay un 8,6 % de respuestas de esta

muestra que consideran estos funcionarios nunca intercalarían su actividad con el sector privado, y es que muchos funcionarios pasan de una institución a otra debido a su experiencia en el sector público.

6. *La diferencia salarial entre lo privado y lo público puede variar desde su realidad ¿Cuál fue el cambio de ingresos que experimentó en su economía en caso de haber trabajado previamente en el sector privado?*

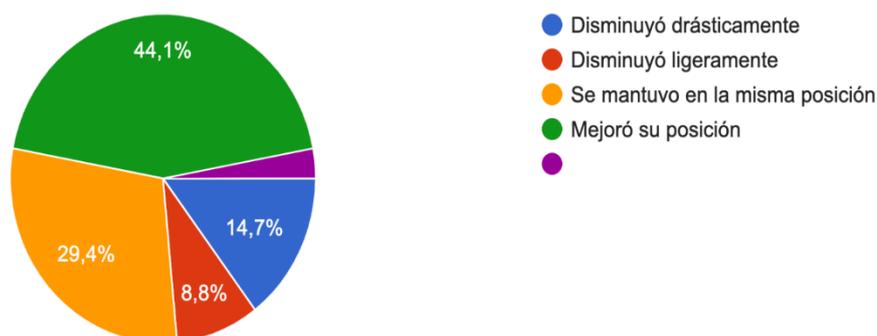


Figura 14. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Esta pregunta se centra en la comparación salarial y la calidad de vida de los funcionarios, permitiéndonos identificar sus preferencias laborales entre el sector público y privado. Los resultados muestran que la mayoría de los encuestados seleccionó la opción D, indicando que su situación económica mejoró significativamente al pasar del sector privado al público, dando como resultado un 44,1 % del total de encuestados, no obstante la opción C también fue seleccionada y le sigue con un 29,4 % que evidencia que muchos también mantuvieron su estatus económico en relación entre lo privado y público sin mayor afectación, cosa por la cual la elección entre lo privado o público no tiene necesariamente relación con el salario.

Esta tendencia es comprensible al analizar los datos sobre salarios y presupuesto estatal previamente estudiados, donde se evidencia que las remuneraciones del sector público son altamente competitivas y, en muchos casos, superiores a las del sector privado. Como ejemplo concreto, mientras el salario mínimo en el sector público supera los quinientos dólares, en el sector privado para el año 2017 no alcanzaba los cuatrocientos dólares. Pese a eso, es importante señalar que, si bien existe una percepción continua de mejora económica en el sector público, la estabilidad laboral no se equipara

a la que ofrece el sector privado, para los casos de la gente que está en el sector público sin un nombramiento.

7. *¿Cuál considera que es la diferencia porcentual que existe entre los salarios y otros beneficios de ley (como viáticos, bonos u otras fuentes de ingreso adicionales al salario) de los altos funcionarios de las instituciones públicas en relación con los salarios de los gerentes del sector privado que desempeñan funciones y responsabilidades similares a los jerárquicos superiores del sector público?*

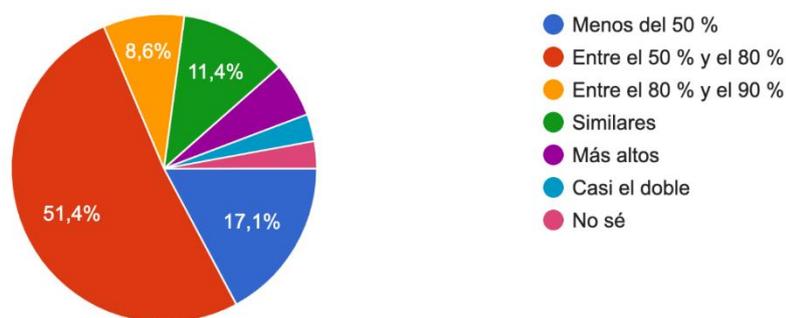


Figura 15. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Para la pregunta número siete tenemos que en relación con la anterior, el sector público posee una característica distintiva la cual son beneficios extras como viáticos, pago de horas extras en ciertos casos entre otros. Pero cabe preguntar si un gerente por ejemplo de una empresa con un director de una institución pública ganan lo mismo o cuál sería el porcentaje de costo beneficio en dejar lo privado por lo público, para el gráfico en mención se tiene que los beneficios en el sector público en comparación al privado van de un 50 % a un 80 % más. Es decir, el sector público se lleva un mayor beneficio. Y es por lo cual el ingreso al sector público es tan codiciado, excluyendo prácticas de corrupción.

8. En relación a la pregunta anterior, si se incluyeran a los salarios de los funcionarios públicos beneficios económicos obtenidos por medios no legales, ¿cuál sería el porcentaje de diferencia de los ingresos percibidos entre un empleado del sector público y uno del sector privado?

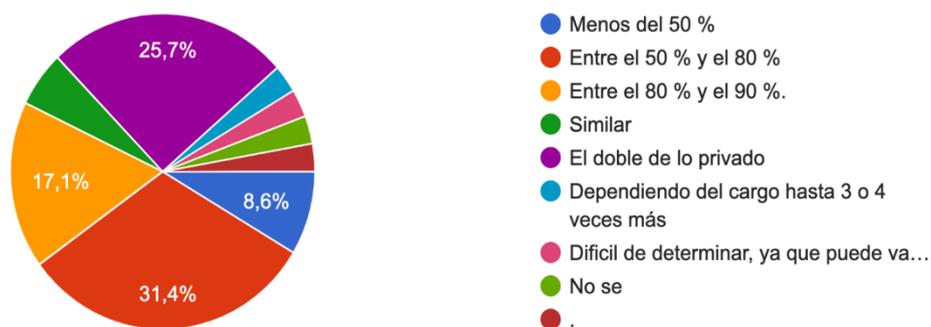


Figura 16. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

De las preguntas más controversiales y que son utilizadas por el cuestionario original, se indaga sobre el aumento de ingresos considerando fuentes no legales, que comúnmente serían conocidos como sobornos o coimas, que resultan en una práctica de corrupción posible para quienes asumen cargos de un nivel alto y que manejan contratos públicos o presupuestos elevados. La percepción de los funcionarios entrevistados dicen que la opción de B y E, que en resumidas cuentas apuntan a que un funcionario que incurre en prácticas de este tipo puede tener entre 50 % y 80% más de ingresos o incluso el doble. En esta muestra el 31,4 % de encuestados apunta a la primera opción y el 25,7 % la segunda en mención. Lo que quiere decir que este sería un gran atractivo para ingresar al sector público. Un 17,1 % señala que entre el 80 % y 90 % más de ingresos podrían darse si existen sobornos, en esta pregunta se puede evidenciar que si bien no hay un consenso, existe una tendencia.

9. ¿Cuánto tiempo lleva usted en la función pública?

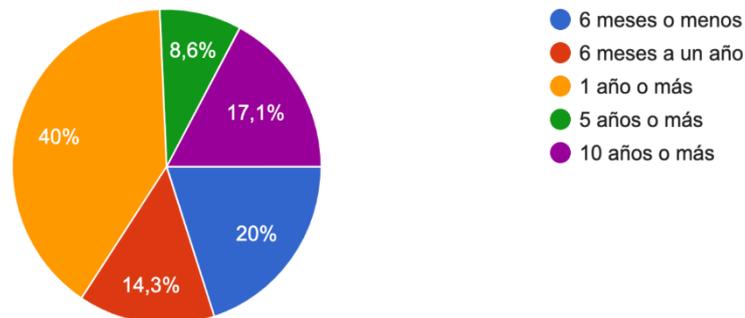


Figura 17. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Las preguntas anteriores nos muestran lo que usualmente sucede con las personas que buscan y ocupan un cargo de índole público, tanto en cargos jerárquicos como en cargos técnicos de analistas. Ahora bien, es importante considerar la pregunta actual ya que, esta tiene como objetivo buscar un dato de cuánto tiempo permanece el encuestado en la función pública, es meritorio mencionar que las encuestas realizadas fueron respondidas por funcionarios o exfuncionarios en su mayoría de cargos técnicos no jerárquicos.

Esta pregunta nos arroja que la mayoría de persona respondieron la opción C con un porcentaje de 40 %, es decir que se encuentran un año o más en el estado, mientras que un 17,1 % respondió E y son personas que están el servicio público por más de diez años, por otro lado un 8,6 % opción D establece que permanece cinco años o más. Estos últimos tanto los de las opciones D y E habrían ingresado al estado con el gobierno de la Revolución Ciudadana.

10. Señale qué tipo de contrato posee en su institución

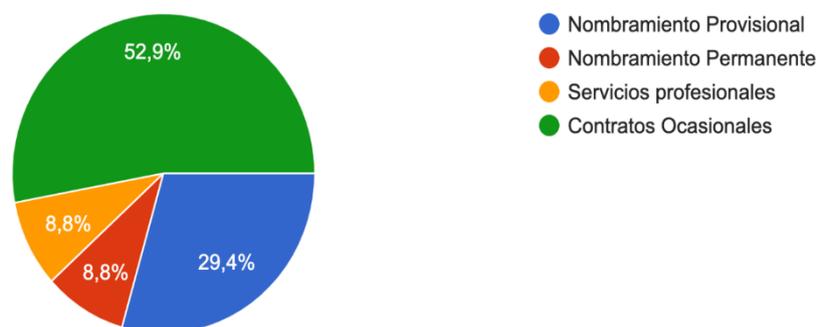


Figura 18. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

La pregunta número diez nos deja información valiosa en relación con la situación de los funcionarios que contestaron sobre su tipo de contrato. Como se lo detalló en el análisis de la comparativa entre las leyes existentes del servicio público, tenemos que de los cuatro tipos de contratación vigentes en la actualidad para esta pregunta la gran mayoría respondió que poseen un contrato ocasional de servicios que representa un 52,9 % de la muestra (opción D), estos contratos son firmados por un tiempo determinado que dura un año calendario.

Mientras, por otro lado, los otros tipos de contrato como los nombramientos representan un 29,4 % permanentes y un 8,8 % provisionales, es decir las personas con nombramientos son las únicas que tendrían un trabajo relativamente seguro al momento de transiciones de gobierno o cambios de administración. En esta parte podemos encontrar una relación con la respuesta anterior de estancia en una institución pública podemos observar que el 40 % de personas que respondieron la pregunta nueve señalaban que estaban trabajando de desde cinco a diez o más años, lo que quiere decir que entraron en el gobierno de la revolución o más antes. Así mismo, en la pregunta actual un 38,2 % dice tener un nombramiento provisional o permanente, lo que nos permite encontrar una conexión entre quienes han recibido un nombramiento y han estado más tiempo en la institución serían personas ligadas al correísmo por el tiempo que cuentan con un nombramiento.

11. ¿En qué porcentaje considera usted, que influye la recomendación de un partido político, un funcionario jerárquico superior o padrinazgo, para el ingreso al sector público?

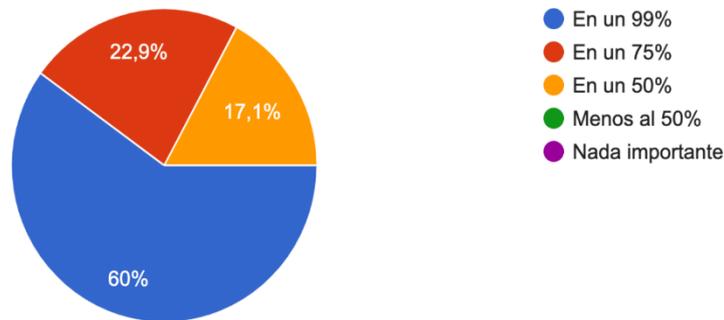


Figura 19. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Los resultados de esta pregunta nos revelan que el 60 % de los participantes seleccionó la opción A (99 % de importancia), la cual indica que es necesaria una recomendación por parte de un partido político, un tercero o una autoridad para acceder a un cargo público. Este dato evidencia que la práctica del padrinazgo y el sistema patrimonialista siguen profundamente arraigados en las instituciones públicas del Estado ecuatoriano.

Adicionalmente, un número significativo de encuestados señaló la relevancia de las opciones B y C, otorgándoles un 75 % y 50 % de importancia respectivamente, en relación con la necesidad de contar con recomendaciones de terceros o partidos políticos. Y es que esto revela algo determinante y es que existe una percepción generalizada de que para acceder a un cargo público es necesario tener una recomendación de un tercero lo cual contradice directamente el principio de meritocracia y pone en evidencia su progresiva desaparición en el sistema de selección de funcionarios.

12. *Usted pertenece o ha pertenecido a un partido político*

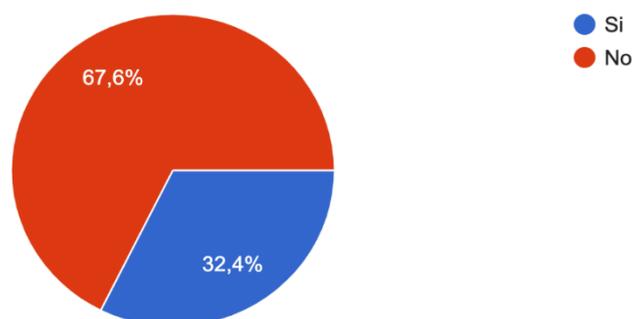


Figura 20. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador.
Fuente y elaboración propias (2024).

En respuesta a esta pregunta, la mayoría de los encuestados afirma no estar afiliados ni pertenecer a ningún partido político. Sin embargo, es importante señalar que no es necesario estar afiliado o militar en un partido político para recibir recomendaciones de un miembro de este, como lo fue en su momento el caso de Alianza País.

Por otra parte, el pequeño porcentaje que sí reconoce su afiliación política lo hace principalmente porque la encuesta se realiza de manera online y manteniendo el anonimato, as que es probable que si la misma encuesta se realizara de forma presencial, los resultados serían significativamente diferentes, debido al factor de la privacidad y el anonimato que ofrece el formato digital. Sin embargo, no es un porcentaje menor que un 32,4 % de los encuestados reconozcan pertenecer o militar en un partido político.

13. Usted ingresó al servicio público por:

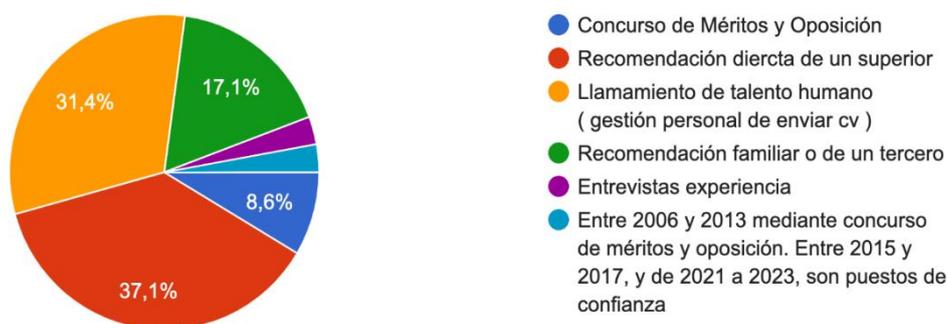


Figura 21. Encuesta aplicada funcionarios públicos en Ecuador
Fuente y elaboración propias (2024).

Finalmente, esta es una de las preguntas más importantes para la conclusión de la encuesta aplicada al grupo focal es esta última. Ya que, se analiza el mecanismo de ingreso de la muestra al servicio público. Esto relacionado con las anteriores preguntas como forma de entender por qué tipo de contrato ingresaron los mencionados funcionarios a las instituciones en las que elaboran y también enfocado en si fue algo meritocrático. En su mayoría los encuestados responden la opción B que hace referencia a una recomendación directa de un supervisor alcanzando un 37,1 % del total de encuestados, seguido de la recomendación de un familiar o conocido opción D con un 17,1 %, mientras que sólo un 8,6 % respondió A mediante concurso de méritos.

3. Análisis de resultados de la percepción en el desarrollo de la carrera administrativa

El análisis presentado aborda la muestra de cuestionarios realizados en diferentes instituciones del estado las cuales fueron las mencionadas al inicio de este capítulo el Ministerio del Interior, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil antes llamada Secretaría Técnica Plan toda una Vida.

Tres instituciones diferenciadas por su antigüedad y funciones, pero que comparten como en la mayoría de las instituciones públicas un personal poco homogéneo con diferentes tipos de contrataciones, entre los cuales constan los nombramientos provisionales, permanentes y los contratos ocasionales como se ha mencionado. Además, es importante resaltar que la muestra en estas instituciones fue analizada con detenimiento

ya que, en promedio al momento de realizarse las encuestas las instituciones tenían 1400 funcionarios el Ministerio del Interior, 4000 la SENESCYT y 260 la STECSDI ex Plan Toda una Vida. Funcionarios que en su mayoría son operativo-técnicos que en la distribución de lo público se los denomina analistas o especialistas.

Otro de los objetivos de las encuestas realizadas, fue la preservación no solo del anonimato de cada uno de los encuestados, sino también entender desde su respuesta más sincera y objetiva la percepción y de los funcionarios públicos encuestados, frente a lo que tienen en su entorno en relación con la carrera burocrática. Es decir, se realizaron preguntas que permitían no solo investigar sobre la forma en la que ingresaron los diferentes encuestados si no también el recopilar la oportunidad real de aspiraciones para poder asumir un cargo superior al que ingresaron. Por eso, es meritorio resaltar cómo en nuestra última pregunta un 37,1 % aseveran haber ingresado al sector público por una recomendación, más no por un concurso y a pesar de que le siga la respuesta de una llamada de talento humano con un de 31,4 %, por lo general estas llamadas serían realizadas una vez se recomiende el currículum, es decir que la recomendación sigue presente incluso si parece ser una selección meritocrática.

Las respuestas ya analizadas en el apartado anterior nos permiten evidenciar como la gran mayoría de funcionarios encuestados no aspiran a ser promovidos dentro del sector público, la aspiración es casi nula o apunta máximo a subir un cargo en la escala jerárquica. Esto relacionado directamente con la respuesta en que para alcanzar un cargo directivo, se necesita de una recomendación externa o de cargos superiores al que se ha recomendado, por lo cual el sector público durante el gobierno de 2007 a 2017 mantuvo las prácticas de favoritismo y recomendaciones tradicionales. Este se repite tanto en una institución con tradición histórica como lo es el Ministerio del Interior, así como en una secretaría que en su momento fungió como Ministerio Coordinador creado en el correísmo y que en un gobierno posterior y en la actualidad funciona como secretaría técnica con diferente nombre y enfoque.

Los nombramientos resultan un tema muy intrigante y que generan un espacio de debate entre quienes defienden la entrega de estos y quienes consideran un atropello los denominados nombramientos provisionales que abordamos en el desarrollo de la comparación de leyes de la función pública. La estabilidad laboral en el sector público se encuentra ampliamente relacionada a la afinidad con determinado superior o con una recomendación externa, la respuesta de los encuestados establece que no aspiran a mejorar su situación laboral, por otra parte esto significa que la meritocracia carecería de

aplicabilidad en determinados espacios laborales. El patrimonialismo no desaparece si se desvanece con el pasar de los años, las actividades de corrupción e ingresos extra no justificados en el salario regular permiten prácticas éticamente cuestionables para favorecimiento de la corrupción.

Además, es fundamental analizar que la llamada evaluación constante, capacitación y medición de la burocracia es prácticamente inexistente, ya que como lo señalan los encuestados dichos exámenes actitudinales o de rendimiento laboral no se realizan, lo que genera problemas al momento de medir la calidad del burócrata ecuatoriano. El cual, no se ve ni motivado ni regulado por una examinación constante de su trabajo, asimismo, el estado destina un presupuesto de manera regular por ejemplo anual con el objetivo de que las agencias estatales produzcan resultados a lo que el gobierno ecuatoriano llama “presupuesto por resultados” que si bien mide una gestión nivel macro institucional, sería más efectivo medir la calidad de funcionarios y el cumplimiento de sus funciones específicas.

Los llamados puestos de confianza son un fiel reflejo del patrimonialismo contemporáneo, además de que las personas encuestadas señalan que se considera importante el pertenecer a un partido político, en este caso podemos mencionar que la afinidad al partido de gobierno resulta beneficiosa para el ingreso de cuotas políticas. Cabe señalar que para una continuación del trabajo efectuado en esta investigación, se abordará la relación entre el rol realizado como funcionario público y la profesión como tal del burócrata y qué tanta relación tienen entre sí, su preparación con la función que cumple en el estado.

Sin embargo, con los datos recopilados, podemos observar que los procesos meritocráticos son mínimos, los encuestados, así como en los textos y documentación analizada se evidencia que existen mecanismo en papel de cómo evaluar la eficiencia del sector público. No obstante, en la práctica, esto no se aplica, la iniciativa de transformación y profesionalización del sector público impulsada por el gobierno de Rafael Correa, quedaría en una interpretación, en una transformación de ley que si bien creó procesos de selección, así mismo añadió figuras adicionales a las existentes para el pago de favores político.

Es importante señalar cómo en la pregunta en referencia a ocupar cargos de importancia y tal como se mostró en apartado anterior, el 57,1 % de los encuestados señala que menos del 10 % de funcionarios que acceden a cargos jerárquicos lo hacen mediante exámenes de aptitud, lo cual corrobora la prevalencia del sistema de designación

política sobre el meritocrático. Esta realidad se refleja también en el proceso de ingreso inicial, donde un significativo 60 % de los encuestados considera fundamental (con un 99 % de importancia) contar con una recomendación política o de una autoridad para acceder a un cargo público. Además, la comparación salarial entre sectores privado y público revela que la mayoría de funcionarios experimentó una mejora económica al pasar del sector privado al público, lo que podría explicar por qué, a pesar de la falta de oportunidades de ascenso meritocrático, los funcionarios permanecen en sus cargos. Estos datos cuantitativos confirman la persistencia del padrinazgo y el sistema patrimonialista en las instituciones públicas ecuatorianas, evidenciando que la LOSEP y sus componentes meritocráticos durante el período 2007-2017 no logró desenraizar las prácticas tradicionales de designación y promoción basadas en recomendaciones por favoritismo.

La carrera administrativa si bien es existente, no está consolidada en un proceso de transformación y preparación constante, al contrario, las evaluaciones permanentes parecen ser un formalismo más. Como se puede observar en la percepción de los encuestado, muy pocos han sido aquellos que han ingresado al sector público por un concurso en el que se les tomó pruebas para su incorporación, al contrario la mayoría mantenidos en el anonimato señalaron con claridad que la mayoría de ellos ingresando por una recomendación de algún conocido o de alguien dentro de la institución. Este padrinazgo propicia la designación de cargos sin mayor filtro y apela a la amistad entre quien recomienda y el recomendado, dentro de estos casos incluso se pueden encontrar la compra y venta de puestos, el nepotismo con familiares.

4. Comparación de los resultados de las encuestas sobre patrimonialismo y la escala de Weber

Este apartado final abordará la relación entre el concepto denominado como “patrimonialismo” y su relación en las instituciones públicas a las cuales se realizó la encuesta previamente descrita, nos enfocaremos en una comparación entre los resultados obtenidos de las encuestas y los principios establecidos en la escala de burocratización de Max Weber. Esta comparación es clave para entender la diferencia entre la teoría de la administración burocrática moderna de Weber y la realidad que se observa en el contexto ecuatoriano durante el gobierno de Rafael Correa.

El patrimonialismo se define como el uso de una posición de poder y la posesión de recursos públicos a favor de intereses personales o de grupos cercanos al líder que posee

el poder político, este constituye un obstáculo importante para el fortalecimiento de instituciones eficientes y democráticas. Por otro lado, el modelo de Max Weber plantea una burocracia ideal basada en tres principios fundamentales: la racionalidad, la imparcialidad y la meritocracia.

La investigación detallada en el capítulo previo recopiló datos empíricos sobre las prácticas patrimonialistas en Ecuador, y contrastaremos estos resultados con los criterios de Weber. Esto nos permitió identificar las áreas de mayor divergencia entre las prácticas institucionales en Ecuador y el modelo ideal de calidad de la burocracia propuesto por Evans & Rauch, la denominada escala de Weberianismo:

se mide al rasgo de la burocracia asociado al principio de nombramiento legalmente estipulado de los funcionarios sobre la base de sus competencias lo que es una ventaja ya que permite captar en la actuación estatal procesos como la ‘búsqueda de renta’ y ‘Estado predatorio’, contrarios a la idea de buen gobierno. (González Oquendo 2009)

Además, esta comparación nos permitió analizar las causas subyacentes de estas discrepancias en el contexto sociopolítico de la actualidad del país. Así mismo, sin dejar de lado la evaluación del grado de modernización burocrática alcanzado por las instituciones públicas ecuatorianas, para finalmente proponer recomendaciones basadas en evidencia para fortalecer la integridad y eficiencia del sector público. El objetivo de este análisis comparativo no fue únicamente diagnosticar el estado actual del patrimonialismo en Ecuador, sino también ofrecer una base sólida para futuras reformas administrativas y políticas públicas orientadas a la profesionalización y democratización de las instituciones del Estado. El cambio de prácticas desde los conceptos teóricos hacia la realidad del Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa nos permite analizar cómo las prácticas patrimonialistas se evidenciaron en un contexto contemporáneo y en teoría democrático.

El concepto de patrimonialismo, propuesto por el sociólogo alemán Max Weber, fue central en este estudio. Weber definió al “patrimonialismo” como un tipo de dominación tradicional dentro de su clasificación de formas de dominación legítima. En un sistema patrimonialista, el poder de la autoridad y la legitimidad en última instancia se ejerce en relación de conexiones personales entre el que gobierna y sus subordinados, de esta misma manera los recursos y el poderío sobre el Estado son vistos como parte del patrimonio personal del gobernante, quien tiene la libertad de hacer con este patrimonio lo que considere conveniente en pro de sus necesidades.

La Administración Patrimonial se adapta a las exigencias personales del Señor (a su hacienda privada); pero el poder político se ejerce como un dominio del Señor sobre otros individuos no sometidos a la autoridad doméstica, así se agregan al poder doméstico diferentes relaciones de señorío. (Zabludovsky 1986, 9)

Esta visión de poder contrasta de manera considerable con el concepto de burocracia moderna desarrollado por Weber. Para entenderlo de mejor manera, una burocracia eficiente está basada en principios de racionalidad, impersonalidad y meritocracia. Conceptos que hay que reconocer están presentes en la ley LOSEP, sin embargo el estudio realizado analizó cómo estas maneras de organización estatal: patrimonialismo y la burocracia weberiana conviven en el entorno ecuatoriano y qué tan real ha sido su aplicación en la vida diaria.

En nuestro país y en especial en el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), se evidenciaron prácticas consideradas patrimonialistas en un sistema y proyecto de país que pretendía ser moderno y democrático, sin las “viejas prácticas” que Correa señalaba propias de la oligarquía. Una de las prácticas más notorias en el gobierno en mención fue la designación de altos cargos llamados jerárquicos, basada en la cercanía política y amistad con el presidente, que no siempre consideró las mejores aptitudes de manera meritocrática. Esta práctica generó preocupación sobre la independencia no solo de poderes, sino de lo que en este estudio compete, la calidad técnica de los funcionarios encargados de tomar decisiones clave en la gestión y administración de la cosa pública.

La creación de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) fue un intento de profesionalización del servicio público. No obstante, en la práctica, continuó una tensión entre los ideales weberianos de meritocracia y las prácticas de lealtad política, o más comúnmente conocido en Ecuador como padrino. Esta tensa relación entre el deber ser y el ser real se manifestó en diversos aspectos de la administración pública, desde los procesos de contratación de funcionarios, hasta la estabilidad laboral y las oportunidades de ascenso dentro de la carrera administrativa, que serían casi nulas, como se observó en el análisis de las encuestas aplicadas en este estudio, ya que es su mayoría los funcionarios tienen una percepción de que, un funcionario que ingresa al sector público no escalará más allá de uno o dos puestos en la jerarquía estatal.

Es importante resaltar que la burocracia, tal como la conocemos a día de hoy, tiene sus raíces en la pos Revolución francesa y en la expansión de las ideas democráticas. El servicio público en la modernidad se caracteriza por un cuerpo estructurado de funcionarios a manera de maquinaria con engranajes que se juntan para cumplir con

funciones específicas en pro del país y sus habitantes; “los burócratas no son neutrales en sus preferencias de políticas, ni son controlados plenamente por fuerzas externas. Su autonomía les permite negociar exitosamente para conseguir una porción sustantiva de sus preferencias.” (Ozlak,2006). Esta afirmación resalta en el contexto ecuatoriano, donde existe una delgada línea que se rompe cuando se habla de la función pública y la militancia política, lo que permite una obediencia total y lealtad casi dogmática.

Para medir el nivel de profesionalización de la burocracia en el Ecuador y contrastar las prácticas observadas con los parámetros weberianos, en este estudio se adaptó la escala de weberianismo propuesta por Peter Evans y James E. Rauch. Esta escala, originalmente se compone de diez preguntas, las cuales fueron modificadas para ajustarlas a la realidad ecuatoriana, considerando las características del sistema en los nombramientos y contrataciones en el estado ecuatoriano.

Como lo detalla el capítulo anterior, se recolectaron datos empíricos sobre las prácticas patrimoniales en el Ecuador. Estos resultados comparados con la escala de Weber, nos permitieron identificar las áreas de mayor divergencia entre las prácticas institucionales y el modelo ideal propuesto por el sociólogo alemán. Este análisis nos permite no solo evaluar el grado de modernización burocrática alcanzado por las instituciones públicas ecuatorianas, sino también proponer recomendaciones basadas en evidencia para fortalecer la integridad y eficiencia del sector público.

Es meritorio mencionar que en la escala adaptada de Evans y Rauch, Ecuador obtenga una puntuación de 5 sobre el máximo de 13 puntos. Este resultado nos señala que a pesar de los esfuerzos por modernizar y profesionalizar el servicio público, persisten desafíos significativos en la implementación de una burocracia verdaderamente weberiana.

Las respuestas individuales a las diez preguntas (excepto la 9) se reunieron para crear un conjunto de datos por país, en el que la puntuación de cada uno de ellos fue el promedio de las respuestas de todos los expertos que respondieron cada pregunta para ese país (las calificaciones de país de la pregunta 9 se obtuvieron sobre la base de la evaluación de los investigadores de las respuestas combinadas de los expertos de los diversos países a dos preguntas acerca de la iniciación y la selección de exámenes para la administración pública). (Evans y Rauch 2015)

Apéndice C. Valores de la escala de weberianismo para 35 países en desarrollo

| País | Valor de la escala de weberianismo | País | Valor de la escala de weberianismo |
|----------------------|------------------------------------|-----------|------------------------------------|
| Argentina | 3,80 | México | 8,50 |
| Brasil | 7,60 | Marruecos | 7,00 |
| Chile | 5,00 | Nigeria | 3,00 |
| Colombia | 8,50 | Pakistán | 11,00 |
| Costa Rica | 9,00 | Perú | 5,00 |
| Costa de Marfil | 8,00 | Filipinas | 6,00 |
| República Dominicana | 2,00 | Portugal | 5,00 |
| Ecuador | 4,00 | Singapur | 13,50 |
| Egipto | 7,80 | España | 10,00 |
| Grecia | 10,00 | Sri Lanka | 8,00 |
| Guatemala | 3,00 | Siria | 3,80 |
| Haití | 4,00 | Taiwán | 12,00 |
| Hong Kong | 11,00 | Tailandia | 8,00 |
| India | 10,00 | Túnez | 9,00 |
| Israel | 7,00 | Turquía | 7,00 |
| Kenia | 1,00 | Uruguay | 4,50 |
| Corea | 13,00 | Zaire | 4,00 |
| Malasia | 10,50 | | |

Figura 22. Valores de la escala de weberianismo para 35 países en desarrollo

Fuente: Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento económico (Evans-Rauch 2015).

Tal como se describe en lo mencionado con anterioridad la evaluación que utilizaremos tiene un sustento en la aplicación de la escala de Weber que ha calificado la calidad de la burocracia en diferentes países en vías de desarrollo, lo que nos da una guía de cómo evaluar el nivel de calidad de la burocracia en Ecuador. En la gráfica previa podemos ver que si se califica sobre un máximo de 13 nuestro país llega al puntaje de 4, lo que quiere decir que la llamada profesionalización del servidor público no se ha dado como tal desde la creación de la ley LOSEP.

Esto se manifiesta en varios aspectos de la gestión pública ecuatoriana. Por ejemplo, la estabilidad laboral que señala Weber consideraba es crucial para el desarrollo de una burocracia profesional, y esta se ve comprometida por la prevalencia de nombramientos provisionales y contratos temporales creados en el gobierno del correísmo. Esto no solo afecta la continuidad de las políticas públicas y proyecto político de país, sino que también puede fomentar prácticas clientelares, donde la afinidad política se prioriza sobre las capacidades técnicas.

En adición a lo mencionado, la percepción de los funcionarios encuestados sobre sus oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional dentro del sector público es un

indicador importante de la calidad de la burocracia. Las encuestas realizadas mostraron una disparidad entre las expectativas de los funcionarios y la realidad de la carrera burocrática ecuatoriana. Varios de los encuestados expresaron frustración por la falta de oportunidades de ascenso basadas en el mérito, lo que contrasta fuertemente con el ideal weberiano en donde el desempeño y capacidades son las variables que permiten un crecimiento profesional.

Otro hallazgo que resaltar es la tensión entre la autonomía de la burocracia y el control de lo político. Weber señalaba que una burocracia eficiente debería gozar de cierto grado de independencia para implementar políticas basadas en criterios técnicos. Sin embargo, en Ecuador y especialmente durante el correísmo, se observó una clara tendencia hacia la centralización del poder en manos de AP y su líder, y la reducción de la autonomía de las instituciones en Ecuador. Limitando la capacidad de los funcionarios para tomar decisiones basadas en su experiencia y conocimiento técnico, sino que también reforzó las prácticas patrimoniales al aumentar el cuerpo burocrático en favor de un movimiento político particular.

Si realizamos una comparación entre los resultados de nuestras encuestas y los principios de la escala weberiana, esto nos permite identificar ciertas áreas donde las prácticas patrimoniales siguen persistiendo a pesar de los intentos por cambiar la designación de cargos a la ligera. Es decir, que con lo encontrado podemos mencionar varios puntos claves, de las áreas con necesidad de cambio, por ejemplo, los procesos de reclutamiento y selección en los cuales que aunque existen procedimientos formales para la contratación de funcionarios públicos, bajo requisitos meritocráticos y criterios técnicos nuestro estudio arroja que la influencia política, la filiación política y las conexiones personales jugaron un papel fundamental en la época estudiada de 2007 a 2017 y que fueron clave para la perpetuación en el poder de un mismo líder.

La estabilidad laboral en la carrera administrativa también se consideraría un problema fundamental ya que, la prevalencia de nombramientos provisionales y contratos temporales pone en riesgo la estabilidad que Weber consideraba esencial para una burocracia profesional, además de la creación tan desmesurada del aparato estatal.

Y es que otra cosa que se pone en juego en la dinámica ecuatoriana es la autonomía institucional debido a la centralización del poder dificultando la capacidad y eficacia de las instituciones de actuar de manera autónoma sin injerencia política bajo criterios únicamente técnicos, claro está excluyendo a órganos propiamente políticos como la Asamblea Nacional. Otro hallazgo, en relación con la presencia de favoritismos es que

nuestro estudio revela que el sistema de evaluación y promoción de cargos usualmente no se percibe como un mecanismo basado en la promoción por méritos, sino que favorece al que tiene padrino dentro de la organización política predominante o amistad directa con el sujeto de poder.

Finalmente, dentro del ámbito ético y de cultura organizacional, la permanencia de prácticas clientelares y la percepción de que la lealtad hacia determinado grupo político es más valiosa que los mismo méritos o preparación técnica, atenta contra los principios weberianos que resalta la imparcialidad, impersonalidad y profesionalización del sector público.

Este análisis comparativo de carácter cualitativo nos permite diagnosticar el estado actual de patrimonialismo presente en las instituciones públicas en Ecuador, además también nos brinda una base sólida para proponer reformas legales a la ley vigente LOSEP. Estas reformas o enmiendas podrían motivar el fortalecimiento de la burocracia weberiana que se ha debilitado gracias a proyectos políticos personales y propios de regímenes autocráticos de los autodenominados revolucionarios o Socialistas del Siglo XXI, los pilares fundamentales que deberían primar son la meritocracia en los procesos de selección y promoción de cargos como compensación al esfuerzo técnico, la estabilidad laboral, y la autonomía institucional.

Por último, podemos inferir que a pesar de los esfuerzos por la modernización de la burocracia en Ecuador, las prácticas patrimonialistas siguen siendo un desafío significativo para la profesionalización del cuerpo burocrático ecuatoriano. La tensión entre los ideales de Weber y las realidades políticas y culturales de Ecuador se manifiesta en diversos aspectos de la administración pública. Sin embargo, este hallazgo en una muestra de funcionarios no brinda la oportunidad para diseñar políticas públicas más efectivas, orientadas a fortalecer la integridad, eficiencia y profesionalismo del sector público para avanzar hacia un estado eficiente, funcional y democrático.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Esta tesis muestra que la carrera burocrática presenta desafíos bastante complejos al momento de objetividad en la selección meritocrática y de ascender de una manera propia en una carrera por méritos. Esta investigación revela las complejas dinámicas que caracterizan la evolución del sistema burocrático ecuatoriano, en particular durante el período 2007-2017, develando una significativa discrepancia entre el discurso de modernización administrativa, de mejoramiento del estado y la realidad en la práctica de la dinámica en el sector público ecuatoriano. Los resultados cuantitativos son contundentes y reveladores: el 57.1% de los funcionarios encuestados señala que menos del 10% de quienes acceden a cargos jerárquicos lo hacen mediante procesos meritocráticos, mientras que un 60% considera fundamental contar con recomendaciones políticas o de autoridades para ingresar al servicio público. Estos datos no son meras estadísticas aisladas, sino que representan la persistencia y sofisticación de un sistema patrimonialista que ha logrado adaptarse y sobrevivir a los cambios de gobierno e intentos de reforma de la ley del servicio público. Este patrón se repite tanto en instituciones históricas como el Ministerio del Interior, como en nuevas secretarías creadas durante el período correísta.

Es decir, las prácticas patrimoniales siguen siendo una evidente dinámica para selección del personal en las diferentes instituciones del estado ecuatoriano. Por lo cual, los conceptos de patrimonialismo y patronazgo son altamente comparables en este estudio se evidencia como el tipo patrimonialismo tradicional Max Weber es persistente. Además, se destacan que la evolución de la burocracia en el país, ha sido mayormente constante sin embargo, en la década del correísmo 2007-2017 se genera un cambio radical en el aumento exponencial de las agencias estatales así como de los funcionarios burocráticos, es por eso que la corrupción y el favoritismo no fueron ajenos en este periodo, y es que como lo evidencian las preguntas las respuestas desde el anonimato reflejan que en su mayoría los funcionarios públicos entraron por recomendaciones, por un familiar que intercedió o por una llamada de talento humano que posiblemente tuvo un acercamiento previo con quien recomendó su perfil para dicho cargo, además se evidencia como casi

un 30 % de los encuestados señalan que un funcionario de rango alto ganaría el doble en el sector público en comparación al privado, además de que se naturaliza el hecho de que muchos de los funcionarios reciben ingresos ilícitos.

La paradoja del período correísta (2007-2017 surge como un elemento central de este análisis. Durante esta década, mientras se expedían e implementaban marcos legales aparentemente serios y de progresión como la LOSEP, diseñados para profesionalizar el servicio público, simultáneamente se producía una expansión sin precedentes del aparato estatal que favorecía a la permanencia del grupo político de gobierno. Este crecimiento, lejos de propiciar una mayor profesionalización, creó un terreno fértil para el fortalecimiento y sofisticación de prácticas patrimonialistas, generando una especie de institución informal e invisible que sostenía al poder desde la normalización de la toma del sector burocrático del estado. El incremento significativo del gasto público, que alcanzó su punto máximo en 2014 durante la bonanza petrolera, no se tradujo en una mayor eficiencia o profesionalización del servicio público, sino que facilitó la consolidación de redes de lealtad política a través de nombramientos y promociones estratégicas.

Otro hallazgo especialmente relevante emerge del análisis comparativo salarial entre los sectores privado y público. Los resultados revelan que la mayoría de funcionarios experimentó una mejora económica significativa al cambiarse del sector privado al público, creando lo que podríamos denominar una “dependencia dorada” o la “comodidad del burócrata”. Este fenómeno ha generado un sistema de lealtades basado en el beneficio económico, que efectivamente desalienta la crítica o resistencia al sistema patrimonialista establecido. Esta dinámica explica, en gran medida, por qué a pesar de la evidente falta de oportunidades reales de desarrollo y ascenso en cargos por méritos, los funcionarios tienden a permanecer en sus cargos y mantener una actitud de conformismo y aceptación hacia las prácticas establecidas y más aún en el caso de quienes poseen nombramientos.

Entre 1998 y 2013 se establece un marcado incremento en el número de instituciones estatales y una centralización del control judicial. Este aumento permite establecer una relación entre el gasto público y la creación de empleos en el sector público durante el gobierno de Correa, influenciado por la imperativa necesidad de gobernabilidad y lealtad partidaria. Sin embargo, este aumento generó una disparidad salarial en el sector público, especialmente en niveles jerárquicos, y cómo los nombramientos a menudo se basaban en afinidades políticas más que en habilidades

técnicas, los rangos operativos y análisis no se sienten motivados a ascender, pero sí a mantenerse inmóviles por una relativa comodidad. De esta manera, el impacto económico y social del casi medio millón de empleados públicos en Ecuador, representa una proporción considerable de la fuerza laboral activa y contribución significativa al PIB y la economía estatal.

A pesar de algunas disminuciones de las agencias estatales en los años posteriores a 2017, el gasto público se mantuvo elevado, influido por la necesidad de financiar salarios y beneficios de los burócratas. Así mismo, los encuestados señalan consistentemente que las evaluaciones de desempeño, cuando existen, lo que es algo muy extraño son más un formalismo que una herramienta real de medición y promoción. Esta situación se ve agravada por la prevalencia de nombramientos provisionales, que funcionan como un mecanismo de control y lealtad política más que como una vía de acceso al servicio público basada en el mérito.

El análisis histórico comparativo revela que la reforma meritocrática impulsada durante el período estudiado fue más formal que sustantiva, creando lo que podríamos denominar un “patrimonialismo modernizado”. Este sistema híbrido combina elementos modernos de gestión pública con prácticas tradicionales de patronazgo, creando una estructura que mantiene las relaciones de poder tradicionales mientras proyecta una imagen de modernización administrativa y eficiencia estatal. El cuerpo burocrático permitió que el proyecto político de la Revolución Ciudadana permee e institucionalice la dinámica patrimonialista y se debiliten las instituciones estatales, mientras el fortalecimiento del caudillo se incrementó.

La Constitución de 2008 jugó un papel decisivo en el cambio de funciones estatales, centralizando el control judicial en el Consejo de Justicia y aumentando el número de legisladores. Durante la administración de Rafael Correa en Ecuador, a través de la Ley de Organización de la Función Pública (LOSEP), se dieron pasos para profesionalizar la función pública y seleccionarla en función del mérito y la capacidad. La investigación sugiere que una transformación verdadera requeriría no solo reformas legales adicionales, sino un cambio cultural profundo en las instituciones públicas y una voluntad política genuina de priorizar el mérito sobre las conexiones políticas.

El estudio demuestra que el período 2007-2017, lejos de romper con las prácticas patrimonialistas tradicionales, las reformuló bajo una nueva retórica de meritocracia, creando un sistema más complejo y fuerte donde el padrino político coexiste con estructuras formales de evaluación y selección. Esta evolución del patrimonialismo

representa un desafío más sofisticado para futuros intentos de reforma administrativa en Ecuador, ya que las prácticas clientelares han logrado adaptarse y sobrevivir bajo la apariencia de cambio y modernización.

Por lo cual, será necesario abordar las dinámicas de poder subyacentes y las estructuras de incentivos que mantienen el sistema actual en funcionamiento. Esto incluye la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos de evaluación y promoción, así como la creación de salvaguardas institucionales contra el uso político de los nombramientos y promociones en el sector público.

Es necesario promover cambios culturales en las instituciones del Estado para reconocer y evaluar sus méritos y logros y mejorar el acceso a una educación de calidad para todos los ciudadanos, eliminar las brechas educativas y garantizar la igualdad de oportunidades. La selección meritocrática de los funcionarios públicos es un tema importante en la administración pública en el Ecuador, ya que tiene como objetivo promover la igualdad de oportunidades y la eficiencia en la sociedad.

La introducción de la LOSEP en 2010 fue un paso importante en la promoción de la meritocracia en el sector público de Ecuador, eliminando las prácticas de nepotismo y clientelismo que a menudo habían caracterizado el pasado. No obstante, esto solo se lo cumple en el papel, más no en la práctica diaria.

La profesionalización del servicio civil durante la administración de Rafael Correa se centró en el concepto de meritocracia, donde los títulos de pregrado y posgrado se consideraban méritos para ingresar al sector público. Pero esto no garantizó que la selección fuese imparcial, ya que si bien se pedía titulación, el título no garantiza el mérito de ascenso por lo cual las evaluaciones constantes y específicas deberían ser una constante para nuevos cambios en la ley del servicio público. La investigación también sugiere que la profesionalización real del servicio público ecuatoriano requerirá más que reformas legislativas o cambios estructurales, lo que nos permite inferir que para que esto mejore la Asamblea Nacional juega un papel crucial en el mejoramiento de la LOSEP.

En última instancia, nuestro estudio revela que la transformación del sistema burocrático ecuatoriano durante el período analizado fue más cosmética que de sustancia, más de forma que de fondo creando una fachada de “modernización” y de proyecto de estado, que en realidad permitió la perpetuación y sofisticación de prácticas patrimonialistas tradicionales.

Estas inferencias son fundamental para cualquier futuro intento de reforma administrativa en Ecuador, ya que este salga desde el ejecutivo o desde la legislación que

realiza la Asamblea Nacional y su facultad de reformar leyes, ya que lo primordial aquí es que el verdadero desafío no radica en la creación de nuevas leyes o estructuras, sino en la transformación de las dinámicas de poder y las prácticas culturales enraizadas en el sistema público y la permeabilidad de lo político en lo técnico.

Recomendaciones

Los hallazgos de esta investigación evidencian la persistencia de prácticas patrimonialistas en el sistema burocrático ecuatoriano, y esto permanece a pesar de los esfuerzos de la supuesta modernización y profesionalización del período 2007-2017. Para transicionar a una administración pública más meritocrática y eficiente. Como recomendaciones finales podríamos señalar que en base a lo obtenido en este trabajo se requiere lo siguiente:

En primer lugar, es crucial fortalecer la implementación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Esto implica la creación de comités de selección independientes y transparentes, con criterios de evaluación objetivos y que sean de forma pública y de datos abiertos. Además, se deben implementar auditorías externas periódicas de los procesos de selección y promoción, para de esta manera poder asegurar la publicación detallada de los resultados de los concursos de méritos y oposición. Al mismo tiempo, es urgente mejorar los mecanismos de denuncia y apelación para los procesos de contratación, para que los funcionarios cuenten con la protección necesaria en caso de sentirse afectados.

En segundo lugar, debemos promover cambios culturales, de la visión del funcionario ecuatoriano en las instituciones públicas. Para lograrlo, es fundamental implementar programas de sensibilización y capacitación en ética pública, valores meritocráticos y profesionalismo del servicio público. Por otra parte, reconocer públicamente a los funcionarios que sean ejemplo de integridad y desempeño, para fomentar el liderazgo y los procesos de ascenso por méritos. Incorporar a la meritocracia como un concepto y principio fundamental en la misión y visión, fomentando los valores de lealtad y compromiso.

De la mano con lo anterior, es necesario implementar sistemas de evaluación de desempeño frecuentes y transparentes, vinculados directamente a las oportunidades de crecimiento profesional dentro del sector público. Esto requiere establecer indicadores de desempeño claros, objetivos y medibles para cada puesto, realizar evaluaciones

periódicas, garantizar procesos de retroalimentación y de apelación que sean transparentes, para la toma de decisiones en la promoción y remuneración acorde a los méritos de cada funcionario. Se debe también fomentar la autonomía de las instituciones, en el sentido de permitirles evaluar a sus funcionarios para que no se pierda el enfoque técnico de la institución, además se deben desarrollar programas de capacitación continua obligatorios para los servidores públicos, que si bien existe, no están enfocados a fomento de la ética pública.

Por último, se debe publicar los informes y evaluaciones para que la transparencia sea la que rija la selección y promoción pública. Solo a través de un abordaje integral, que combine reformas legales, autonomía institucional, capacitación continua y supervisión independiente, se podrá avanzar hacia una burocracia más meritocrática, eficiente y al servicio del Ecuador.

Lista de referencias

- Alba, Carlos J., y Susana U. Reguero. 2014. “Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013”. *Revista Enfoques* 12 (21): 131-47.
- América Economía. 2013. “Conozca la historia de Alianza PAIS, de un binomio al control del poder en Ecuador”. *América Economía*.
<https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/conozca-la-historia-de-alianza-pais-de-un-binomio-al-control-del-poder-en>.
- Celi Toledo, I. 2020. “Del correísmo al anti-correísmo. Constitucionalismo autoritario, radicalismo y cambio político en Ecuador”. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15: 387-408.
- EC Banco Central del Ecuador. 2017. “Informe de Estadísticas Macroeconómicas”. *Banco Central del Ecuador*. Documento PDF.
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro112017.pdf>.
- EC Fiscalía General del Estado. 2015. *Informe a la ciudadanía: Caso 30S*. Quito: Fiscalía General del Estado.
<https://www.fiscalia.gob.ec/images/NuestrasPublicaciones/30s-informe-ciudadania.pdf>.
- EC Presidencia del Ecuador. 2007. *Decreto Ejecutivo n.º 117-A*. Quito, Ecuador.
- EC Secretaría Nacional de Planificación. 2024 “Estructura orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador”. *Secretaría Nacional de Planificación*. Accedido 30 de diciembre. <https://www.planificacion.gob.ec/estructura-organica-de-la-funcion-ejecutiva-de-la-republica-del-ecuador/>.
- EC. 2004. *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA)*. Registro Oficial 16, 12 de mayo.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. 2010. *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial 294, Suplemento, 6 de octubre de 2010.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2017. “El alto costo de la burocracia en Ecuador: Principales cifras del gasto en personal del gobierno central”. *Observatorio de Gasto Público*.

https://issuu.com/fundacionciudadaniaydesarrollo/docs/costo_de_la_burocracia_en_ecuador.

González-Oquendo, Luis J. 2009. "Weberianismo burocrático estatal en países con dependencia mineral". *Reflexión Política* 22: 188-98.

López-Roldán, Pedro, y Sandra Fachelli. 2015. *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona / Dipòsit Digital de Documents.

O'Donnell, Guillermo, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Ziblatt, Oscar Oszlak, Barbara Geddes, y Bert A. Rockman. 2015. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Oszlak, Oscar. 2006. "Burocracia estatal: política y políticas públicas". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 11.

Plan V. 2018. "10 mil millones anuales paga el Estado en burocracia". *Plan V*.
<https://planv.com.ec/historias/10-mil-millones-anuales-paga-el-estado-burocracia/>.

Rivas, Pablo. 2011. "Breve cronología de la Ley de Servicio Público (Evolución)". *Actuar en mundos plurales: Boletín de Análisis de Políticas Públicas* (6): 2-3.
<http://hdl.handle.net/10469/2877>.

Zabludovsky, Gabriel. 1986. "Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 32 (122): 9-29.

Anexos

Anexo 1: Enlace de la encuesta *online* realizada

https://docs.google.com/forms/d/1_QPNMrUZpboGMe0vzx5Qj1y-6yxofmCU_Uh5DobRLpU/edit?usp=forms_home&ths=true

Patrimonialismo y meritocracia, cambios legales y percepciones sobre la selección de funcionarios públicos en el gobierno de Rafael Correa años 2007-2017

Mi nombre es Franklin Villalva, me encuentro en la elaboración del trabajo de titulación de la maestría en Gobierno con mención en Estudios sobre el Estado de la Universidad Andina Simón Bolívar.

El presente cuestionario se lo realiza como parte de la investigación para la obtención del título de Magíster.

Las preguntas están dirigidas a funcionarios públicos con trayectoria, de carrera o que su estancia es temporal. Por favor, responder con sinceridad, la información será manejada con estricta confidencialidad, exclusivamente para fines académicos.

En este sentido, solicito su gentil ayuda respondiendo el presente cuestionario. El mismo tiene un tiempo de duración estimado de entre 5 a 10 minutos.

[Acceder a Google](#) para guardar el progreso. [Más información](#)

1. Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios de mayor jerarquía (Subsecretarías, Direcciones, coordinaciones) de su Ministerio o Secretaría, considera que ingresan a la administración pública a través de una evaluación de conocimientos o exámenes de aptitud?

- Menos del 10%
- Entre el 30 % y el 60 %.

Fuente y elaboración propias.