

# Propuestas de buena praxis en la administración pública ecuatoriana

UNA OPORTUNIDAD DESDE LA GOBERNANZA INSTITUCIONAL

Hilarión Vegas Meléndez

COMPILADOR



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador  
Seréis mis testigos

MANABÍ



# **Propuestas de buena praxis en la administración pública ecuatoriana**

Una oportunidad desde la gobernanza institucional

**Hilarión Vegas Meléndez**  
COMPILADOR



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

MANABÍ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE MANABÍ**

Dr. José Luis Cagigal García  
PRORRECTOR

Dr. Hilarión Vegas Meléndez, PhD.  
GESTOR DE PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y CIENTÍFICA

Propuestas de buena praxis en la administración pública ecuatoriana. Una oportunidad desde la gobernanza institucional. Hilarión Vegas Meléndez (comp.). 1era. ed. Red Internacional de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, 2024.

351. Administración Pública

Sello Editorial: Red Internacional de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades

**Este compendio de trabajos se despliega como una invitación a la lectura reflexiva de las distintas propuestas de investigación presentadas por investigadores y estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, así como de docentes e investigadores invitados.**

ISBN 978-9942-7193-4-8

© Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí, 2024

Maestría en Administración Pública  
Eudoro Loor y 25 de Diciembre, Portoviejo, Manabí, Ecuador.  
053 700 750  
[www.pucem.edu.ec](http://www.pucem.edu.ec) · [info@pucem.edu.ec](mailto:info@pucem.edu.ec)

# **Propuestas de Buena Praxis en la Administración Pública Ecuatoriana**

## **Una Oportunidad Desde la Gobernanza Institucional**

La Administración Pública es una disciplina de estudio que tiene la característica de no poseer un método propio, por ser de rasgos muy cambiantes, es por ello que recurre al apoyo de otras disciplinas para localizar repuestas a los problemas o iniciativas de investigación; en este sentido, los enfoques aportantes son: el jurídico, el administrativo-gerencial, el económico y el sociológico. De lo anterior se desprende que el tipo de investigación que se adopta en el Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, es de tipo descriptivo institucional, cuyo fin es que el maestrante cuente con una visión del estado del arte a investigar desde el inicio de la maestría, de esta forma las asignaturas y sus contenidos van en concordancia al conocimiento de las debilidades y fortalezas de la administración pública ecuatoriana.

Según la temática a investigar y desde el enfoque integrador del neo institucionalismo histórico, se ha recurrido a los métodos comparados, las técnicas cualitativas y cuantitativas para llegar al punto de respuesta a las interrogantes de las investigaciones planteadas. Como resultado, los maestrantes han demostrado ser capaces de: 1. Identificar y diagnosticar problemas. 2. Diseñar instrumentos de investigación. 3. Emplear diversos métodos teóricos, empíricos, estadísticos, matemáticos y otros que le permitan sistematizar sus ideas y experiencias, extraer conclusiones y elaborar propuestas. 4. Poner en práctica variadas alternativas de solución a los problemas. 5. Argumentar y generalizar puntos de vista y conclusiones teóricas.

Otro de los resultados de impacto de estas investigaciones, es lo que hoy en día les presentamos como texto de consulta: Propuestas de buena praxis en la administración pública ecuatoriana. Una oportunidad desde la gobernanza institucional. En ella se encuentran investigaciones, cuidadosamente seleccionadas, con propuestas al Equipo Coordinador del Programa y, al Comité de Posgrado. La firme intención de este documento es promover las investigaciones de los maestrantes, con el acompañamiento de sus tutores.

Esta edición presenta cinco capítulos, los cuales están denominados como: Capítulo 1: Gobernanza; capítulo II: Políticas públicas; capítulo III: Talento humano en la gestión pública; capítulo IV: Compras y Contrataciones públicas, y capítulo V: Gobierno abierto.

Cabe destacar que la línea de investigación de este programa de maestría es la gobernanza institucional. Entre las áreas de conocimiento asociadas a esta directriz investigativa, se encuentran: a. Administración, b. Políticas públicas; c.- Nueva gestión pública. Estas sub líneas orientan la concreción de los contenidos de las propuestas de los proyectos de investigación y las actividades de la unidad de titulación del Programa de Maestría en Administración Pública, a través, de la articulación de los contenidos, métodos, y procesos teóricos, metodológicos y técnico-instrumentales tratados durante los procesos de aprendizaje de las asignaturas componentes del plan de estudios y el diseño del trabajo de titulación, con efectos de afianzar y corroborar el perfil de egreso del futuro Magíster en Administración Pública.

Partiendo de lo anterior, estas investigaciones se han orientado en la siguiente dirección: a) Asimilación, adaptación y generación de estrategias gerenciales para aplicarlas al desarrollo de la administración pública ecuatoriana y contribuir al avance del conocimiento en este campo. b) Obtención de soluciones a los problemas de la práctica burocrática en los diferentes escenarios de la administración pública. c) Generación y validación de herramientas innovadoras para el desarrollo de proyectos de investigación en áreas sensibles propias de la atención por parte de las políticas públicas. d) Aporte al país de profesionales calificados para asimilar y aprovechar las nuevas tecnologías, así como darle soporte al proceso transformador del Estado ecuatoriano.

De esta manera hemos buscado aportar al cumplimiento del objetivo del posgrado, el cual se focaliza en el desarrollo del pensamiento universal, al despliegue de la producción científica, la promoción de la transferencia del conocimiento y la vinculación con la sociedad.

**Dr. Hilarión Vegas Meléndez, PhD.  
Coordinador de la Maestría en Administración Pública**

# **Indice de Contenidos**

## **Eje Temático 1: Gobernanza**

### **Capítulo 1**

Modelo de gobernanza del agua desde la gestión pública empresarial. Caso de Estudio: HIDROJAR E.P..... 15

## **Eje Temático 2: Políticas Públicas**

### **Capítulo 2**

Políticas públicas de gobierno digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del ministerio del trabajo  
“Encuentra empleo” ..... 51

### **Capítulo 3**

Percepciones de las políticas públicas de buenas prácticas en las bodegas de la coordinación zonal 4 del ministerio de salud pública..... 83

### **Capítulo 4**

Análisis Comparativo del Diseño de Políticas Públicas de Reconstrucción Post Terremoto. Casos: 27F Chile y 16A Ecuador ..... 123

## **Eje Temático 3: Talento Humano en la Gestión Pública**

### **Capítulo 5**

Desempeño del Personal en Atención al Cliente de la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí..... 203

### **Capítulo 6**

Optimizando las Competencias Laborales en el Servidor Público ..... 237

## **Eje Temático 4: Compras y Contrataciones Públicas**

### **Capítulo 7**

Estrategias de Innovación de las Mipymes para Acceder  
a los Procesos de Compras Públicas del GAD Manta ..... 253

### **Capítulo 8**

El Proceso de Recaudación a los Proveedores  
Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones desde  
la Visión del Plan Nacional del Servicio Universal ..... 299

## **Eje Temático 5: Gobierno Abierto**

### **Capítulo 9**

Principios del Ecosistema Gobierno Abierto que Facilitan  
Transparencia e Innovación en la Gestión Pública Local.  
Caso de Estudio GAD Provincial de Manabí ..... 349

# **Introducción**

La administración pública es parte de una ciencia que busca abrir sus espacios para la búsqueda del conocimiento, convertirse en un objeto de estudio siempre ha sido el anhelo de destacados académicos e investigadores, encontrado en las ciencias sociales una brecha para manifestar sus encuentros con los dos principales paradigmas de investigación [(Paradigma lógico–positivista o empírico–analítico (empírico); y el paradigma simbólico–interpretativo (hermenéutico)]. Desde la ciencia se establecen búsquedas constantes de fórmulas para mejorar su accionar, dándose este acercamiento en los últimos cuarenta años, en la que cada resultado, hallazgo o bifurcación ha dado un nuevo aporte en su proceder, contribuyendo en mayores niveles de transparencia, valor público y de buenas praxis.

A pesar de los esfuerzos, para diversos sectores de la sociedad, la administración es considerada como un espacio para la corrupción, la ineficiencia, la oportunidad para cumplir con compromisos políticos y electorales, y lo peor aún, una “granja” para cultivar el nepotismo y hacer “valer la herencia” de los cargos de generación en generación. Esta percepción que se tiene de la administración pública no es gratuita. Ha sido producto de años de decepción, en la que esta misma sociedad ha visto desvanecer sus aspiraciones ciudadanas de tener administraciones públicas que sirvan al bienestar colectivo, esperando que los servicios más básicos sean atendidos de la manera más comprometida con la eficiencia y calidad que se merece.

Lógicamente, en la medida que la sociedad se moderniza, aparecen nuevas necesidades individuales y colectivas, y en estas últimas, la administración pública tiene un gran desafío: encontrarse a la par de los avances que hoy día el mundo impone a través de nuevas formas de interacción con el ciudadano para entender y resolver sus problemas o necesidades colectivas, en la que procesos innovadores con el apoyo de las nuevas tecnologías (incluyendo la inteligencia artificial), ya se hacen presente en la cotidianidad administrativa.

La ausencia de buenas praxis, o del uso de praxis descontinuadas u obsoletas en la administración pública, generan retrasos en los tiempos de respuestas que la propia administración debe de responder para satisfacer necesidades colectivas de manera oportuna. Diversas han sido las propuestas para mejorar y repotenciar a la administración pública, en la que la eficiencia y la calidad del servicio se orientan

hacia la renovación de la confianza pública por parte de los ciudadanos hacia sus instituciones.

Para ello, se propuso a finales de los '80 y comienzos de los '90 la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), la cual buscaba que la administración pública tuviese un giro hacia lo gerencial, en la que instrumentos aplicados en la administración empresarial fuesen puesto en práctica en el seno de las instituciones estatales. Sin embargo, el éxito fue a medias, dado que sólo quedaron expuestos algunos indicadores como eficiencia, eficacia, economicidad, productividad, entre otros, en las que el aspecto presupuestario-financiero se daba como el más beneficiado en ese sentido. Otros componentes, como la planificación estratégica, fortalecieron los hoy llamados Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, otros aspectos como la veeduría ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la formulación de políticas públicas desde la necesidad de origen, entre otras, no han sido tan favorecidos en el proceso de adaptación. Por ello, la propuesta de la gobernanza.

La gobernanza es una nueva forma de estructurar el poder, en la que la ciudadanía puede ejercer su participación de una forma mucho más focalizada, y con sentido de pertenencia hacia el asunto público. Desde la institucionalidad, la gobernanza ha ganado espacios importantes, dado el reconocimiento público y abierto de organizaciones transnacionales con reconocida trayectoria en el ámbito global, en la que la reconocen como un instrumento viable para el diseño de políticas públicas focalizadas en el origen de la problemática social.

Diversos son los autores en materia de gobernanza, sin embargo, sus posturas muchas veces están condicionadas a la realidad de sus entornos. Dichos espacios, son los que ameritan un estudio para su impulso y desarrollo como estrategia para mejorar la participación ciudadana, la transparencia, una rendición de cuentas visible, y por supuesto de la capacidad para generar acuerdos entre las partes involucradas.

Esto podemos considerarlos como la búsqueda constante de praxis que involucren a los principales actores de la sociedad (corresponsabilidad ciudadana) para la solución de sus propios problemas o necesidades, y que a partir de allí impulsen un desarrollo mucho más armonioso, responsable, y con una visión a largo plazo.

Parte de la responsabilidad de la gerencia moderna, es planificar sobre el futuro de la institución (público o privado), en la que el repensar las prácticas actuales, los modos o métodos, los procesos y las propias estrategias, es una forma de buscar la renovación de la organización, en la que la innovación y la diferenciación juegan un papel protagónico; impulsando, tal vez, cambios que transfiguren la cultura de la propia organización y su desempeño ante un entorno cada vez más exigente.

Las propuestas de buena praxis en la administración pública, siempre son anheladas cuando realmente funcionan en un ambiente en la que los escasos de recursos son la principal limitante. Una buena praxis en administración pública

siempre es bienvenida desde la visión del ciudadano, ya que permite rescatar la confianza perdida por parte de quienes pagan sus impuestos, así como de aquellos que de igual forma se benefician de servicios públicos de calidad, inclusivos, y con sentido de atención inmediata.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la Nueva Gestión Pública (NGP) se presentó como una praxis a seguir en los años '80 y '90 con la cual se buscaba mejorar principios como la eficiencia y la eficacia de los procesos que se desarrollan en el seno de las administraciones públicas. Con la llegada de la gobernanza, se busca re-esquematizar la propuesta de la NGP, en la que no se desecha del todo parte de sus orientaciones, por el contrario, se fortalecen propuestas como la participación ciudadana (ahora mucho más focalizada), la descentralización (profundizar la política pública autóctona), la transparencia como valor público, y la rendición de cuentas como instrumento para ganar confianza, sin olvidar la necesidad de generar acuerdos/alianzas con un norte específico: desarrollo local.

Sin dudas, la gobernanza, como una buena praxis en la administración pública debe ser entendida como un proceso de dirección de la sociedad, cuya intencionalidad es definida por la institucionalidad (Estado) de forma interdependiente con las organizaciones influyentes de la sociedad (empresariales, académicas y colectivas).

Los trabajos que a continuación se muestran, representan propuestas de buenas praxis en la administración pública, las cuales han sido analizadas, revisadas y desarrolladas por estudiantes participantes del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, y que con el oportuno acompañamiento de sus tutores, han logrado presentarse a sus correspondientes sustentaciones con el objeto de mostrar las mejoras alcanzadas en sus respectivos puestos de trabajo, desde la perspectiva de la innovación y la diferenciación, en la que se da cumplimiento a la línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública, como lo es la gobernanza institucional.

Un camino se ha iniciado, y sólo Dios conoce lo que depara el trayecto.

**Dr. Hilarión Vegas Meléndez, PhD.  
Gestor de Producción Académica y Científica**





# Eje Temático 1



# **Modelo de gobernanza del agua desde la gestión pública empresarial. Caso de Estudio: HIDROJAR E.P.<sup>1</sup>**

**Diana Carolina Zambrano Briones<sup>2</sup>**  
**Oscar Iván Cerón Tatac<sup>3</sup>**

## **Introducción**

El agua es un recurso que tiende a distribuirse de forma desigual entre los distintos grupos, y la población de menores ingresos es la que presenta mayores dificultades al momento de acceder a esta, lo que afecta a sus oportunidades de subsistencia y a su capacidad de llevar una vida digna y saludable. Dentro de este aspecto, la Organización Mundial de la Salud (2017) ha dado a conocer que en la actualidad 2.100 millones de personas no cuentan con acceso sostenible al agua potable y otros 2.500 millones carecen de saneamiento básico, en ese sentido para muchas personas, el acceso justo al agua puede ser una cuestión de supervivencia diaria.

Considerando esta disparidad, el hecho de desarrollar, asignar, gestionar y garantizar sosteniblemente la distribución del agua requiere que se escuchen y respeten las voces desiguales dentro de una esfera social; y, aunque la gobernanza del agua puede surgir de las esferas económica y técnica, en la mayoría de los países la fuerza motriz es la política (Jacobson et.al., 2013). Por tanto, una gobernanza eficaz de los recursos hídricos y de la prestación de servicios de agua requiere del compromiso combinado entre el gobierno, sector privado y diversos grupos de la sociedad civil, considerando especialmente a nivel local o comunitario. (Sanchis y Boelens, 2018)

---

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> dzambrano8839@pucesm.edu.ec - Magíster en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí.

<sup>3</sup> oceron@pucesm.edu.ec - Docente del Área de Posgrados de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

Tomando en cuenta que la gobernanza tiene que ver con la cultura y el entorno institucional en el que los ciudadanos y las partes interesadas interactúan entre sí y participan en los asuntos públicos (Córdova Montúfar, 2018), su implementación resulta de fundamental importancia para crear la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Además de que, construirá la cohesión social; para que desde ese punto de vista, sea la base para alcanzar el desarrollo económico y la estabilidad de una sociedad (Glückler et.al., 2019; Rangel 2021).

Desde un enfoque histórico se debe hacer mención que el debate en torno a la gobernanza del agua comenzó a aparecer en las plataformas mundiales desde antes del siglo XXI, como resultado de ello, la Declaración Ministerial de La Haya de 2000 pidió que se garantizara una buena gobernanza del agua que promoviera la participación del público en la gestión de los recursos hídricos y la inclusión de los intereses de todas las partes intervenientes (Jiménez et.al., 2020).

Posterior a esto, la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce celebrada en 2001 en Bonn-Alemania, identificó a la gobernanza del agua como la primera de las tres áreas de acción prioritaria que abordar. A la par el primer Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo señalaba que “la crisis mundial del agua es una crisis de gobernanza del agua, causada esencialmente por las formas en que se gestiona este recurso” (Gupta y Pahl-Wostl, 2013). Los informes posteriores siguieron insistiendo en el hecho de una gobernanza adecuada es fundamental para la gestión de los recursos hídricos a largo plazo y que es necesario apoyarlos como prestar atención a estos procesos (Melo Zurita et.al., 2018).

A pesar de estos antecedentes, Baumgartner y Pahl-Wostl (2013) consideran que a nivel global, la gobernanza del agua tiene un carácter todavía difuso, que se presenta por la falta de motivación de las organizaciones pertinentes como del Estado, quienes no impulsan una mejora significativa en la gestión integral del agua. Para Verkerk et.al. (2008) el contexto de la gobernanza mundial del agua está marcado por realidades naturales y sociales particulares a las que tienen que adaptarse los mecanismos de todos los niveles. Realidades como: el cambio climático, la globalización, el crecimiento poblacional, la privatización de los servicios de agua potable, los servicios de saneamiento e irrigación, y el creciente “comercio de agua virtual” que existe entre las naciones.

Al orientar este análisis al contexto local, resulta importante dar a conocer que el acceso al agua es uno de los inconvenientes de mayor preocupación para el Estado ecuatoriano. De manera específica en el cantón Jaramijó, existen distintos modelos de gobernanza del agua y esto, acompañado por las limitadas políticas públicas de integración entre las instituciones pertinentes y la sociedad civil,

ha condicionado la participación activa de los ciudadanos. Dicha participación provocaría que se escuchen las necesidades reales de agua del sector y se direccionen los recursos necesarios para cubrirlas de manera efectiva, eficiente y transparente. Con base a estos razonamientos nos planteamos la interrogante ¿Cuáles son los niveles de efectividad, eficiencia y transparencia en el modelo de gobernanza del agua de la empresa HIDROJAR E.P.?

Para responder a dicha interrogante se llevó a cabo el presente estudio. En donde el objetivo general busca: analizar el modelo de gobernanza del agua desde la gestión pública empresarial de HIDROJAR E.P. y, para alcanzar dicho fin se establecieron como objetivos específicos, los siguientes:

Desarrollar un marco teórico-conceptual relacionado a la gobernanza del agua y su modelo de gestión a nivel institucional.

Diagnosticar la situación actual de gobernanza de la empresa HIDROJAR E.P. bajo las dimensiones de eficiencia, eficacia y participación.

Identificar el nivel de cumplimiento de los principios de gobernanza según el Marco de indicadores de la gobernanza del agua de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

Esta investigación se compone de cuatro apartados principales. El primer apartado describe los materiales y métodos empleados a lo largo del proceso de investigación. Se detallaron: la población de análisis y la técnica e instrumento utilizado en la recolección de datos. Un segundo apartado en el que se incluyen los resultados que introducen la revisión teórica de la gobernanza del agua para luego presentar los hallazgos alcanzados. El tercer apartado corresponde a la discusión de los resultados y podrán encontrar una comparación entre los datos obtenidos con los de otros autores. Como último apartado, en las conclusiones se detalló el criterio de los autores frente a los principales hallazgos y su relación con los objetivos del estudio.

## **Antecedentes y Teorías que Considerar**

### **Gobernanza**

Al mencionar el concepto de **gobernanza** resulta necesario explicar que no existe una definición única o consensuada de este término, por lo cual nos hemos acercado a varios criterios:

Quintero Castellanos (2017) define a la gobernanza como el sistema de control y funcionamiento que tiene una entidad sobre algo e incluye los mecanismos a través de los cuales ésta debe rendir cuentas. Dentro de este enfoque aparecen elementos como la ética, la gestión de riesgos, el nivel de cumplimiento y los modelos administrativos que forman parte esencial de la gobernanza.

Por otro lado, Longo (2020) se refiere a la gobernanza como las estructuras y los procesos diseñados por una entidad para garantizar la responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta, estado de derecho, estabilidad, equidad e inclusión, empoderamiento y amplia participación en una sociedad. Añade además que la gobernanza también representa a las normas, valores y reglas del juego a través de las cuales una institución gestiona los asuntos públicos de forma transparente, participativa, inclusiva y receptiva.

## **Gobernanza del Agua**

Ahora bien nos es preciso abordar el concepto de la gobernanza del agua para lo cual, Pliego y Guadarrama (2019) en su definición hacen una relación entre el conjunto de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y gestionar los recursos hídricos frente a la prestación de servicios hídricos que se ofrecen a los diferentes sectores de la sociedad.

Como aporte a lo anterior, Bocarejo (2018) considera que la gestión de la gobernanza del agua tiene relación directa con los elementos que se originan en los ámbitos político, social, económico y administrativo de una nación. Añade que, una apropiada gobernanza del agua determina: la equidad y la eficiencia en la asignación y distribución de los recursos y servicios hídricos, equilibra el uso del agua en las actividades socioeconómicas y los ecosistemas, determina quién obtiene qué agua, cuándo y cómo y, quién tiene derecho al agua como a los servicios relacionados ésta y a sus beneficios.

Para continuar con ese conjunto de ideas, Rogers y Hall (2003) señalan que la gobernanza del agua tiene que ver con la capacidad que tiene una institución para generar políticas públicas y principios instruccionales con respaldo social y de participación activa. Dicho esto, es inminente que la política de uso del agua de una nación, dentro de su proceso de formulación debe tener como objetivo fundamental salvaguardar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos y para que su aplicación sea eficaz, las partes interesadas deben ser parte del proceso.

## **Modelos de Gobernanza del Agua**

Distintos estudios que se refieren a los modelos de gobernanza del agua se centran en estos tres aspectos: el jerárquico, de mercado y de red.

Romano y Akhmouch (2019) explican que el modelo jerárquico se basa en aplicar enfoques descendentes para la toma de decisiones y la aplicación del suministro de agua y saneamiento, con la participación de las autoridades públicas centralizadas, de responsabilidad vertical y con escasa participación de las partes interesadas. El modelo de mercado se basa en dotar de más capacitación a las partes interesadas en gestión del agua y propiedad de los

activos hídricos. Y por último, el modelo de red que consiste en ejercer una gestión descentralizada con la cooperación de los actores privados, civiles y públicos.

Los autores antes mencionados consideran que más allá de cualquier diferencia teórica; en la práctica, los modelos de gobernanza se trabajan de forma híbrida. Estos pueden reforzarse mutuamente en los complejos sistemas sociales policéntricos en donde los actores adaptan sus reglas a lo largo del tiempo a diferentes escalas, en función de los problemas que abordan, a través de las señales del mercado, las políticas públicas y la acción colectiva. Para ello, son importantes una serie de principios y requisitos, como el suministro de información, el cumplimiento de las normas, la infraestructura institucional y la coordinación entre los niveles del gobierno

### **Retos en la Gobernanza del Agua**

Para este caso, Karlsson (2021) considera que la asignación del agua suele estar determinada por factores externos y actores ajenos a lo que tradicionalmente se define como; el sector del agua. Por ejemplo, la agricultura, comercio, energía y las políticas medioambientales y de industrialización afectan directamente a la asignación del agua, pero ninguna de ellas suele estar bajo el control del sector del agua. Esto, evidentemente complica que la gobernanza del agua sea buena. La respuesta a este reto es establecer funciones y responsabilidades claras para que gobierno, sociedad civil y sector privado ejerzan su relación con la gestión de los recursos hídricos.

Por ejemplo, Batchelor (2007) añade que los retos de la gobernanza del agua son invariablemente complejos, porque la actividad fundamental debería considerar el establecer sistemas de gobernanza del agua que tengan en cuenta y se adapten a las condiciones sociales, económicas y medioambientales que, generalmente están caracterizadas por la incertidumbre, la variabilidad y el cambio. Por ello, es complejo desarrollar estrategias y planes de gestión del agua estandarizadas a diferentes actores que, resuelvan ahora y en el futuro todos sus problemas. Sería más fácil, desarrollar una capacidad de gobernanza del agua para que la sociedad pueda responder y adaptarse a la incertidumbre, la variabilidad y el cambio local o regional, de corto o largo plazo, político, económico o medioambiental.

### **Evaluación de la Gobernanza del Agua**

Jacobson et.al. (2013) menciona que existen diferentes metodologías de evaluación y seguimiento de la gobernanza y la gestión del agua pero que la recopilación de los datos y los sistemas de evaluación y seguimiento son áreas que muchos gobiernos descuidan o desarrollan poco. Hernández Torres (2021)

explica que, para una evaluación sea apropiada hay que tener en cuenta una serie de cuestiones, como por ejemplo plantearse la siguiente pregunta: ¿Han mejorado los cambios políticos y los instrumentos de gestión aplicados, la gestión de los recursos hídricos? ¿Tienen más personas acceso a servicios de agua sostenibles? ¿Tienen las mujeres y otros grupos marginados voz en la toma de decisiones sobre el agua?

Por ello, Jacobson et.al. (2013) planteó una guía con los componentes claves que se deberían evaluar para identificar el estado de la gobernanza del agua de una región, entre los que se incluyen: a) las instituciones y partes interesadas (PI), b) los principios de gobernanza, y c) la evaluación del rendimiento. Como parte de esta guía, los autores consideran que el proceso de evaluación de la gobernanza del agua debería abordar al menos los pasos que se exponen en la figura 1.

**Figura 1. Pasos para realizar una evaluación de la gobernanza del agua**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Jacobson et.al. (2013)

## **Gobernanza del Agua en el Ecuador**

Ecuador es un país relativamente abundante en agua ; la distribución de los recursos hídricos es desigual para la población en las diferentes regiones del país; este es el principal problema del suministro de agua (Pinos, 2020). En el territorio nacional el uso del agua se encuentra regulada según mandato Constitucional a través de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). Esta entidad gubernamental fue creada para controlar y regular la asignación de los recursos hídricos en el país. Sin embargo, varias instituciones públicas y privadas también se han convertido en actores de la gestión de los recursos hídricos, lo que ha dado lugar a una superposición de funciones y responsabilidades (Hoogesteger et.al., 2017).

Según explica Kayser et.al. (2015) la heterogeneidad espacial de los recursos hídricos disponibles junto a los diferentes metabolismos urbanos y rurales en el Ecuador, con el tiempo han dado lugar a una gran variedad de modelos de gobernanza del agua. Dentro de estos modelos el que más se destaca es, el público por la cobertura de abastecimiento de agua potable y saneamiento que tiene. Por otra parte, Schreurs et.al. (2018) detalla que para abastecer el agua con calidad y de manera legal, se han propuesto reformas que convocan a los municipios a unir esfuerzos y coordinarse con el sector privado, aunque,

generalmente existen disputas de poder entre estas partes. Por otro lado, la prestación de servicios de agua suele utilizarse como una herramienta política para generar flujos de influencia en las sociedades.

Otro de los modelos de gobernanza del agua que tiene gran presencia en el país es el modelo de gestión comunitaria, que se centra principalmente en el sector rural pero Pinos (2020) destaca que no representa un marco de referencia eficiente o eficaz a tomar en cuenta dentro de la prestación de los servicios públicos. Esto se debe a la falta de apoyo técnico que existe para el tratamiento del ciclo completo del agua potable, que va desde la captación, bombeo, potabilización, y otros, hasta desencadenar en sistemas de suministro del agua, deficientes a escala comunitaria que, los hace comúnmente dependientes de la asistencia técnica de las entidades gubernamentales como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) o en algunos casos hasta de algunas ONGs.

Por último Cisneros (2019) detalla que existe una grave tensión urbano-rural sobre la escasez de agua en el Ecuador, sin embargo, no es por el resultado de la ausencia física de agua, sino más bien por la falta de priorización de los recursos financieros junto con las reformas políticas que no benefician a los múltiples modelos de gobernanza del agua.

## **Gobernanza del Agua en el Cantón Jaramijó**

Puntualmente analizaremos la situación actual de la prestación de los servicios hidrosanitarios en el cantón Jaramijó que en la actualidad es responsabilidad de la Empresa HIDROJAR -EP. Su abastecimiento está bajo la responsabilidad de esta entidad, misma que inició esta actividad desde el primer trimestre del año 2018.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del cantón Jaramijó llevó a cabo la construcción de la Planta de Agua Potable y otras obras civiles necesarias para complementar este servicio, llegando a fijar una capacidad de producción de 7200 m<sup>3</sup> de agua por día para el cantón. Esta planta de agua potable, además se encarga de las herramientas y sistemas de información que funcionan de apoyo para la gestión tanto administrativa como operativa de la empresa HIDROJAR -EP (HIDROJAR-EP 2018).

Resulta esencial detallar que esta empresa fue creada con la finalidad de mejorar la gestión hidrosanitaria del cantón, para lo cual, fue necesario analizar la situación actual del agua en este territorio. En ese sentido, se observó que la infraestructura con redes para la distribución del agua potable cubre únicamente un área del 50% del sector poblado de Jaramijó. De lo que se puede mencionar que, la cobertura de esta infraestructura no refleja la necesidad real del servicio de agua potable que presenta dicho cantón.

En el año 2014 HIDROJAR-EP (2018) dio a conocer que alcanzó una cobertura promedio de 637 m<sup>3</sup>/día, cuando la demanda era de 4200 m<sup>3</sup>/día, denotándose que ya tenía un déficit de atención en este servicio. Y, antes de la creación de esta empresa, el agua potable de Jaramijó era suministrada por la empresa de aguas del cantón Manta. Ésta entregaba únicamente el 15% de la cantidad que se necesitaba para satisfacer las necesidades de la población, que era para 3.500 habitantes de los 23.336 actuales. La empresa para tener un mejor control del consumo real de agua potable instaló medidores en los domicilios de este cantón. Y , hasta diciembre de 2017 Jaramijó tuvo registrados 3.699 usuarios del servicio de agua potable, en las diferentes actividades comercial, industrial, residencial y no residencial.

## **Marco Metodológico**

La presente investigación alcanza un nivel descriptivo y ha sido desarrollada bajo un enfoque cuantitativo, aborda el tema de la gobernanza del agua desde la gestión pública empresarial, en su contexto analiza a la empresa HIDROJAR E.P. del cantón Jaramijó, por tanto, se enfoca de manera central en la gobernanza del agua. Para ello, se utilizó un instrumento de recolección de datos para obtener una representación numérica o estadística de los resultados de conformidad a los que manifiestan los diversos indicadores de gobernanza dictados por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) los que, se miden a manera de escala y se agrupan en categorías, principios e ítems.

Esta investigación se ha servido de los métodos teóricos: histórico y analítico sintético. A través del método histórico se entendió los orígenes del estudio de la gobernanza del agua y su evolución a través de los años, mientras que, con el método analítico sintético se ha logrado recopilar, ordenar y sintetizar la información teórica detallada en el marco conceptual de este estudio. Así mismo, se utilizaron métodos empíricos para facilitar la interacción con la problemática, considerando para esto la observación y la medición de los datos, lo que dio paso al entendimiento del modelo de gobernanza del agua que emplea la gestión de la empresa HIDROJAR E.P. del cantón Jaramijó.

Las dos modalidades de estudio que se encontrarán en esta investigación son: la bibliográfica y la de campo. La investigación bibliográfica se aplicó dentro del proceso de recopilación de datos documentales descritos en el apartado de marco conceptual, para lo cual, se recurrió al uso de una serie de notas de información como artículos de revistas, libros, informes, informes técnicos, entre otros. Mientras que, con la investigación de campo se pudo obtener los datos de las notas primarias como en el caso de las entrevistas aplicadas al personal técnico y administrativo de la empresa HIDROJAR E.P. del cantón Jaramijó.

La población de estudio del presente trabajo fue el personal de la empresa HIDROJAR E.P., del cantón Jaramijó que está compuesta por un total de 18 colaboradores. Como muestra de este conjunto poblacional se trabajó con 4 personas de las siguientes áreas:

- Gerente general (1)
- Gerente administrativa (1)
- Gerente comercial (1)
- Jefe de operaciones (1)

La técnica de investigación que permitió la recolección de los datos para este estudio fue la entrevista, la cual hizo posible abordar netamente los temas ligados a la gobernanza del agua, temática que conoce muy bien el personal de la empresa HIDROJAR -EP que se investigó. Por otro lado, a través de un Marco de Indicadores se tomaron en cuenta los criterios del personal técnico y administrativo de la empresa, de modo que podamos contrastar los datos desde dos diferentes perspectivas. El instrumento seleccionado para este caso, abarca los indicadores de la gobernanza del agua establecidos por la OCDE (2018), mismo que es concebido como una herramienta de aplicación voluntaria para autoevaluar el estado de los marcos políticos de la gobernanza del agua. Entre los temas se consideran están: (qué) tema a abordar, (quién) las instituciones y (cómo) los instrumentos a estudiar y las mejoras necesarias a lo largo del tiempo. Este instrumento es aplicable en dos casos: a todas las escalas de gobernanza (local, de cuenca, nacional, etc.) y a las funciones del agua (gestión de los recursos hídricos, prestación de servicios hídricos y reducción del riesgo de desastres relacionados con el agua).

El instrumento se compone de tres dimensiones:

Efectividad: se refiere a la contribución de la gobernanza a la hora de definir objetivos y metas claros acerca de la sostenibilidad de la política del agua, en los distintos niveles del gobierno, para aplicarlos y cumplir con lo previsto.

Eficiencia: se refiere a la contribución de la gobernanza para maximizar los beneficios de la gestión sostenible del agua y el bienestar de esta al menor coste social.

Confianza y participación: se refieren a la contribución de la gobernanza del agua en la creación de confianza pública y a la garantía de la inclusión de las partes interesadas a través de la legitimidad democrática y la equidad para la sociedad en general.

Además, estas dimensiones se encuentran representadas por 12 principios:

**Tabla 1. Principios para una gobernanza del agua eficiente, eficaz e incluyente**

Dimensión	Principio
Efectividad	Principio 1: Roles y responsabilidades claros
	Principio 2: Escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca
	Principio 3: Coherencia de políticas
	Principio 4: Capacitación
Eficiencia	Principio 5: Datos e información
	Principio 6: Financiación
	Principio 7: Marcos regulatorios
	Principio 8: Gobernanza innovadora
Confianza y participación	Principio 9: Integridad y transparencia
	Principio 10: Participación de las partes interesadas
	Principio 11: Arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones
	Principio 12: Monitoreo y evaluación

Fuente: modificado a partir de OCDE (2018)

Para la aplicación de este instrumento compuesto de 106 ítems o preguntas relacionadas a cada principio, se recogen los datos mediante una evaluación de cinco escalas (más una opción “no aplicable”). Para este caso, los entrevistados debieron elegir el color correspondiente al nivel de aplicación de cada ítem en el contexto estudiado, siguiendo estas escalas:

*Existe y funciona:* la dimensión de gobernanza investigada es completa y pertinente en todos los aspectos, no se observan problemas importantes.

*Existe, parcialmente implementado:* la dimensión de gobernanza investigada está en marcha, pero el nivel de implementación no es completo. Podría darse el caso de que falten partes explícitas para que el marco sea completo. Esto puede deberse a varias razones, como la insuficiencia de fondos, las cargas reglamentarias, los largos procesos burocráticos, etc.

*Existe - No está implementado:* la dimensión de gobernanza investigada existe, pero no se aplica. Por ejemplo, puede estar inactiva o las actividades son de muy baja relevancia para desempeñar un papel real en el posible progreso.

*El marco está siendo desarrollado:* la dimensión de gobernanza investigada aún no existe, pero el marco está en desarrollo.

*No existe:* La dimensión de gobernanza investigada no existe y no hay planes ni acciones para desarrollarla.

*No es aplicable:* La dimensión de gobernanza investigada no es aplicable al contexto en el que se realiza la autoevaluación.

De ese modo se visualiza el nivel de escala:

**Tabla 2. Semáforo de aplicación de los indicadores de gobernanza del agua de la OCDE**

Existe y funciona	Existe, parcialmente implementado	Existe, no está implementado	El marco está siendo desarrollado	No existe	No es aplicable
-------------------	-----------------------------------	------------------------------	-----------------------------------	-----------	-----------------

Fuente: modificado a partir de OCDE (2018)

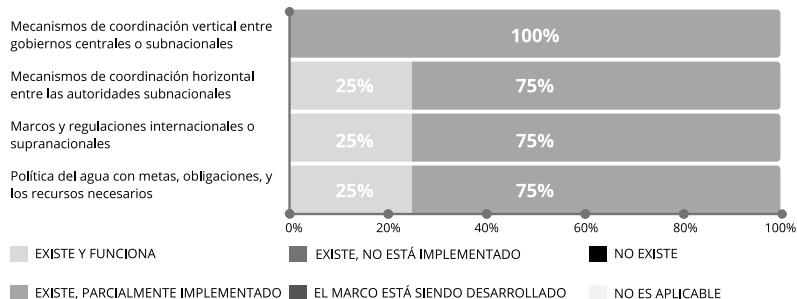
Finalmente, con los datos recabados se indica si el nivel de consenso ha sido débil, aceptable o amplio esto en función del color alcanzado en cada principio.

## Resultados y Discusión

Una vez aplicado el Marco de indicadores de la gobernanza del agua de la OCDE (2018) al personal administrativo y técnico de la empresa HIDROJAR E.P. del cantón Jaramijó se obtuvieron los siguientes resultados:

### Principio 1: Roles y responsabilidades claros

**Figura 2. Resultado principio 1 “roles y responsabilidades claros”**



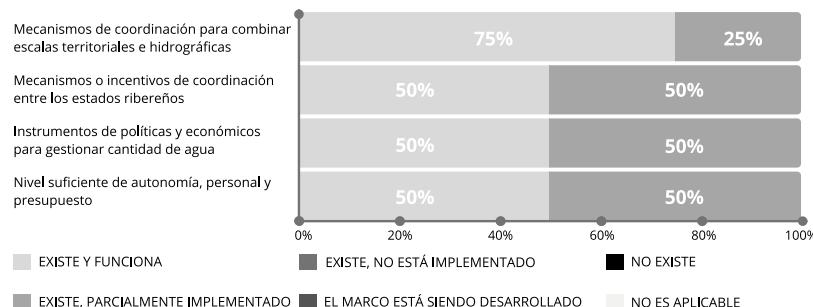
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

Según los resultados obtenidos en el principio de gobernanza 1 “roles y responsabilidades claros”, se alcanza un consenso aceptable con el 75% de opiniones para aspectos como existencia de política del agua con metas, obligaciones, y los recursos necesarios; marcos y regulaciones internacionales o supranacionales; y mecanismos de coordinación horizontal entre las autoridades subnacionales, ubicándose mayormente en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”. Por otro lado, se alcanza consenso amplio con el 100% de opiniones para el caso de la existencia de mecanismos de coordinación vertical entre gobiernos centrales o subnacionales, ubicándose en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”.

## Principio 2: Escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca

**Figura 3. Resultados principio 2 “escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca”**



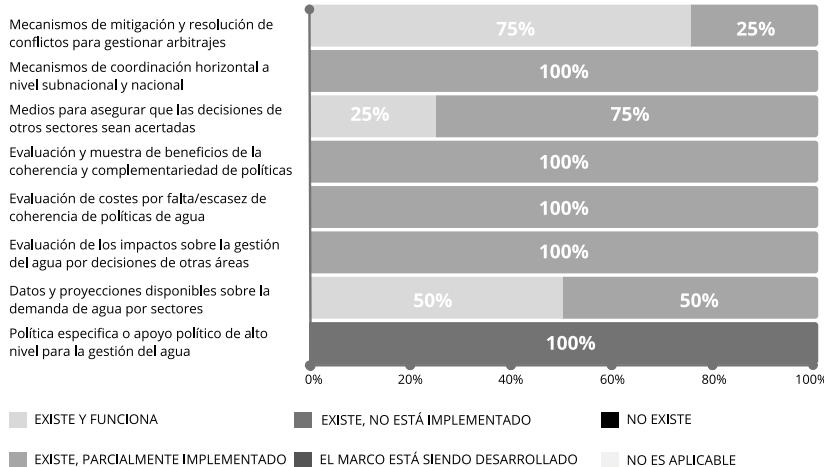
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 2 “escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca” se alcanza un consenso débil con el 50% de opiniones divididas entre el nivel de escala 1 “existe y funciona” y el nivel de escala 2 “existe, parcialmente implementado” para aspectos como nivel suficiente de autonomía, personal y presupuesto; instrumentos de políticas y económicos para gestionar cantidad de agua; y mecanismos o incentivos de coordinación entre los estados ribereños. Por otro lado, se alcanza consenso aceptable con el 100% de opiniones para el caso de la existencia de mecanismos de coordinación para combinar escalas territoriales e hidrográficas, ubicándose mayormente en la escala 1 “existe y funciona”.

## Principio 3: Coherencia de políticas

**Figura 4. Resultados principio 3 “coherencia de políticas”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

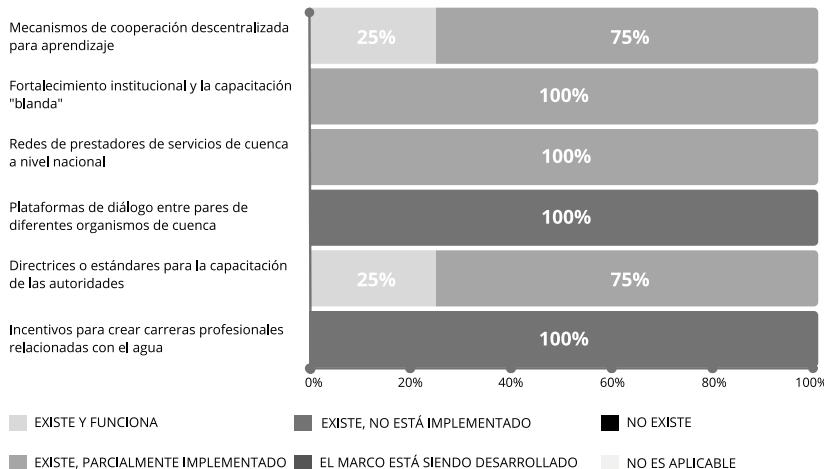
### Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 3 “coherencia de políticas” se alcanzó un consenso amplio de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” con un 100% . En el caso de la existencia de una política específica o apoyo político de alto nivel para la gestión del agua. Del mismo modo sucedió en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” que con un 100% para aspectos como evaluación de los impactos sobre la gestión del agua por decisiones de otras áreas; evaluación de costes por falta/escasez de coherencia de políticas de agua; evaluación y muestra de beneficios de la coherencia y complementariedad de políticas; y mecanismos de coordinación horizontal a nivel subnacional y nacional.

Por otra parte, se alcanza el 75% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” debido a la existencia de medios para asegurar que las decisiones de otros sectores sean acertadas. Así mismo con el 75% de opiniones en la escala 1 “existe y funciona” encontramos a los mecanismos de mitigación y resolución de conflictos para gestionar arbitrajes. Por último, con el 50% de opiniones divididas entre la escala 1 “existe y funciona” y la escala 2 “existe parcialmente implementado” tenemos un consenso débil para la existencia de datos y proyecciones disponibles sobre la demanda de agua por sectores.

## Principio 4: Capacitación

Figura 5. Resultados principio 4 “capacitación”



Fuente: Elaboración propia (2022)

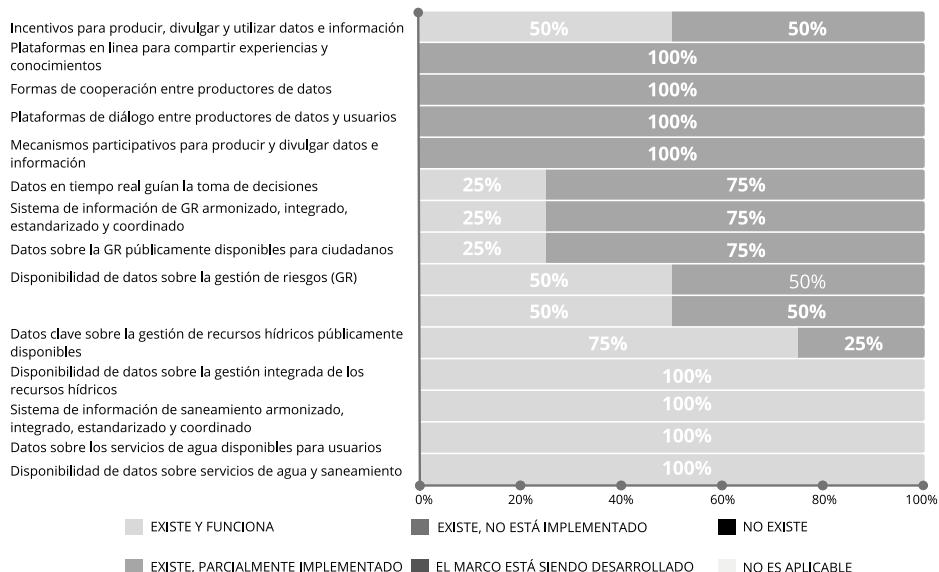
### Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 4 “capacitación” se alcanza el 100% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” en los incentivos para crear carreras profesionales relacionadas con el agua y de plataformas de diálogo entre pares de los diferentes organismos de cuenca. Así mismo, con el 100% de opiniones está la escala 2 “existe, parcialmente implementado” para las redes de prestadores de servicios de cuenca a nivel nacional y el fortalecimiento institucional y la capacitación “blanda”.

Por otro lado, con el 75% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” tenemos a las directrices o estándares para la capacitación de las autoridades y mecanismos de cooperación descentralizada para el aprendizaje.

## Principio 5: Datos e información

**Figura 6. Resultados principio 5 “datos e información”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

### Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 5 “datos e información” con el 100% de opiniones en la escala 1 “existe y funciona” se halla la disponibilidad de datos sobre los servicios de agua y saneamiento; los datos sobre los servicios de agua disponibles para usuarios; el sistema de información de saneamiento armonizado, integrado, estandarizado y coordinado; y la disponibilidad de los datos sobre la gestión integrada de los recursos hídricos. Así mismo se alcanza consenso amplio con el 100% de opiniones ubicadas en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” para el caso de mecanismos participativos para producir y divulgar datos e información; plataformas de diálogo entre productores de datos y usuarios; formas de cooperación entre productores de datos; y plataformas en línea para compartir experiencias y conocimientos.

Por otro lado, se alcanza consenso aceptable con el 75% de opiniones ubicadas mayormente en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” para aspectos como datos sobre la GR públicamente disponibles para ciudadanos; sistema de información de GR armonizado, integrado, estandarizado y coordinado; y datos en tiempo real guían la toma de decisiones. Además, se alcanza consenso aceptable con el 75% de opiniones ubicadas mayormente en la escala 1 “existe

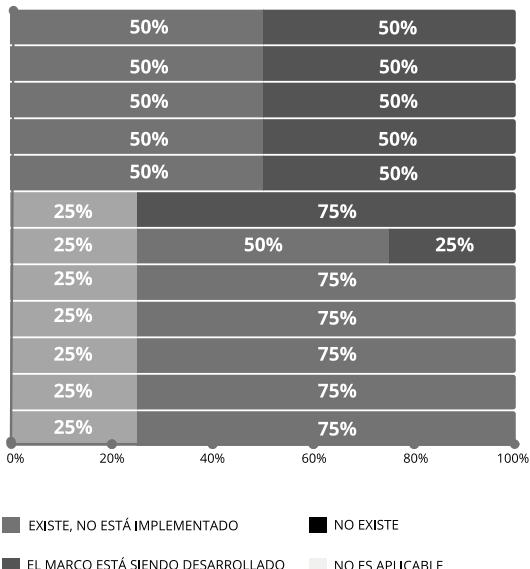
y funciona” para el caso de datos clave sobre la gestión de recursos hídricos públicamente disponibles.

Por último, un consenso débil con el 50% dividido entre la escala 1 “existe y funciona” y la escala 2 “existe, parcialmente implementado” para el sistema de información de la GIRH armonizado, integrado, estandarizado y coordinado; disponibilidad de datos sobre la gestión de riesgos (GR) y los incentivos para producir, divulgar y utilizar datos e información.

## Principio 6: Financiación

**Figura 7. Resultados principio 6 “financiación”**

- Mecanismos para fomentar la asignación eficiente y transparente de los fondos
- Mecanismos de notificación y auditorías sobre la administración financiera
- Medidas para minimizar las cargas administrativas innecesarias
- Principios y reglas claros de transparencia presupuestaria
- Planes y programas de inversión guían la toma de decisiones
- Planes estratégicos plurianuales para revisar las necesidades de inversión
- Mecanismos flexibles y solidarios en caso de desastres relacionados con el agua
- Programas o incentivos para el pago de servicios ambientales
- Tasas de vertido para fomentar la gestión de la calidad del agua y recaudar ingresos
- Tasas de suministro para fomentar la eficiencia de uso del agua y recaudar ingresos
- Directrices estandarizadas para establecer y utilizar instrumentos económicos
- Suficientes ingresos financieros para costes operativos y renovación bienes



Fuente: Elaboración propia (2022)

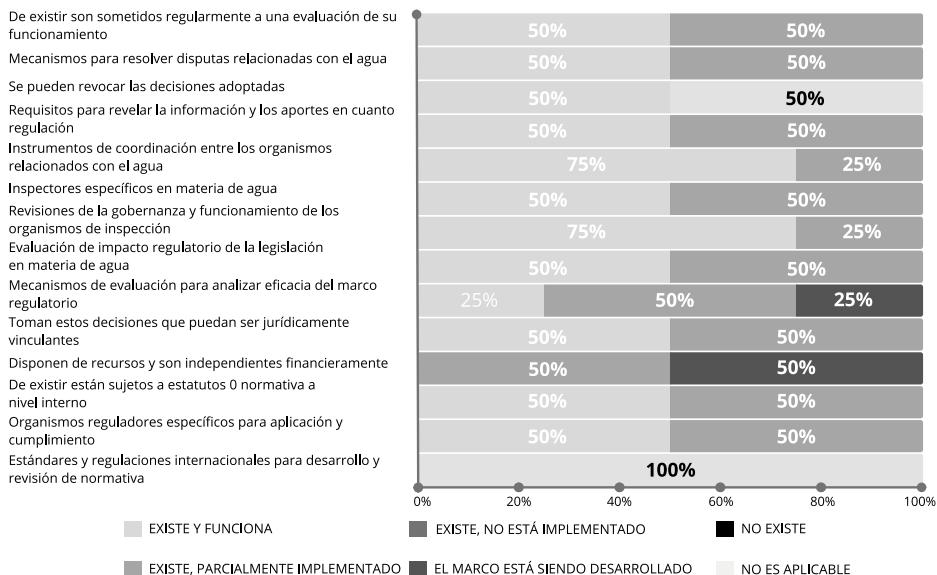
## Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 6 “financiación” con el 75% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” se encuentran los ingresos financieros suficientes para costes operativos y renovación bienes; las directrices estandarizadas para establecer y utilizar instrumentos económicos; tasas de suministro para fomentar la eficiencia del uso del agua y recaudar ingresos; tasas de vertido para fomentar la gestión de la calidad del agua y recaudar ingresos; y programas o incentivos para el pago de servicios ambientales. Así mismo, con el 75% las opiniones se ubican en la escala 4 “el marco está siendo desarrollado” para los planes estratégicos plurianuales que sirven para revisar las necesidades de inversión.

Por otra parte, con el 50% tenemos opiniones divididas entre la escala 3 “existe, no está implementado” y la escala 4 “el marco está siendo desarrollado” para los planes y programas de inversión que guían la toma de decisiones; principios y reglas claros de transparencia presupuestaria; medidas para minimizar las cargas administrativas innecesarias; mecanismos de notificación y auditorías sobre la administración financiera; y mecanismos para fomentar la asignación eficiente y transparente de los fondos. Así mismo, con el 50% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” se encuentran los mecanismos flexibles y solidarios para el caso de desastres relacionados con el agua.

## Principio 7: Marcos regulatorios

**Figura 8. Resultados principio 7 “marcos regulatorios”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

### Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 7 “marcos regulatorios” con el 100% de opiniones en la escala 5 “no existe” están los estándares y regulaciones internacionales para desarrollo y revisión de normativa. Tenemos el 75% de opiniones en la escala 1 “existe y funciona” las revisiones de la gobernanza y funcionamiento de los organismos de inspección e instrumentos de coordinación entre los organismos relacionados con el agua.

Con un consenso débil del 50% tenemos opiniones divididas entre la escala 1 “existe y funciona” y la escala 2 “existe, parcialmente implementado” en los

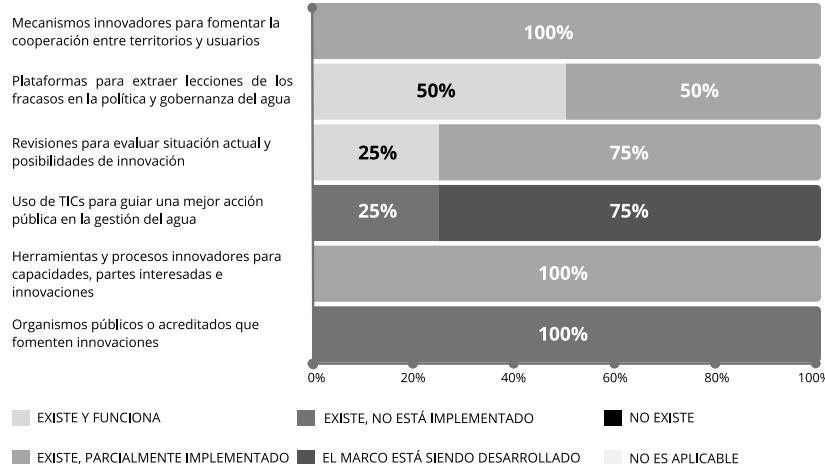
aspectos de la existencia de organismos reguladores específicos para aplicación y cumplimiento; de existir están sujetos a estatutos o normativa a nivel interno; toman estos decisiones que puedan ser jurídicamente vinculantes; evaluación de impacto regulatorio de la legislación en materia de agua; inspectores específicos en materia de agua; requisitos para revelar la información y los aportes en cuanto a regulación; mecanismos para resolver disputas relacionadas con el agua; de existir son sometidos regularmente a una evaluación de su funcionamiento.

Dentro de estos resultados y con un consenso del 50% de opiniones divididas entre la escala 2 “existe, parcialmente implementado” y la escala 4 “el marco está siendo desarrollado” está el aspecto de disposición de recursos y de independencia financiera. Así mismo, con el 50% de opiniones divididas entre la escala 1 “existe y funciona” y la escala 5 “no existe” para el caso de poder revocar las decisiones adoptadas.

Por último, con el mismo 50% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” para el caso de si existen mecanismos de evaluación para analizar eficacia del marco regulatorio.

## **Principio 8: Gobernanza innovadora**

**Figura 9. Resultados principio 8 “gobernanza innovadora”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

### **Análisis e interpretación:**

Para el caso del principio de gobernanza 8 “gobernanza innovadora” con el 100% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” para la existencia de organismos públicos o acreditados que fomenten innovaciones. Así mismo, con el 100% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”

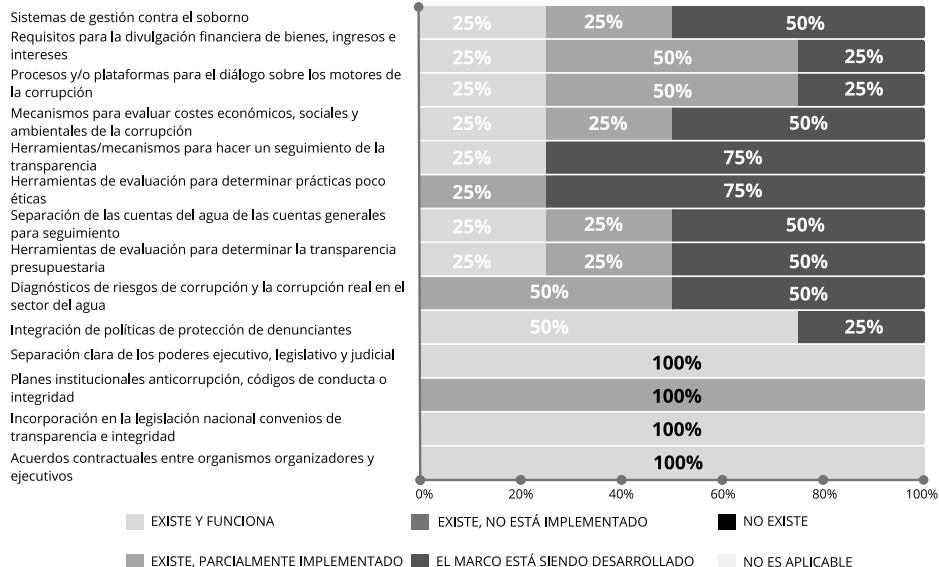
para la existencia de herramientas y procesos innovadores para capacidades, partes interesadas e innovaciones; y mecanismos innovadores para fomentar la cooperación entre territorios y usuarios.

Por otra parte, se alcanza el 75% de opiniones en la escala 4 “el marco está siendo desarrollado” para el uso de TICs usadas para guiar una mejor acción pública en la gestión del agua. Así mismo, con el 75% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” tenemos a las revisiones para evaluar situación actual y posibilidades de innovación.

Por último, con el 50% de opiniones divididas entre la escala 1 “existe y funciona” y la escala 2 “existe, parcialmente implementado” encontramos a la existencia de plataformas para extraer lecciones de los fracasos en la política y gobernanza del agua.

## **Principio 9: Integridad y transparencia**

**Figura 10. Resultado principio 9 “integridad y transparencia”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

### **Análisis e interpretación:**

Para el caso del principio de gobernanza 9 “integridad y transparencia” alcanzamos el 100% de opiniones en la escala 1 “existe y funciona” para los acuerdos contractuales entre organismos organizadores y ejecutivos; incorporación en la legislación nacional convenios de transparencia e integridad; y separación clara de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Así mismo,

con el 100% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” para los planes institucionales anticorrupción, códigos de conducta o integridad.

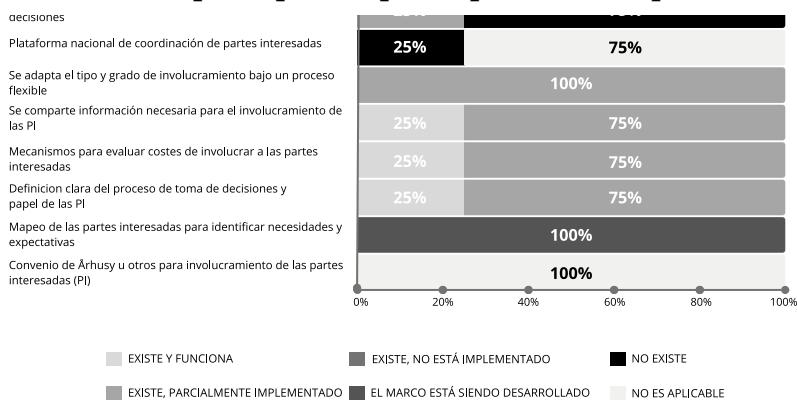
Por otra parte, alcanzamos el 75% de opiniones en la escala 1 “existe y funciona” para las políticas de protección de denunciantes. Con el mismo 75% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” para la existencia de herramientas de evaluación para determinar prácticas poco éticas y herramientas/mecanismos para hacer un seguimiento de la transparencia.

Dentro de este mismo análisis evidenciamos el 50% de opiniones divididas entre la escala 2 “existe, parcialmente implementado” y la escala 3 “existe, no está implementado” para los casos de diagnósticos de riesgos de corrupción y la corrupción real en el sector del agua. Además, con el mismo 50% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” para el caso de las herramientas de evaluación para determinar la transparencia presupuestaria; separación de las cuentas del agua de las cuentas generales para seguimiento; mecanismos para evaluar costes económicos, sociales y ambientales de la corrupción; y los sistemas de gestión contra el soborno.

Por último, con el 50% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” están la existencia de procesos y/o plataformas para el diálogo sobre los motores de la corrupción y requisitos para la divulgación financiera de bienes, ingresos e intereses.

## Principio 10: Participación de las partes interesadas

Figura 11. Resultados principio 10 “participación de las partes interesadas”



Fuente: Elaboración propia (2022)

### Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 10 “participación de las partes interesadas” con el 100% de opiniones en la escala 6 “no es aplicable” tenemos

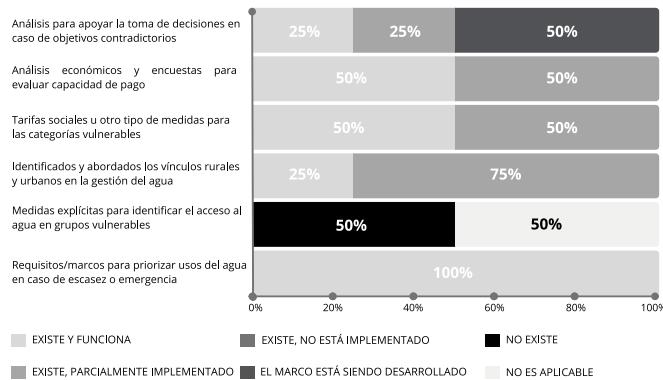
la implementación del convenio de Arhusy u otros para involucramiento de las partes interesadas. Con el mismo 100% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” se ubica la realización de mapeo de las partes interesadas para identificar necesidades y expectativas. También con el 100% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” está el aspecto si se adapta el tipo y grado de involucramiento bajo un proceso flexible.

Por otro lado, con el 75% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” se encuentran la definición clara del proceso de toma de decisiones y papel de las partes interesadas; mecanismos para evaluar costes de involucrar a las partes interesadas; se comparte información necesaria para el involucramiento de las partes interesadas; mecanismos formales e informales para involucrar a las partes interesadas; y estrategias de comunicación adaptadas a las partes interesadas pertinentes.

Por último, se alcanza el 75% de opiniones ubicadas en la escala 5 “no existe” para la existencia de los mecanismos para involucrar al sector científico en la toma de decisiones. También con el 75% de opiniones en la escala 6 “no es aplicable” están la existencia de una plataforma nacional de coordinación de partes interesadas.

## **Principio 11: Arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones**

**Figura 12. Resultados principio 11 “arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

### **Análisis e interpretación:**

Para el caso del principio de gobernanza 11 “arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones” con el 100% de opiniones en la escala

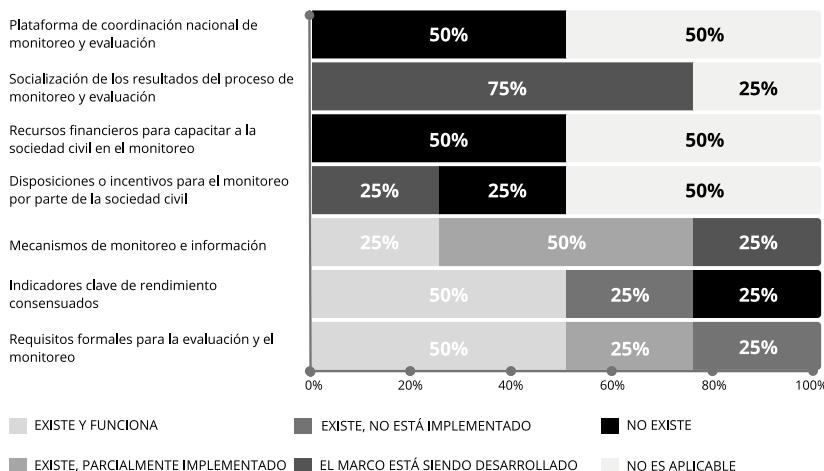
1 “existe y funciona” se ubican la existencia de los requisitos/marcos para priorizar usos del agua en caso de escasez o emergencia.

Con el 75% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” se encuentran los casos identificados y abordados y los vínculos rurales y urbanos en la gestión del agua. Con solo el 50% de opiniones divididas entre la escala 5 “no existe” y la escala 6 “no es aplicable” tenemos a las medidas explícitas para identificar el acceso al agua en grupos vulnerables.

Además de ello, con el 50% de opiniones divididas entre la escala 1 “existe y funciona” y la escala 2 “existe, parcialmente implementado” se ubicaron la existencia de tarifas sociales u otro tipo de medidas para las categorías vulnerables y análisis económicos y encuestas para evaluar capacidad de pago. Y por último, con el 50% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” está la realización de análisis para apoyar la toma de decisiones en caso de objetivos contradictorios.

## Principio 12: Monitoreo y evaluación

Figura 13. Resultados principio 12 “monitoreo y evaluación”



Fuente: Elaboración propia (2022)

### Análisis e interpretación:

Para el caso del principio de gobernanza 12 “monitoreo y evaluación” con el 75% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado” encontramos al caso de que si se realiza socialización de los resultados del proceso de monitoreo y evaluación. Por otro lado, con el 50% de opiniones en la escala 1 “existe y

funciona” hallamos a los requisitos formales para la evaluación y el monitoreo; e indicadores clave de rendimiento consensuados.

Así mismo, con el 50% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado” se localiza a la existencia de mecanismos de monitoreo e información. Además de ello, con el 50% de opiniones divididas entre la escala 5 “no existe” y la escala 6 “no es aplicable” están los recursos financieros para capacitar a la sociedad civil en el monitoreo y la existencia plataforma de coordinación nacional de monitoreo y evaluación.

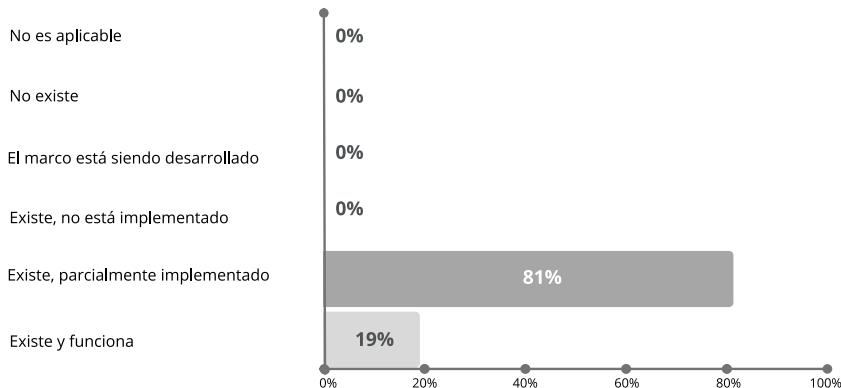
Por último, y también con el 50% de opiniones en la escala 6 “no es aplicable” encontramos la existencia de disposiciones o incentivos para el monitoreo por parte de la sociedad civil.

## **Resumen de los Resultados de la Investigación**

Una vez analizados los resultados de acuerdo con los principios de gobernanza, ítems y escalas, es preciso mostrar los niveles de consenso de modo general según las escalas:

### **Resumen principio 1: Roles y responsabilidades claros**

**Figura 14. Resumen de escalas principio 1 “roles y responsabilidades claros”**



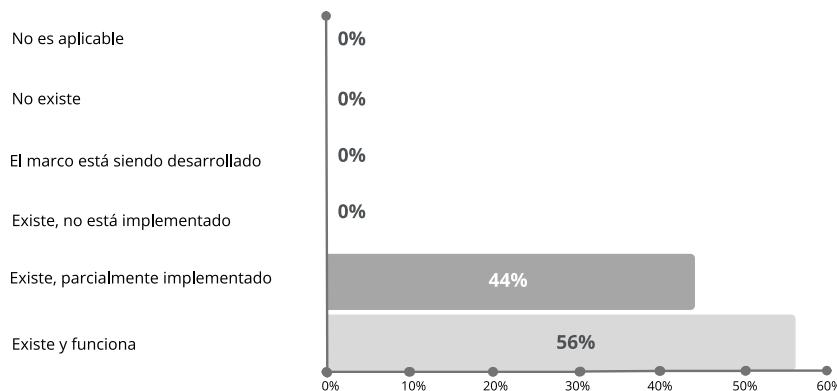
Fuente: Elaboración propia (2022)

### **Análisis e interpretación:**

En el principio 1 se alcanzó el 81% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, mientras que el 19% restante se ubicó en la escala 1 “existe y funciona”.

## Resumen principio 2: Escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca

Figura 15. Resumen de escalas principio 2 “escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca”



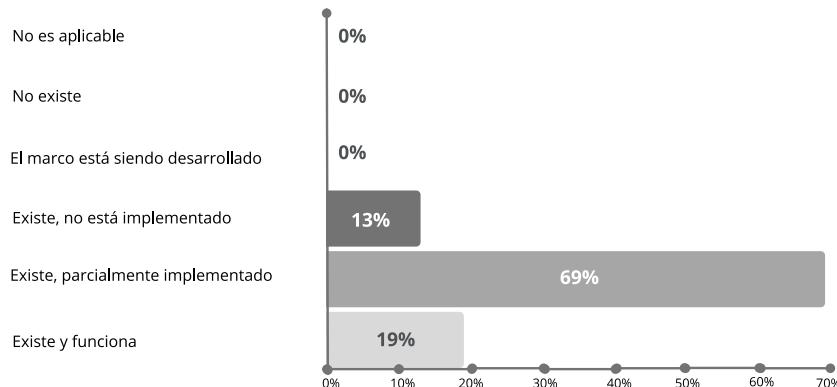
Fuente: Elaboración propia (2022)

### Análisis e interpretación:

En el principio 2 con el 56% se encuentran las opiniones en la escala 1 “existe y funciona”, mientras que el 44% de opiniones se ubicó en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”.

## Resumen principio 3: Coherencia de políticas

Figura 16. Resumen de escalas principio 3 “coherencia de políticas”



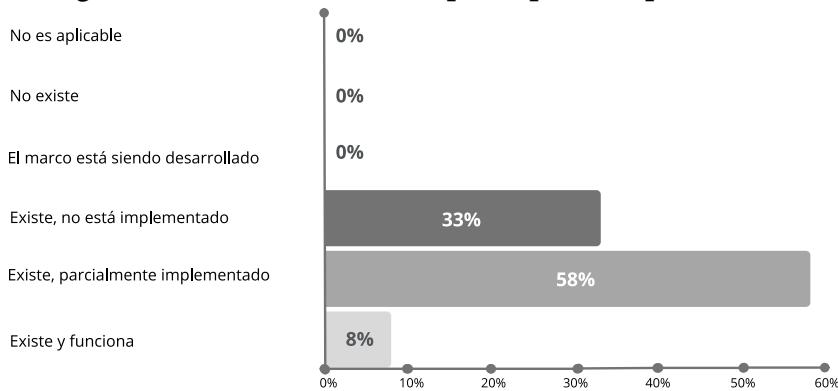
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

En el principio 3 el 69% corresponde a las opiniones ubicadas en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 19% de opiniones está en la escala 1 “existe y funciona” y el 13% restante está en la escala 3 “existe, no está implementado”.

## Resumen principio 4: Capacitación

**Figura 17. Resumen e escalas principio 4 “capacitación”**



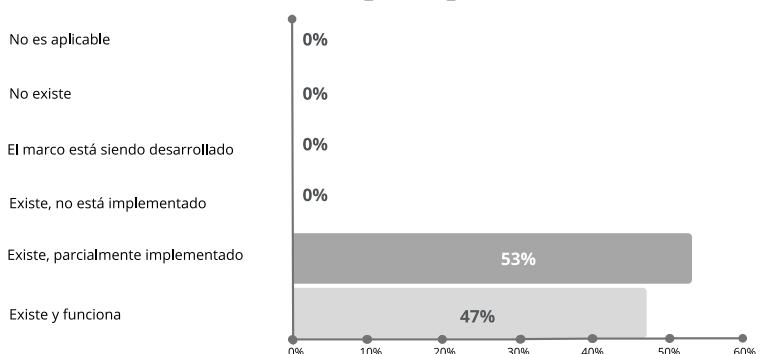
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

El principio 4 alcanzó un consenso aceptable del 58% con opiniones ubicadas en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 33% de opiniones están en la escala 3 “existe, no está implementado”, y el 8% constan en la escala 1 “existe y funciona”.

## Resumen principio 5: Datos e información

**Figura 18. Resumen de escalas principio 5 “datos e información”**



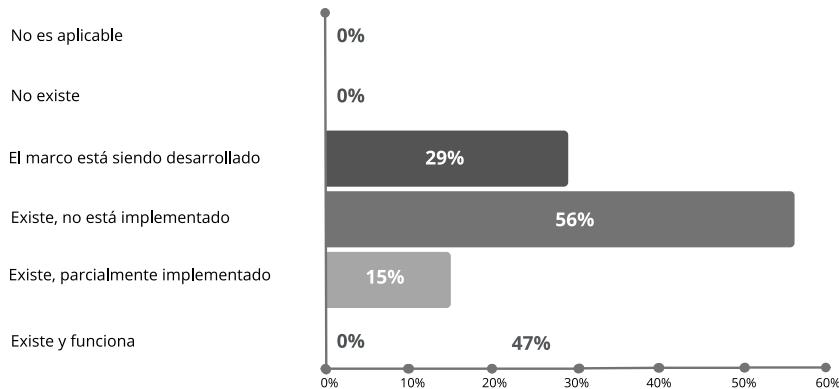
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

En el principio 5 se alcanzó un 53% en las opiniones ubicadas en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, mientras que el 47% de opiniones restantes se ubicó en la escala 1 “existe y funciona”.

## Resumen principio 6: Financiación

**Figura 19. Resumen de escalas principio 6 “financiación”**



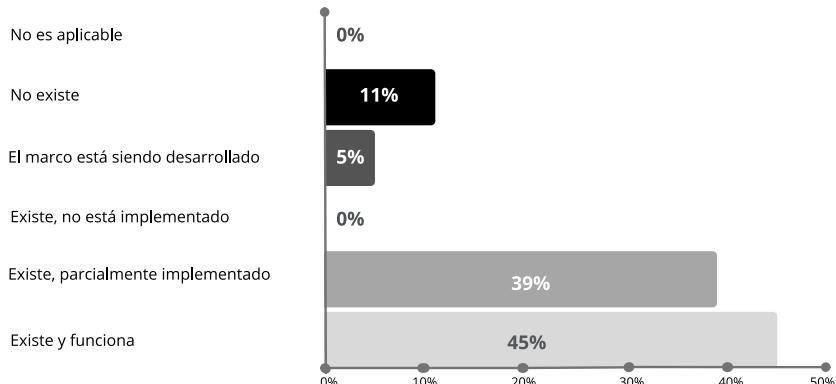
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

El principio 6 alcanzó un el 56% en las opiniones ubicadas en la escala 1 “existe, no está implementado”, el 29% en la escala 3 “el marco está siendo desarrollado” y el 15% restante en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”.

## Resumen principio 7: Marcos regulatorios

**Figura 20. Resumen de escalas principio 7 “marcos regulatorios”**



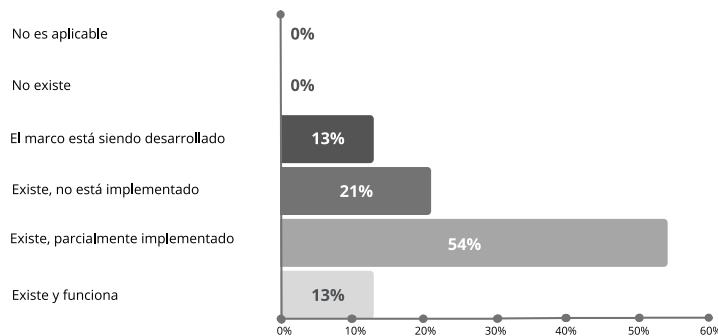
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

El principio 7 alcanzó un consenso del 45% en las opiniones de la escala 1 “existe y funciona”, el 39% en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 11% en la escala 5 “no existe” y el 5% en la escala 4 “el marco está siendo desarrollado”.

## Resumen principio 8: Gobernanza innovadora

**Figura 21. Resumen de escalas principio 8 “gobernanza innovadora”**



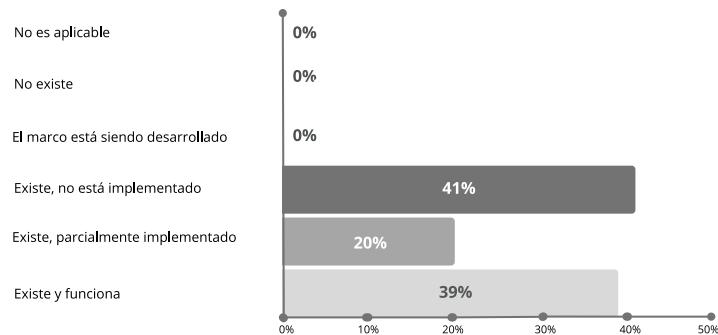
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

En el principio 8 se alcanzó un consenso del 54% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 21% en la escala 3 “existe, no está implementado”, el 13% en la escala 1 “existe y funciona”, y el 13% en la escala 4 “el marco está siendo desarrollado”.

## Resumen principio 9: Integridad y transparencia

**Figura 22. Resumen de escalas principio 9 “integridad y transparencia”**



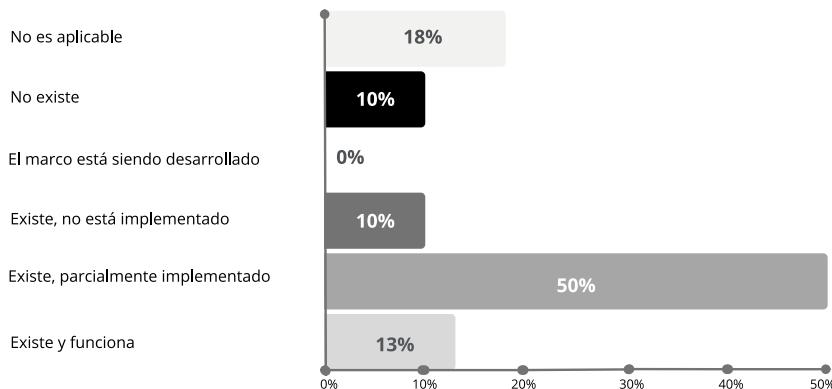
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

El principio 9 alcanzó un consenso del 41% de opiniones en la escala 3 “existe, no está implementado”, el 39% en la escala 1 “existe y funciona” y el 20% en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”.

## Resumen principio 10: Participación de las partes interesadas

Figura 23. Resumen de escalas principio 10 “participación de las partes interesadas”



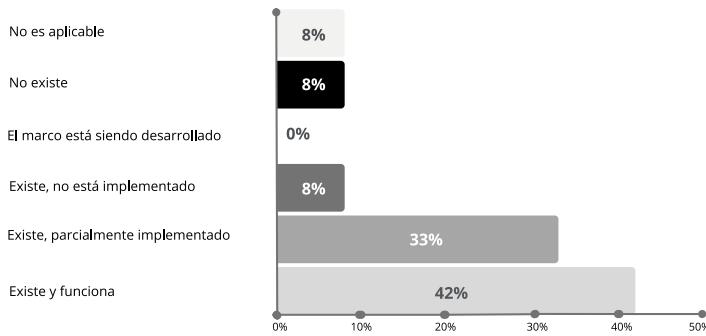
Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

El principio 10 alcanzó un consenso aceptable del 50% de opiniones en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 18% en la escala 6 “no es aplicable”, el 13% en la escala 1 “existe y funciona”, el 10% en la escala 3 “existe, no está implementado” y el 10% en la escala 5 “no existe”.

## **Resumen principio 11: Arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones**

**Figura 24. Resumen de escalas principio 11 “arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones”**



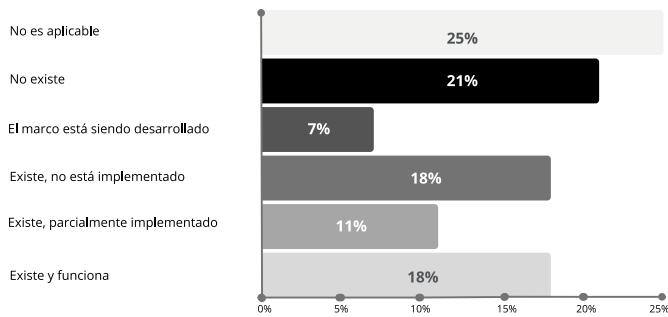
Fuente: Elaboración propia (2022)

### **Análisis e interpretación:**

En el principio 11 se alcanzó un consenso del 42% de opiniones en la escala 1 “existe y funciona”, el 33% en la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 8% en la escala 3 “existe, no está implementado”, el 8% en la escala 5 “no existe” y el 8% en la escala 6 “no es aplicable”.

## **Resumen principio 12: Monitoreo y evaluación**

**Figura 25. Resumen de escalas principio 12 “monitoreo y evaluación”**



Fuente: Elaboración propia (2022)

### **Análisis e interpretación:**

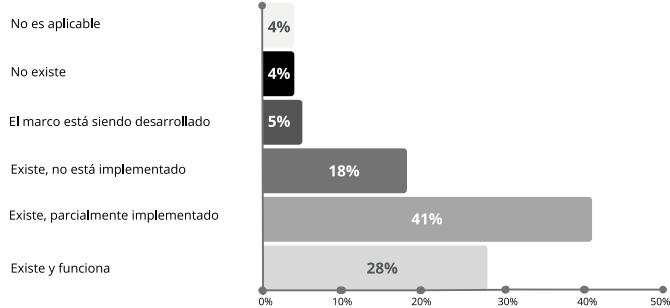
El principio 12 alcanzó un consenso del 25% de opiniones en la escala 6 “no es aplicable”, el 21% en la escala 5 “no existe”, el 18% en la escala 1 “existe y funciona”, el 18% en la escala 3 “existe, no está implementado”, el 11% en la

escala 2 “existe, parcialmente implementado” y el 7% en la escala 4 “el marco está siendo desarrollado”.

## Resumen General de los Resultados

Una vez descritos los resultados por agrupación de las 6 escalas y tomando en cuenta los principios de gobernanza del agua se procede a detallar el resumen general de los datos encontrados.

**Figura 26. Resumen general de resultados por agrupación de datos**



Fuente: Elaboración propia (2022)

## Análisis e interpretación:

De manera general, el análisis de los 12 principios con sus correspondientes ítems se obtuvo que el 41% de opiniones están orientadas hacia la escala 2 “existe, parcialmente implementado”, el 28% hacia la escala 1 “existe y funciona”, el 18% hacia la escala 3 “existe, no está implementado”, el 5% hacia la escala 4 “el marco está siendo desarrollado”, el 4% hacia la escala 5 “no existe” y el 4% hacia la escala 6 “no es aplicable”.

## Conclusiones

Una vez culminados los diferentes apartados que componen el presente estudio de caso, en primera instancia y con base a la revisión teórica se concluye que, la empresa HIDROJAR E.P. se maneja bajo un modelo de gobernanza jerárquico de gestión gubernamental debido a que existe un ente central como el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Jaramijó, el que, a través de la creación de la empresa de aguas busca proteger, preservar y gestionar las notas del recurso hídrico para satisfacer las necesidades de consumo de agua de la población.

Por otro lado, en el diagnóstico de la situación actual de la gobernanza del agua por parte de la empresa HIDROJAR E.P. bajo el análisis de las tres dimensiones; efectividad, eficiencia y, confianza y participación se pudo establecer que: la dimensión de efectividad denota un nivel de la gestión aceptable, al cumplir de manera parcial o en su totalidad, la mayor parte de los

principios de gobernanza. En la dimensión de eficiencia se identifica un nivel de gestión bajo en el principio de financiación, mientras que; en el de datos e información, marcos regulatorios y gobernanza innovadora se percibe un nivel aceptable. Finalmente en la dimensión de confianza y participación existen criterios diversos pero se puede resaltar un nivel bajo de gobernanza en los principios de monitoreo y evaluación, así como en integridad y transparencia.

En lo que corresponde al nivel de cumplimiento de los principios de gobernanza según el marco de indicadores de la gobernanza del agua de la OCDE, se pudo evidenciar que los principios de mayor fortaleza o cumplimiento son: las escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca; marcos regulatorios; y arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales, urbanas, y generaciones; su resultado denota que en su mayoría existen y funcionan. Los principios de cumplimiento promedio fueron los de los roles y responsabilidades claras; coherencia de políticas; capacitación; datos e información; gobernanza innovadora; y participación de las partes interesadas; este resultado refleja que en su mayoría existen y están parcialmente implementados; mientras que, los principios de menor cumplimiento o más débiles fueron los de financiación e integridad y transparencia; llegándose a conocer que los marcos dentro de estos principios existen, pero no se implementan.

## **Referencias Bibliográficas**

- Álvarez, M. D., y Ramírez, B. C. (2021). Evaluación de la gobernanza del agua en la subcuenca del río Chicú (Municipio Tenjo Cundinamarca) con relación a la dimensión social y ambiental [Especialización en Ordenamiento y Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas]. Universidad Santo Tomás.
- Batchelor, C. (2007). Evaluación de la literatura sobre la gobernanza del agua (p. 18). Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://pubs.iied.org/g02523>
- Baumgartner, T., y Pahl-Wostl, C. (2013). ONU-Agua y su papel en la gobernanza mundial del agua/UN-Water and its Role in Global Water Governance. *Ecology and Society*, 18(3). <https://doi.org/10.5751/ES-05564-180303>
- Bocarejo Suescún, D. B. (2018). Gobernanza del agua: Pensar desde las +42día\*. *Revista de Estudios Sociales*, 63, 111-118.
- Cisneros, P. (2019). ¿Qué hace que las asociaciones de colaboración para la gobernanza del agua sean resistentes a los cambios políticos? Un estudio comparativo de dos casos en Ecuador. *Ecology and Society*, 24(1). <https://www.jstor.org/stable/26796917>

- Córdova Montúfar, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>
- García-López, M. (2016). Retos para la gobernanza del agua: El caso de las cuencas mediterráneas andaluzas. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/12791>
- Gerritsen, P. R. W., Salcido, S., y Martínez, L. M. (2010). Gobernanza del agua a nivel local: Estudio de caso en el municipio de Zapotitlán de Vadillo, Jalisco. *El Cotidiano*, 162, 83-89.
- Glückler, J., Rehner, J., y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de geografía Norte Grande*, 74, 5-20. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>
- Gómez-Rey, A., Rodriguez, G. A., y Ibañez-Elam, A.-L. (2019). Retos para una gobernanza del agua: Participando en las reglas de otro o construyendo un derecho propio. En L. T. Cordoba Hoyos y A. Romero Tarin (Eds.), *Los desafíos de España y Colombia en la gobernanza hídrica del siglo XXI* (pp. 17-39). Aranzadi (Thomson Reuters).
- Gupta, J., y Pahl-Wostl, C. (2013). Editorial sobre la gobernanza mundial del agua. *Ecology and Society*, 18(4), art54. <https://doi.org/10.5751/ES-06115-180454>
- Hernandez Torres, J. D. (2021). Metodologías específicas de seguimiento en el cálculo del índice de gestión hídrica para la gobernanza del agua en cuencas rurales. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/33893>
- HIDROJAR-EP. (2018). Plan de mejoras de la Empresa Pública Municipal de Servicios Hidrosanitarios del cantón Jaramijó (p. 53). Empresa Pública Hidrosanitaria de Jaramijó.
- Hoogesteger, J., Tiaguaro-Rea, Y., Rap, E., y Hidalgo, J. P. (2017). Política esclilar en las reformas sectoriales: La negociación de la aplicación de las políticas del agua en Ecuador (1990-2008. *World Development*, 98, 300-309. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.04.036>
- Jacobson, M., Meyer, F., Oia, I., Reddy, P., y Tropp, H. (2013). Guía del usuario sobre la evaluación de la gobernanza del agua (p. 115). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Users%20Guide%20on%20Assessing%20Water%20Governance1.pdf>
- Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Liss Lymer, B., Schneider, K., y Ward, R. (2020). Unpacking Water Governance: A Framework for Practitioners. *Water*, 12(3), 827. <https://doi.org/10.3390/w12030827>

- Karlsson, A. (2021). Gobernanza del agua. SIWI - Leading Expert in Water Governance. <https://siwi.org/why-water/water-governance/>
- Kayser, G. L., Amjad, U., Dalcanale, F., Bartram, J., y Bentley, M. E. (2015). Gobernanza de la calidad del agua potable: Un estudio de caso comparativo de Brasil, Ecuador y Malawi. *Environmental Science & Policy*, 48, 186-195. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.12.019>
- Longo, F. (2020). Gobernanza pública para la innovación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 76, 19.
- Melo Zurita, M. D. L., Thomsen, D. C., Holbrook, N. J., Smith, T. F., Lyth, A., Munro, P. G., De Bruin, A., Seddaiau, G., Roggero, P. P., Baird, J., Plummer, R., Bullock, R., Collins, K., y Powell, N. (2018). Gobernanza mundial del agua y cambio climático: Identificación de acuerdos innovadores para la transformación adaptativa. *Water*, 10(1), 29. <https://doi.org/10.3390/w10010029>
- Organización Mundial de la Salud. (2017). 2100 millones de personas carecen de agua potable en el hogar y más del doble no disponen de saneamiento seguro. <https://www.who.int/es/news/item/12-07-2017-2-1-billion-people-lack-safe-drinking-water-at-home-more-than-twice-as-many-lack-safe-sanitation>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). Marco de indicadores de gobernanza del agua de la OCDE (p. 36). OCDE. <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Marco-de-indicadores-de-gobernanza-del-agua-de-la-OCDE.pdf>
- Pinos, J. (2020). Múltiples modelos de gobernanza del agua: Ecuador como estudio de caso. *MASKANA*, 11(1), 74-80. <https://doi.org/10.18537/mskn.11.01.08>
- Pliego Alvarado, E., y Guadarrama Sánchez, G. J. (2019). Gobernanza y derecho al agua: Prácticas comunes y particularidades de los comités comunitarios de agua potable. *Sociedad y Ambiente*, 20, 53-77.
- Quintero Castellanos, C. E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39-57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>
- Rangel, C. (2021). La gobernanza pública como objeto de estudio de los estudios organizacionales. *Prospectivas UTC «Revista de Ciencias Administrativas y Económicas»*, 4(1), 87-101.
- Rogers, P., y Hall, A. W. (2003). Effective water governance. *Global water partnership*.
- Romano, O., y Akhmouch, A. (2019). Water Governance in Cities: Cu-

- urrent Trends and Future Challenges. *Water*, 11(3), 500. <https://doi.org/10.3390/w11030500>
- Sanchis Ibor, C., y Boelens, R. (2018). Gobernanza del agua y territorios hidrosociales: Del análisis institucional a la ecología política. *Cuadernos de Geografía de la Universitat de València*, 101, 13. <https://doi.org/10.7203/CGUV.101.13718>
- Schreurs, E., Koop, S., y van Leeuwen, K. (2018). Aplicación del enfoque City Blueprint para evaluar los retos de la gestión y gobernanza del agua en Quito (Ecuador). *Environment, Development and Sustainability*, 20(2), 509-525. <https://doi.org/10.1007/s10668-017-9916-x>
- Vega, L. P. (2021). Gobernanza hídrica en la ciudad de Ambato, respuestas en torno a la demanda de agua. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17343>
- Verkerk, M. P., Hoekstra, A. Y., y Gerbens-Leenes, P. W. (2008). Gobernanza mundial del agua: Diseño conceptual de acuerdos institucionales globales (N.º 26; p. 56). UNESCO-IHE (IHE Delft Institute for Water Education). <https://www.waterfootprint.org/media/downloads/Report26-Verkerk-et-al-2008GlobalWaterGovernance.pdf>



**Eje  
Temático  
2**



# **Políticas públicas de gobierno digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del ministerio del trabajo “Encuentra empleo”<sup>1</sup>**

**Diego Maximiliano Aldaz Bayas<sup>2</sup>**  
**Eduardo Geovanny Espinoza Gálvez<sup>3</sup>**

## **Introducción**

### **Problemática**

El campo laboral de un servidor público está sujeto a mucha presión y problemas éticos, este tipo de situaciones se suelen observar de manera mundial (Torres-López & Acosta- Fernández, 2019). Se debe tomar en cuenta que los beneficios económicos no son lo más importantes, lo más valioso puede ser tener estabilidad laboral, a más de ello, se debe tener vocación por el servicio público. Un servidor público que ha obtenido un puesto por medio del concurso de méritos y oposición debe conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, garantizando el uso apropiado de la palabra, pero muchas veces, las personas que obtienen un cargo público en un concurso de méritos y oposición no lo han hecho debido a sus capacidades.

Hernández (2020) asegura que en varios países de Latinoamérica uno de los requisitos fundamentales para acceder a un concurso de méritos y oposición es tener la titulación de cuarto nivel. Tristemente este es el primer problema que se ha detectado, ya que, varios de los ciudadanos que se encuentran capacitados para acceder a estos puestos no tienen el nivel de estudio que se requiere. Paralelamente, existen jóvenes recién graduados de la universidad

---

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> daldaz8597@pucesm.edu.ec - Magíster en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> eespinoza@pucesm.edu.ec - Docente de la Maestría en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

que son eficientes y que tienen excelentes calificaciones que desean obtener un empleo adecuado pero no poseen experiencia laboral suficiente para hacerlo. El resultado de esta falta de preparación universitaria y del cúmulo de experiencia laboral nos permite mencionar que en el país estamos inmersos en una cadena de desempleo. Regularmente, existen cerca de cien postulantes solo para dos o tres vacantes. De ello, nos preguntamos: ¿Qué podemos hacer para enfrentar esta situación, si lo que prevalece siempre son las amistades y una vez más gana lo ilegal en este tipo de concursos?

En cuanto a Ecuador, el derecho al trabajo contemplado en el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que:

“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, Nota de realización personal y base de la economía. El Estado garantiza a los trabajadores el pleno respeto a su dignidad, una vida digna, una justa retribución y remuneración, y un trabajo sano y libremente elegido o aceptado” (p. 44).

El derecho al trabajo y todos los demás derechos inherentes al ser humano deben ser velados por parte del Estado. Lo normal sería que todos los ciudadanos se beneficien por igual y se rechace toda disposición anacrónica que afecte el desarrollo y aplicación ética de estos derechos.

La vigente Constitución de la República del Ecuador (2008) manifiesta que: el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición. Es decir, que la o las personas que aspiren ingresar como funcionarios a una entidad pública deben contar con el perfil requerido para dicho puesto; también, deben poseer la capacidad para ocupar el cargo. Lo mismo menciona la Ley Orgánica de Servicio Público (2010) pues, contempla que el ingreso a un cargo público se efectuará mediante un concurso de méritos y oposición, en el que se medirá la idoneidad del solicitante, bajo los principios de imparcialidad, transparencia y no discriminación.

Los autores Hidalgo y Llangari (2021) consideran que los concursos de méritos y oposición se han convertido en una pantalla de las organizaciones públicas en el Ecuador, debido a que, la mayor parte de personas que ejercen importantes cargos públicos en el país, no cuentan con la experiencia necesario y han llegado a ocupar estos puestos por influencias dentro del gobierno de turno.

En vista de esta problemática existente acerca de la transparencia y democracia de los resultados de concursos de méritos y oposición, Córdova y Baquerizo (2019) afirman que una de las mejores técnicas para hacerla frente es implementar políticas de seguimiento a los concursos de méritos y oposición de Ecuador.

Por otro lado, Hidalgo y Llangari (2021) establecen que la elegibilidad para la competencia de supervivencia del más apto debe conducirse sobre parámetros

objetivos y en ninguna circunstancia la autoridad nominadora debe intervenir directa o indirectamente en ellos y su evaluación debe ser objetiva y utilizar un mecanismo discrecional para el efecto. Las infracciones de este tipo invalidarán el proceso de selección de personal.

Como puede entenderse, se deja claro que el concurso de méritos y oposición no puede basarse en apreciaciones particulares, ni subjetivas, porque es el mecanismo técnico que determina la idoneidad de una persona para el sector público, la selección del personal solo debe considerar los resultados de un sistema de calificaciones y por otro lado; censurar cualquier forma de discriminación.

Para el desarrollo de esta investigación se planteó la siguiente hipótesis de investigación: “Dentro de la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” del Ministerio del Trabajo del Ecuador, los concursos de méritos y oposición no emplean un seguimiento y control eficiente para garantizar la transparencia del proceso de selección de personal”.

En esta línea, presentamos estas preguntas de investigación: a) ¿En un Gobierno Digital como el de Ecuador, qué problemas presentan las Políticas Públicas en los concursos de méritos y oposición realizados en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo”?; b) ¿Qué Políticas Públicas del Gobierno Digital permiten realizar el seguimiento en los concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo”?

De acuerdo con la investigación, fue imperioso esbozar un par de objetivos específicos: a) Diagnosticar qué Políticas Públicas existen para el control y seguimiento de los concursos de méritos y oposición que se desarrollan en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” y; b) Determinar las deficiencias en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición para identificar la factibilidad de la adopción de Políticas Públicas del Gobierno Digital”.

## **Estado del Arte**

### **Antecedentes de la investigación**

El autor Gómez (2020) analizó los desafíos que la función pública en Chile y las medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado. Su propósito se basó en analizar una serie de medidas que se deben tomar para fortalecer el sistema profesional público, modernizarlo y gestionar internamente las relaciones laborales. Esto a partir de un examen de la situación actual de los servidores públicos chilenos en materia de selección de talento humano y ambiente laboral. Partiendo de una metodología cuantitativa, de carácter descriptivo y de campo, obtuvo como

resultado, que el modelo “funcionario de carrera” del Gobierno de Chile ha sido superado por realidades abrumadoras, derivadas del limitado margen que otorga al poder ejecutivo para adecuar los recursos humanos a las necesidades del ejercicio de su autoridad. Finalmente, el estudio concluye con una indicación de una serie de medidas que, de una forma u otra, contribuyeron al desarrollo de la función pública así tenemos: a) fomentar el respeto a los derechos y principios fundamentales que orienten la actividad administrativa; b) establecer mecanismos para la profesionalización y tecnicidad de las funciones públicas; c) promover el desarrollo de políticas de gestión de personal y empleo público; d) establecer un sistema de selección transparente, preferentemente a través de varios concursos; y e) discusiones sobre algunos de los temas que siguen sin resolver en temas de función pública, como la negociación colectiva y las huelgas en el sector público.

Para Sánchez (2019) quien estudió la gerencia pública y el sistema de mérito en el empleo público en Colombia, mediante un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, uno de los desafíos más notables que se presentan en Colombia es encontrar mecanismos para contrarrestar el nivel de insatisfacción y desconfianza que tienen los ciudadanos colombianos con elección de candidatos para la administración pública. Por otra parte, la investigación muestra de manera indiscutible que un aspecto del mejoramiento de la función pública colombiana es el aseguramiento de los estándares de mérito y competencia. Por lo tanto, el proceso de selección basado en el desempeño ha cobrado mayor importancia a medida que la administración pública ha ido comprendiendo que el proceso de ingreso al servicio civil y la evaluación del desempeño son determinantes para una gestión eficaz.

Toyota (2019) también examinó los talentos del personal, en el sector público brasileño. Su resultado es fruto de una colaboración innovadora entre sociedad civil y Estado. Se tuvo como objetivo determinar la eficacia de los programas de formación en administración pública para atraer, seleccionar y desarrollar jóvenes talentos para el sector público. Partió de un enfoque descriptivo con un diseño no experimental. El autor señaló que el programa ha atraído a más de 60.000 candidatos, ha colocado a 280 profesionales en los gobiernos locales de todas las unidades federales de Brasil y cuenta con una red de profesionales comprometida y diversa, capaz de generar cambio cultural e innovación en el sector público. La iniciativa también actúa como un laboratorio para probar nuevas prácticas de gestión de personas para el servicio público brasileño mediante la prueba de hipótesis y la generación de evidencia. Después de tres años de operación, el programa ha abierto innumerables perspectivas, dando al gobierno una posición privilegiada en el creciente debate sobre la modernización del sector público. El autor finalmente espera que su aprendizaje

pueda servir como modelo a seguir de inspiración para el desarrollo de un ecosistema de organizaciones de la sociedad civil interesadas en acelerar la innovación nacional.

Velasco et.al., (2020) en su estudio para conocer la formación y transparencia del proceso de contratación de personal, planteó como objetivo fundamental determinar el cumplimiento de las disposiciones legales de la Ley de Ordenación de la Educación Intercultural (LOEI) en el capítulo segundo, del concurso de méritos y oposición para llenar las vacantes de los docentes públicos. Para ello se diseñó un cuestionario de autoevaluación compuesto por 10 preguntas, 7 de las cuales eran abiertas y 3 preguntas optativas con apartados en los que se detallaban las opciones seleccionadas. Este cuestionario se aplicó a 10 docentes de diversas instituciones y que además participaron en el concurso. Con base a los resultados se determinó que existen tres perfiles (alto, medio y bajo) en conocimiento aplicado de leyes y reglamentos. Los hallazgos que mostraron la encuesta están relacionados a la transparencia del proceso, el largo tiempo que tarda completar sus etapas de acuerdo con el cronograma establecido y la falta de conocimiento de las bonificaciones. Se llegó a la conclusión que el trabajo del Mineduc sobre los concursos de méritos y oposición a través del Sistema de información del Ministerio de Educación (SIME) proporcionó regulaciones anticorrupción efectivamente implementadas en comparación con otros países de América Latina.

Por otro lado, Llangari (2020) determinó las acciones afirmativas y las consecuencias de la aplicación de los concursos de méritos y oposición en la UNACH en el periodo 2015-2018. El autor tuvo como objetivo determinar el alcance jurídico y teórico para aplicar las acciones afirmativas y sus consecuencias en los concursos de méritos y oposición en esta entidad. Esta investigación se basa en información teórica que aplicó una investigación documental, con alcance explicativo y que fue complementada con una encuesta. En la investigación bibliográfica realizada pudo verificar que la última aplicación de los criterios establecidos en el artículo 32 del Acuerdo Ministerial N° 222 de 2014 fue en el año 2015, en donde la ganadora del concurso cumplía con todos los requisitos de ley y que además fue beneficiada con la aplicación de una acción afirmativa porque tenía a su cargo una persona con discapacidad. Por último, se pudo observar por medio de las opiniones de los expertos consultados, un bajo conocimiento en la aplicación concursos de méritos y oposición en la UNACH como de las aquellas personas que se hayan beneficiado. Los datos relevantes demuestran que el 40% de los consultados considera negativa la aplicación de los concursos de méritos y oposición, debido a que existe corrupción y no prevalece el derecho a la igualdad de méritos entre todas las personas que no pertenecen a grupos beneficiarios de la acción afirmativa.

Finalmente, Salazar (2018) estudió el reclutamiento y selección del personal para el servicio público a través de la red socio empleo, en aplicación de la normativa que regula el subsistema de selección de personal del sector público en el período 2013-2014. El objetivo de este estudio fue analizar la efectividad del proceso de reclutamiento y selección de personal del servicio público a través de red socio empleo, y la normativa aplicable para regular el subsistema de selección de personal del sector público. Por medio de una metodología de carácter mixto, para describir los principales problemas de la selección del personal por medio de la aplicación Socio Empleo y de igual manera para poder aplicar una encuesta que permita conocer la opinión de los expertos acerca de la importancia de la Norma Técnica de Subsistema de Selección de Personal en los procesos de reclutamiento por medio de dicha plataforma. El autor presenta como resultado que, la nueva Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal no cubre la fase preparatoria del proceso crítico de reclutamiento, para poder establecer lineamientos y precedentes para el desempeño óptimo y estratégico de los ejecutivos responsables de la selección del personal y que la limitada difusión de los concursos de méritos y oposición a una única plataforma electrónica afecta el nivel de participación de los aspirantes y provoca una violación a las normas, leyes y reglamentos establecidos en la Constitución de la República que garantizan la participación plena de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo del país.

## **Antecedentes y Teorías**

### **Antecedentes**

El desarrollo de la presente investigación tiene su justificación en la importancia teórica y práctica que le compete. A decir de su significancia teórica, los resultados de este trabajo nos permitieron conocer el efecto que los sistemas del gobierno digital tienen en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo”.

Desde el punto de vista práctico, los resultados de la investigación sirvieron como instrumento para analizar la efectividad de las Políticas Públicas del Gobierno Digital que se interesan en la seguridad, transparencia y seguimiento de los concursos de méritos y oposición.

De igual manera, esta investigación podrá considerarse como una nota de información referencial para diversas instituciones educativas del país.

El principal beneficiario es el Estado ecuatoriano, puesto que los lineamientos de política pública planteados permiten ejercer un control efectivo sobre los concursos de méritos y oposición. También se considera como beneficiario directo a la ciudadanía en general, debido a que, se analizó y se recomendó

políticas que les admiten ejercer con iguales condiciones al momento de participar en este tipo de concursos dentro de la plataforma “Encuentra Empleo”.

Finalmente, esta investigación cuenta con una metodología científica de diseño no experimental, de campo y exploratoria descriptiva, la cual permitió diagnosticar las debilidades que presenta el marco legal de las Políticas Públicas del Gobierno Electrónico vigentes para los concursos de méritos y oposición, así como el desconocimiento ciudadano sobre el accionar decisorio que las instituciones del gobierno central toman en cuanto a este tipo de concursos.

Para ello, resultó fundamental encuestar a exparticipantes con el objeto de conocer criterios que precisen razones en las que se conozca si la normativa, procesos y decisiones políticas son o no acertadas en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición, haciendo énfasis en la participación activa de la ciudadanía. A razón de esto, propusimos un marco referencial que permita entender la articulación de las Políticas Públicas analizadas.

## **Marco Teórico**

### **Gobernanza**

La gobernanza es definida por Glückler et.al., (2019) como aquellos modelos y prácticas del gobierno público, con fines sociales, económicos y políticos, para la búsqueda de objetivos comunes legítimos y aceptados.

Por otro lado, Cahueñas (2021) explica que la gobernanza se ha convertido en un concepto casi universal y global, el que durante décadas ha atraído el interés de investigadores que abordan el dilema de la acción colectiva y promueve la coordinación efectiva de intereses y recursos para lograr objetivos generalmente aceptados desde muchas disciplinas. La multiplicidad de términos asociados a gobernanza abarca desde campos prácticos como la gobernanza empresarial, contractual, de proyectos, pública, privada o sin fines de lucro, hasta la gobernanza urbana, de suelo, de riesgo, del medio ambiente y del clima (Pinho, 2022). Esta multidisciplinariedad también incluye los enfoques conceptuales o normativos de la gobernanza en red, la gobernanza colaborativa, participativa, justa o buena gobernanza, y a diversas escalas como la local, regional y nacional.

En general, la gobernanza se refiere a modelos y prácticas de coordinación de la acción colectiva en condiciones de intereses creados, recursos distribuidos y en la búsqueda de objetivos comunes legítimos y aceptados. Aunque es bastante inclusiva, esta definición general se asemeja a una serie de conceptos relacionados en ciencias sociales, tales como gobierno, gestión e instituciones. Este tipo de categorías son una herramienta para establecer un mayor orden dentro de la sociedad. Concretamente, concebimos la gobernanza posicionada

entre los conceptos de instituciones en un extremo de la coordinación social a largo plazo y de gestión en el otro extremo de una autoridad a corto plazo.

## **Políticas Públicas**

La política pública constituye la intervención del Estado en la existencia de condiciones problemáticas en la sociedad. Se entiende por política pública el conjunto de herramientas a través de las cuales el Estado, luego de identificar necesidades (económicas, políticas, ambientales, sociales, culturales, etc.), implementa un conjunto de medidas reparadoras, con la participación de los grupos afectados por los distintos problemas (Arias De La Mora, 2019). El proceso de descentralización que han venido enfrentando los gobiernos locales es una solución inminente para mejorar el desarrollo de sus comunidades, mientras que los enfoques de planificación requieren que las personas que toman decisiones sean más permeables al cambio, reacomodando su forma de gestión.

En el ámbito gubernamental, las autoras Guardamagna & Reyes (2019) mencionan que se reconoce a las políticas públicas como un instrumento utilizado por las autoridades locales las cuales, presentan en sus lineamientos, prácticas de vida basadas en la sostenibilidad y el progreso local, de igual forma, tienen como objetivo abordar los criterios en las dimensiones de sostenibilidad del ciudadano a partir de la implantación de normativas.

En consecuencia, la formulación de políticas públicas en la agenda local constituye prácticas de subsistencia basadas en la sostenibilidad en diferentes ámbitos del gobierno.

Desarrollando el compromiso nacional y la rendición de cuentas para los enfoques multisectoriales, la igualdad de género, el compromiso intercultural, participación ciudadana, presupuestos por resultado y el desarrollo de políticas basadas en evidencia.

Incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas públicas

Caracterizar las tendencias en las sociedades modernas en función de su diversidad, complejidad y dinamismo nos permite comprender las implicaciones epistemológicas de la gobernanza contemporánea a través de formas de regulación que operan a través de las fronteras sociales y políticas (Córdova, 2018).

De esta manera, es fundamental distinguir la naturaleza de estas tres características, no solamente porque las interacciones sobre las que se estructuran los modos de gobernanza deben ser situadas en el contexto de las sociedades que las contienen, sino además porque la reflexión en torno a las mismas contribuye al desarrollo teórico de la gobernanza.

**Tabla 1. Características de las sociedades modernas en el contexto de la gobernanza**

Característica	Ámbito	Implicaciones
Diversidad	Las propiedades de las entidades que componen el sistema, señalando sus diferentes naturalezas y grados.	Llama la atención sobre los actores del sistema sociopolítico y aspectos de la entidad misma, como metas, intenciones y poder.
Complejidad	Es un indicador arquitectónico de la relación entre las partes de un sistema, entre las partes y el todo, y entre el sistema y su entorno.	Requiere examinar la estructura, las interdependencias y las interrelaciones dentro y entre los diferentes niveles.
Dinamismo	Se aplica a tensiones en y entre sistemas.	Presta atención a las irregularidades de desarrollo que ocurren dentro y alrededor del sistema mismo, en términos de problemas y oportunidades.

Fuente: Información adaptada del estudio elaborado por (Córdova, 2018).

La reflexión sobre la gobernanza parte de la comprensión de los cambios sociales, económicos y políticos en el mundo contemporáneo, especialmente en los países occidentales, en torno a procesos como la globalización, la reforma del Estado o el surgimiento de nuevas formas de subjetivación social que han moldeado la naturaleza del poder público y, por tanto, redefinición del comportamiento público general (Córdova, 2018).

La gobernanza como categoría de análisis de la ciencia política contemporánea constata el surgimiento y consolidación de patrones alternativos de arreglos políticos e institucionales sobre los que se define la organización de los intereses colectivos (Córdova, 2018). Se trata, en otras palabras, de lógicas alternativas en la interacción Estado-mercado-sociedad, a través de las cuales no solo se reconfigura el rol del Estado dentro del proceso político, sino que se induce una renovación esencial de la democracia, en términos de una mayor pluralidad y participación.

No obstante, la idea de que la instrumentación de la acción pública se encuentra condicionada por los modos de gobernanza implica entender que las políticas, más allá de su sentido pragmático, se basan en una constitución de la administración pública mucho más eficiente.

**Tabla 2. Incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas públicas**

Variable independiente	Modos de gobernanza	Tipo de interacción	Escenarios del rol del estado	Incorporación	Variable dependiente
Gobernanza	Gobernanza jerárquica	Intervención	Reafirmación del control	Actores estatales	Políticas Públicas
	Cogobernanza	Interdependencia	Dejar que otros regímenes dominen	Actores estatales / no estatales	

Fuente: Información adaptada del estudio elaborado por (Córdova, 2018).

## Función Pública

La Función Pública consiste en una serie de actividades realizadas por el estado a través de las cuales logra sus diferentes fines mediante la división de las funciones del estado (Escudero, 2020). Es decir, la Función Pública comprende una serie de actividades continuas y permanentes, realizadas por personas al servicio del Estado o de sus entidades afiliadas, cuyo objeto es satisfacer las necesidades del interés público, y están sujetas a la atención del Estado.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su Art. 314 señala una serie de necesidades, y que la responsabilidad de solucionar estos problemas recae dentro del Gobierno, tales como la provisión de servicios públicos en el cual también incluye el empleo: “La función pública es una forma de ejercer los planes, programas, proyectos, procedimientos y actividades del Estado por medio de diferentes organismos y entidades de la administración, evitando la concentración autoritaria del poder en una sola persona” (p. 98).

Con el fin de evitar la concentración de poder, la Constitución y leyes de la República del Ecuador han distribuido y asignado una serie de atribuciones, para que sean desempeñadas por los servidores públicos, produciéndose de esta manera una división de actividades intelectuales y físicas. Así, el marco legal vigente en el Ecuador divide a esta serie de actividades y atribuciones en cinco funciones: Función Ejecutiva, Función Legislativa, Función Judicial, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social.

Los órganos superiores de las funciones ejecutivas son los encargados de dirigir la política interior y exterior del país y la administración civil y militar de conformidad con las normas constitucionales y legales. Las funciones ejecutivas son ejercidas por el presidente de la República y son consolidadas por los ministerios estatales y demás organismos que se estimen necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

El Poder Legislativo es el encargado de redactar las leyes que rigen nuestro marco legal. Esta Función es ejercida por la Asamblea Nacional. La función electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos expresados a través

del sufragio, así como los derechos de organización política de los ciudadanos (Asamblea Nacional, 2008). Está integrado por la Comisión Electoral Nacional y el Tribunal Electoral Contencioso.

Se reconoce como acciones de transparencia al control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o realicen actividades de interés público para que realicen sus actividades con responsabilidad, transparencia y equidad; participación; protegerá el ejercicio y realización de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción (Asamblea Nacional, 2008).

Para el cumplimiento de su objeto, esta función está integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y el ente regulador.

## **Administración Pública**

La administración pública está constituida por un conjunto de órganos e instituciones estructurados jerárquicamente, los cuales ejercen función administrativa y su actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas y asuntos de interés público (Lozano, 2019). La función administrativa no es otra cosa que la acción o el ejercicio del gobierno para que el Estado pueda cumplir con sus objetivos esenciales de satisfacer necesidades colectivas y prestar servicios públicos que permitan garantizar y asegurar condiciones mínimas de supervivencia de la población; es decir, asegurar la materialización de los derechos de las personas, pueblos y colectivos que habitan el territorio del Estado. Esta actividad la realizan no sólo las funciones ejecutivas, sino también otras funciones del Estado (como las funciones judicial y legislativa, siempre que no involucre las funciones específicas que desempeñan, como las funciones jurisdiccional y legislativa) y por los órganos que integran los gobiernos autónomos descentralizados (Lozano, 2019).

En el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la administración no solo tendrá como objetivo la estructuración del Estado y la organización del ejercicio de la autoridad legítimamente constituida para la satisfacción de necesidades colectivas o el interés general de la población, si no que buscará que esa estructuración del Estado y el ejercicio de la autoridad coadyuven a la satisfacción y desarrollo de los derechos de las personas, pueblos y colectivos (Lozano, 2019). En consecuencia, en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, las garantías se conciben como obligaciones estatales positivas (hacer) y negativas (no hacer), es decir, obligaciones de prestación para la protección y el desarrollo de los derechos, así como obligaciones de abstención o prohibición de intervención para evitar la lesión o el detrimento de un derecho. Justamente

desde esa óptica se configuran tres tipos de garantías: Las garantías normativas, las garantías de políticas públicas y las garantías jurisdiccionales.

Desde la administración pública o desde los órganos que ejercen funciones administrativas, según el ámbito de sus competencias, se generarán los planes, programas y proyectos que tengan como finalidad la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia de la población, la satisfacción de los asuntos de interés general o la prestación de un servicio público, para lo cual se deberán seguir las siguientes disposiciones determinadas en la norma constitucional: a) la actuación del Estado en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas debe orientarse a la *efectivización* de los derechos; b) en la configuración de las políticas públicas se debe tener presente al principio de solidaridad; c) sin perjuicio de la prevalencia del interés superior sobre el interés particular, cuando los efectos de una política pública amenacen con vulnerar derechos constitucionales esta debe reformularse; d) el presupuesto general del Estado debe distribuirse de manera equitativa y solidaria para el desarrollo de las políticas públicas y la prestación del servicio público; y e) en la formulación, ejecución y evaluación se deberá garantizar la participación de la ciudadanía (Lozano, 2019).

## **Principios generales de la Administración Pública**

La primera clase de principios que reconoce el Código son los principios generales que regulan la actividad de la administración, estos principios están enumerados en el Artículo 227 de la Constitución de la República, sin embargo, la norma legal los desarrolla de manera más detenida. El mencionado inciso constitucional establece: “La administración pública es un servicio a la comunidad, siguiendo principios de Eficacia, Eficiencia, Calidad, Jerarquía y Descentralización, Coordinación, Participación, Planificación, Transparencia y evaluación” (p. 79). En este sentido, cada uno de los principios reconocidos por la norma constitucional es desarrollado por el Código Orgánico Administrativo (2017), los cuales son los siguientes: a) el principio de eficiencia; b) el principio de calidad; c) el principio de jerarquía; d) el principio de desconcentración; e) el principio de descentralización; f) el principio de coordinación; g) el principio de participación; h) el principio de planificación; i) el principio de transparencia; j) el principio de evaluación; k) el principio de juridicidad; l) el principio de responsabilidad; m) el principio de proporcionalidad; y n) el principio de buena fe.

## **Gobierno Electrónico**

El surgimiento del gobierno electrónico (GE), llamado también e-gobierno o, *e government* -por su traducción al inglés- es una respuesta al proceso de

modernización del país, parte importante del cual incluye la automatización de los servicios y la reorganización tecnológica de la forma en que el gobierno interactúa con sus ciudadanos. Según Flores (2021), el gobierno electrónico incluye las actividades realizadas por el Estado a través de la tecnología informática moderna, especialmente Internet, para aumentar la eficiencia y la transparencia de la administración pública y mejorar los servicios que presta a los ciudadanos.

El término gobierno electrónico tiene como propósito la interacción entre ciudadanos y sus gobiernos, entre gobiernos y otras agencias gubernamentales, entre gobiernos y ciudadanos, entre gobiernos y empleados, entre gobiernos y empresas. Dicha interacción incluye la comunicación ciudadana con todos los niveles del gobierno (municipal, estatal/provincial, nacional e internacional), la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para facilitar la participación ciudadana en la gobernanza y la reingeniería de procesos empresariales (RPE). Las ideas para la participación ciudadana que incorporan estas tecnologías incluyen valores progresistas, participación ubicua, geolocalización y educación pública.

Sobre el nuevo paradigma del Gobierno Electrónico, Helder (2017) indica: “El e-gobierno establece una nueva herramienta administrativa que conlleva a una mejor gestión pública y potencia la participación ciudadana, la transparencia, el paso a la información, la eficiencia y la eficacia; mediante la intensiva y estratégica aplicación de las TIC” (p. 33).

Esto, posibilita que la gestión de las instituciones públicas mejore la atención al ciudadano y su funcionamiento interno, al flexibilizar sus estructuras organizativas, brindándoles la capacidad de gestionar la información y el conocimiento en un entorno virtual, lo que se conoce como e-Administración. Esta situación es contraria a los supuestos del modelo de gestión burocrático tradicional, en el que la rigidez estructural y la implementación de procedimientos son características del modelo de gestión de la organización ejecutiva, como se mostró anteriormente.

Desde sus inicios, explica Cordovez et.al., (2018) el GE y el Internet han permitido la difusión de información pública, la prestación de servicios a los ciudadanos, la reforma de la administración pública y, en particular, cambios fundamentales en la estructura de la sociedad y el gobierno en muchos países. La dirección y las capacidades de esta transformación administrativa conectan al GE con las teorías de la nueva gestión pública, la modernización y la “reingeniería del gobierno”. En este entorno, los encargados responsables de la Administración tienen acceso a los avances tecnológicos como herramientas adecuadas para realizar cambios profundos en los modelos y procedimientos existentes.

Por otro lado, el GE también es visto como un medio de participación en la vida política del Estado (e-Democracia) y desarrollo ciudadano, ampliando el conjunto de recursos deliberativos a disposición de los ciudadanos y elevando las expectativas de la gente sobre el desempeño del gobierno, en un nivel más alto en todos los aspectos.

Según Flores (2021) “la experiencia consultiva debe ser ampliamente promovida y protegida por las instituciones democráticas y ampliamente dispersada en las instituciones estatales, la economía y la sociedad civil” (p. 20). Al respecto, Naciones Unidas afirma que las TIC permiten velocidad, precisión, simplicidad, alcance e interconectividad para las comunicaciones gubernamentales internas y externas, de esta manera las personas pueden participar verdaderamente en un proceso político inclusivo, el proceso puede generar el consentimiento público informado como una base cada vez más frecuente para la legitimidad del gobierno. Desde esta perspectiva, las TIC en manos de los gobiernos pueden ser una herramienta eficaz para agregar valor público, por lo que la capacidad de las personas para dialogar con sus gobiernos como consumidores de servicios públicos y participar en los procesos políticos como ciudadanos se incluye en Definición de GE (Moreira & Hidalgo, 2020).

También, es importante considerar la interrelación entre la sociedad-Estado y el intercambio de información (participación electrónica) que tiene lugar en la red a través del uso del e-gobierno, surgiendo otras formas de socialización, otras opciones de agrupación y acción colectiva. para mejorar la capacidad operativa de los ciudadanos. De esta forma, Zambrano et.al., (2019) explican que, Internet, como medio de participación electrónica, facilita la movilización y despliegue de recursos políticos con mayor eficiencia y menor costo; convirtiéndose paulatinamente en un fenómeno social con el desarrollo de las llamadas redes sociales, cuyos orígenes se atribuyen a las aplicaciones basadas en Web 2.0. Para Guedez (2020) una red social es un grupo de personas interconectadas que generan perfiles, comparten información, generan contenido de forma colaborativa y participan en movimientos sociales y políticos a través de sitios web. Las relaciones de los usuarios pueden ser de naturaleza muy diversa, desde los negocios hasta la amistad y las actividades políticas.

## **Marco Metodológico**

La metodología de este tema de investigación estuvo respaldada por un enfoque cuantitativo y se incorporó una estrategia cualitativa, debido al problema, la causa, el diagnóstico y los objetivos planteados en el Capítulo I. Con la aplicación de este método se recolectó la información necesaria para encontrar patrones, promediar valores, hacer predicciones, demostrar causalidad y, generalizar resultados a poblaciones.

## **Alcance**

Para el nivel de profundidad que se espera alcanzar con los resultados de este estudio, se utilizó un alcance de exploración descriptivo, debido a que, se trata de conocer algunas características básicas del tema de investigación, y de esbozar la realidad del tema propuesto. De igual forma, la investigación descriptiva permitió comprender la problemática que existe sobre el seguimiento de los concursos de méritos y oposición de Ecuador a través del análisis de los datos recolectados por medio de manifestaciones de distintos autores y la aplicación de una encuesta y entrevista.

## **Métodos**

Un método de investigación puede evaluarse como un conjunto ordenado de procedimientos que guían a una mente para descubrir e interpretar la verdad (Aurtenetxe, 2018).

En consecuencia, el método utilizado es el científico, el cual permitió la adquisición de nuevos conocimientos a partir de observaciones sistemáticas, mediciones y la formulación, análisis y modificación de hipótesis, para que, de esta manera se pueda obtener argumento que permita la correcta elaboración de Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en los concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo”.

## **Nivel de Investigación**

El nivel de investigación, por su naturaleza o profundidad, se refiere al grado en que un investigador comprende la pregunta, hecho o fenómeno en estudio (Aurtenetxe, 2018). La investigación parte desde un nivel exploratorio descriptivo, se tiene como objetivo describir algunas características básicas del objeto de investigación, y es explicativo porque describe y analiza los elementos del estudio. Además, se estudió la realidad, que es un factor necesario para la correcta interpretación del fenómeno que se estudia.

## **Tipo de Investigación**

Los tipos de estudios se pueden agrupar según los objetivos que persiguen, el nivel de profundidad, la forma en que se realizan las inferencias estadísticas, la forma en que se manipulan las variables, el tipo de datos o el período de estudio (Aurtenetxe, 2018).

Según Guevara et.al., (2020) la investigación no experimental es aquella que se lleva a cabo sin una manipulación deliberada de las variables. Es decir, en este estudio, no cambiamos intencionalmente las variables.

## Diseño de Investigación

Un diseño de investigación según Guevara et.al., (2020) es un conjunto de métodos y procedimientos para recopilar y analizar información de variables específicas por medio de encuesta o revisiones bibliográficas. Es decir, para llevar a cabo este estudio se implementó un diseño de tipo exploratorio secuencial, que permitió construir la recolección y análisis de datos cuantitativos de manera secuencial a partir de resultados cualitativos.

## Técnicas

La técnica es un conjunto de procedimientos utilizados para obtener los resultados esperados en una investigación (Hernández & Daune, 2020). Así mismo, permiten a los investigadores detectar problemas con fenómenos específicos con el objetivo de crear soluciones.

Las técnicas empleadas fueron las siguientes:

1) Observación. La observación favorece la adquisición activa de información sobre un fenómeno o Nota primaria (Hernández & Daune, 2020). Por lo tanto, se aplicó en el estudio con el objetivo de obtener información específica acerca del seguimiento Concursos de méritos y oposición vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo”.

2) Encuesta. Permite responder preguntas en términos descriptivos, como relaciones de variables, luego de recolectar información de manera sistemática de acuerdo con un diseño previamente establecido, asegurando el rigor de la información obtenida (Hernández & Daune, 2020). Por tal motivo, se hizo necesario utilizar esta técnica, ya que por medio de ella se logró detectar el problema de estudio y proponer soluciones eficientes (ver Anexo 1).

3) Entrevista. Una entrevista es el intercambio de ideas y opiniones a través de una conversación entre dos o más personas. Se implementó esta técnica con la coordinadora de la plataforma Encuentra Empleo (ver Anexo 3).

## Instrumentos

Las herramientas o instrumentos de investigación son aquellos mecanismos que utilizan los investigadores para recopilar y registrar información (Hernández & Daune, 2020). En el desarrollo de este estudio se utilizaron los siguientes instrumentos:

1) Guía de observación. Permite al investigador ubicarse sistemáticamente en el objeto real de estudio y definir su problemática, también es un medio de recolección y adquisición de datos e información sobre hechos o fenómenos (Hernández & Daune, 2020).

2) Cuestionario. Consiste en una serie de preguntas con el propósito de obtener información de los consultados (Hernández & Daune, 2020). Fue utilizado para elaborar la encuesta y entrevista.

## **Población**

Para, Ángela et.al., (2020) una población se identifica como un grupo de personas u objetos sobre los que se desea obtener información en una encuesta. Por lo tanto, se tomó para este estudio como población a ex participantes de Concursos de méritos y oposición de Ecuador. Debido a que, por medio de este grupo de personas se logró observar el problema de investigación y se estableció lineamientos para la creación de la propuesta.

## **Muestra**

Ángela et.al., (2020) indica que la muestra es un subconjunto o parte del universo o el todo bajo investigación. Algunos programas pueden obtener la cantidad de componentes de muestra, como fórmulas, lógica, etc. Debido a que la investigación abarca a toda la población, conseguir la respuesta de todos es casi imposible, por lo que, para obtener una idea de lo que opinan estas personas se realizó una encuesta específica diseñada a que los resultados propongan una conclusión, la misma que se efectuó mediante un muestreo por conveniencia dirigido a 30 ex participantes en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” en el período 2021, y adicional se realizó una entrevista con la Coordinadora de la plataforma “Encuentra Empleo”.

## **Técnicas para el procesamiento de la información**

El procedimiento y las técnicas utilizadas para el procesamiento de la información fueron las siguientes: a) revisión crítica de la información recogida; b) corrección de fallos de respuesta;

c) tabulación de los resultados utilizando el programa estadístico Microsoft Excel; d) interpretación resultados en aspectos relevantes, apoyados en un marco teórico; y e) análisis de los objetivos de investigación en concordancia con las conclusiones y recomendaciones.

## **Validez y Confiabilidad**

Para la aplicación definitiva de las técnicas e instrumentos en la investigación la confiabilidad se estipula en la aplicación de encuestas en este tipo de temáticas ya que ha sido abordado por numerosos investigadores expuestas en los antecedentes de investigación. Por otro lado, al culminar con la recolección de datos se realizó una revisión crítica de la información recogida; es decir; limpieza de información defectuosa, incompleta, no pertinente y contradictoria.

## Resultados y Discusión

### Resultados

Políticas de seguimiento y control de los concursos de méritos y oposición en Ecuador.

Dentro del presente apartado se da respuesta al objetivo específico 1 de la investigación el cual se basó diagnosticar las Políticas Públicas existente para el control y seguimiento de los Concursos de méritos y oposición vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo”.

Según el Ministerio del Trabajo (2015) las leyes y decretos que representan a los concursos de méritos y oposición en Ecuador son las siguientes:

1. Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de octubre de 2010, Arts.: 17 literal a), 52 literal ñ), 54, 63 y 65.

2. Reglamento General a la LOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.418, de 1 de abril de 2011, Arts.: 176 – 180, 182 – 185, 187, 190 – 192, 224 – 226.

3. Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial No. 536, de 18 de marzo del 2002 y sus reformas.

4. Decreto Ejecutivo No. 737 publicado en el Registro Oficial No. 441, de 5 de mayo de 2011, con el que se crea el Instituto Nacional de Meritocracia.

5. Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal, emitida con Acuerdo No. MRL-2014-0222, publicada en el Suplemento de Registro Oficial No. 383, de 26 de noviembre del 2014 y sus reformas dadas con los Acuerdos Nos. MDT-2015-007; MDT- 2015-046; MDT-2015-177; y, MDT-2015-0230, publicados en los Registros Oficiales Nos. 427, 467, Suplemento del Registro Oficial No 562; y, 619, de 29 de enero, 26 de marzo, 11 de agosto y 30 de octubre del 2015.

6. Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0208, publicado en el Registro Oficial No. 596, de 28 de septiembre del 2015, con el que se expidió el instructivo sobre los requerimientos de documentación para el ingreso y salida del sector público.

A continuación, se describen las políticas más relevantes del concurso de méritos y oposición en Ecuador:

Tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su Art. 11 numeral. 2 “Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (p. 11). Además, debe reforzar las características materiales e inmateriales de la identidad, observando que ninguna norma jurídica restringe los derechos y lo garantizado por la Constitución. Así,

el Estado pretende promover la igualdad real, beneficiando a los titulares de derechos en situaciones de desigualdad.

En la Constitución de Ecuador, existen diversos artículos que se refieren a los Concursos de méritos y oposición, el cual se conoce como un trámite necesario para que la ciudadanía tenga la oportunidad de empezar a trabajar en el sector público. Por tanto, la Asamblea Nacional (2008) diseñó y estableció los siguientes artículos dentro de la constitución:

“Art. 228.- El ingreso, promoción y ascenso de los servidores públicos se realizará mediante concursos de méritos y oposición de conformidad con las modalidades que determine la ley, salvo que los funcionarios públicos sean elegidos por sufragio universal o de libre nombramiento y remoción. El incumplimiento dará lugar a la destitución de la autoridad nominadora” (p. 108).

“Art. 229.- Los funcionarios o servidores públicos podrán de cualquier manera o por cualquier título trabajar, prestar servicios o ejercer un cargo, función o dignidad en el sector público a todas las personas” (p.108).

Dentro del marco del informe del Ministerio del Trabajo (2015) titulado “Gestión de Selección de Personal por Concurso de méritos y oposición, según la Norma Técnica del Subsistema de Selección” en el segundo capítulo se da a conocer el tema de concursos de méritos y oposición para llenar una vacante. En el cual se establece que las vacantes ocurren cuando un servidor público deja de laborar por renuncia, despido, retiro o muerte, o cuando se crean nuevas partidas presupuestarias, así también la manifiesta que, se realizará concurso de méritos y oposición para cubrir las vacantes que existan dentro del sector público. (Ministerio del Trabajo, 2015)

De igual manera el Ministerio del Trabajo (2015) en su decreto PRO-GTH-02-03 – EXT establece lo siguiente:

- 1. Por necesidades institucionales, las fechas de cada etapa del proceso podrán ser modificadas a lo largo del proceso, siempre y cuando estos cambios sean aprobados por el Titular de la UATH de la institución y notificados electrónicamente a todos los postulantes, con no menos de 24 horas de anticipación a la fecha límite.
- 2. La inscripción del postulante ante el banco de potenciales calificados tiene una vigencia de 2 años contados a partir de la fecha de la prueba técnica y psicológica para el cargo solicitado, sin embargo, podrá postularse a través de concursos de desempeño y contra otros cargos, que pertenezcan a una convocatoria diferente.
- 3. El Banco Candidato Directamente Elegible conservará los

nombres de los candidatos para cada cargo contendiente que hayan llegado al final del proceso y se encuentren en el cargo inmediatamente posterior al ganador y titular.

- 4. Si el servidor que inicialmente ganó la supervivencia del más apto se separa de la institución por cualquier causa o cuando se le otorga un nombramiento permanente, el banco inmediatamente elegible deberá declarar el ganador del concurso. Proyectos de la misma institución, dentro de los dos años siguientes a la fecha del anuncio del ganador del concurso, y el perfil del puesto no cambia por necesidades institucionales.
- 5. Si una agencia ha agotado su grupo de candidatos inmediatamente elegibles y tiene un grupo de candidatos potencialmente elegibles para un puesto determinado, debe notificar a los cinco solicitantes con la puntuación más alta para la fase de entrevista.
- 6. Para concursos con un gran número de entrevistadores, se pueden designar varias parejas de técnicos entrevistadores.
- 7. Se debe utilizar algún medio de grabación de audio o video con audio para crear un respaldo de la realización de la entrevista.
- 8. Los administradores e instituciones de los servidores de UATH son los únicos responsables de mantener las claves de acceso que les asigne el Departamento del Trabajo o la Academia Nacional de Élites. Una o varias plataformas necesarias para desarrollar la competición del más apto.
- 9. Previo a la adjudicación del cargo al verdadero ganador, la UATH deberá acreditar la existencia de la infraestructura, bienes muebles y medios técnicos necesarios para llevar a cabo la actividad para la cual será seleccionado.

También, el Art. 65 de la LOSEP (2010) indica lo siguiente “La admisión a los puestos vacantes se realizará mediante concurso de méritos y oposición que valore la idoneidad de los interesados y garantice su libre entrada” (p. 33).

Por otro lado, en la Ley Orgánica de Servicio Público establece que la convocatoria para llenar vacantes según el Art. 99 será realizado en un plazo no mayor a 30 días y publicado en los medios públicos de circulación nacional y

en la página web del Ministerio de Educación. Si no se llena dentro del plazo, la agencia contratante será responsable (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010).

Los finalistas o los candidatos con mayor puntuación serán convocados a clases demostrativas y entrevistas en la Institución Pública o cargo por el que concursan. La máxima autoridad y el gobierno forman conjuntamente un jurado. En este no puede participar un familiar de una de las personas que han sido seleccionadas, así lo señala en el ACUERDO 379-11 del Ministerio de Educación (2011) en el Art. 186:

“Art. 186.-Tribunales de méritos y oposición, y de apelaciones. Para implementar los concursos de méritos y oposición, las instituciones del Estado conformarán tribunales de méritos y oposición y de apelaciones, de conformidad con la normativa que emita el Ministerio de Relaciones Laborales” (p. 49).

Al final de este proceso, los resultados serán entregados a la Institución Pública asignada.

Así lo señala el Reglamento del Ministerio de Educación (2011):

“Art. 102.- Calificación de méritos. - Los respectivos órganos nominadores del Consejo Nacional de Educación serán responsables remitir las calificaciones de los méritos obtenidos por los candidatos elegibles a través de sus respectivas unidades administrativas para cubrir las vacantes” (p. 72).

Según el Art. 78 de la LOSEP Las calificaciones son: Excelente, Muy bueno, Satisfactorio, Regular e Inadecuado. Por otro lado, las clases de nombramientos a los que podrán acceder las personas acreedoras o ganadoras del concurso según el Art. 17 del Reglamento a la LOSEP (2010) son los siguientes:

“Art. 17.- Clases de nombramientos. - Los nombramientos de renovación a cargos de la función pública podrán ser: a) permanentes; b) temporales; c) designación libre; d) plazo fijo” (p. 12).

Se observa que, en el Ecuador existen varias Políticas Públicas elaboradas para el control y seguimiento de los concursos de méritos y oposición, en primer lugar se presentan la LOSEP, el cual dentro de sus arts.: 17 literal a), 52 literal ñ), 54, 63 y 65, imparte varias normativas relacionadas con las clases de nombramiento que se le puede atribuir a un concursante y aplica el subsistema de selección de personal para los concursos de méritos y oposición, de conformidad con la norma que expida el Ministerio de Relaciones Laborales.

También se dio a conocer que, el Decreto Ejecutivo No. 737, la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal, y sus reformas dadas con los Acuerdos Nos. MDT-2015- 007; MDT-2015-046; MDT-2015-177; y, MDT-2015-0230 y el Acuerdo Ministerial No. MDT-

2015-0208, publicado en el Registro Oficial No. 596, son, según el Ministerio del Trabajo (2015) normativas que tienen el objetivo de promover el control y transparencia de los concursos de méritos y oposición en Ecuador, pero, por

medio del análisis realizado se pudo observar que, son muy pocos los elementos dentro de estos decretos que encuentran relación con el objetivo mencionado anteriormente, lo que puede dar paso a que, en el país, exista una legislatura limitada sobre este tipo de concursos.

Por último, y en relación con lo argumentado en el párrafo anterior, por medio de una revisión y análisis de los artículos citados anteriormente, se logra observar que, cada uno de estos, se limitan a los pasos a seguir dentro de los Concursos de méritos y oposición, así como también aquellos objetivos y requerimientos que se deben cumplir, pero ninguna de esta normativa se basa en dar un seguimiento eficiente a este tipo de concursos, lo que puede provocar que existan engaños y procedimientos anti democráticos para la población.

Deficiencias en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo”.

Se tuvo como finalidad, dar respuesta al objetivo específico 2 del estudio, el cual se enfocó en determinar las deficiencias en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición para identificar la factibilidad de la adopción de Políticas Públicas del Gobierno Digital.

Al existir poca información acerca de las deficiencias en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” se empleó una encuesta compuesta de 17 preguntas a 30 ex participantes de este tipo de concursos, con el objetivo de obtener mayores datos acerca de la problemática planteada.

Los resultados de la encuesta fueron analizados a través del programa estadístico IBM SPSS Statistics (del inglés *Statistical Package for Social Sciences*), para ello esbozamos los resultados de las preguntas que causaron relevancia para esta compilación:

Efectividad de las políticas existentes sobre los concursos de méritos y oposición sobre la transparencia y democracia dentro del concurso: un 36.7% no estuvo ni de acuerdo ni en desacuerdo, seguido de un 23.3% estuvo un poco de acuerdo, y un 20% estuvo algo en desacuerdo, siendo los porcentajes con mayor participación.

Calificación sobre experiencia en los concursos de méritos y oposición: la mayor parte manifestó que fue mala con un 33.3%, seguido de respuestas variadas, debido a que, el 16.7% indicó que fue regularmente malo, y de igual forma el 16.7% expresó que fue bueno, seguido de un 10% que expresó que fue muy malo. En base a estos resultados se indica que este tipo de concursos presentan diversas deficiencias en sus procesos.

Calificación sobre las políticas que existen actualmente para dar control a los concursos de méritos y oposición: La mayor parte estableció que era bueno con

una participación de 46.7%, el 33.3 se mantuvo neutral, un 13.3% estableció que eran malas y el 6.7% les pareció regularmente buenas.

Problemática dentro de este tipo de concursos: para el 43.3% correspondió a que los cuestionarios no son acordes al puesto, 30% para requisitos exigente, 13.3% para resultados inconsistentes, y 6.7% para demoras en el proceso y falta de oportunidades a jóvenes.

Medidas que implementarían los encuestados para poder promover concursos de méritos y oposición más transparentes: el 46,7% contestó que un mayor control durante el concurso, el 33.3% expresó que notificación de cumplimiento de las etapas del concurso; y finalmente, un 20% manifestó que con participación del ciudadano durante el proceso de selección.

Formas o estrategias para implementar medidas que puedan promover concursos de méritos y oposición más transparentes: el 100% de los encuestados manifestaron que la única manera sería a través de políticas públicas, debido a que, al ser un concurso promovido por el Ministerio del Trabajo la única medida que permitiría eliminar los problemas sobre los Concursos de méritos y oposición sería a través de nuevas políticas públicas.

Percepción sobre si la elaboración de Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo” es una medida eficiente para mejorar el estado en cuanto a transparencia de este tipo de concursos: el 63.33% estuvo totalmente de acuerdo como una medida eficiente para mejorar el estado en cuanto a transparencia de este tipo de concursos, seguido de un 33.33% que estuvo de acuerdo; solo un 3,3% manifestó como poco de acuerdo.

Percepción sobre si la elaboración de Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo” promovería una mayor democracia: En cuanto a la interrogante sobre si la elaboración de Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo” promovería una mayor democracia, el 53.3% de los encuestados contestó encontrarse un poco de acuerdo, el 33.3% expresó estar totalmente de acuerdo y un 13.3% de acuerdo.

## **Análisis de Resultados**

Sobre los resultados obtenidos, mediante la aplicación de encuestas a la población ecuatoriana, se pudo observar que, las experiencias dentro de los concursos de méritos y oposición no han sido las mejores, esto se debe a que, presentan problemas en relación con que los cuestionarios no están acordes

al puesto ofertado y los requisitos para participar en este tipo de concursos son realmente exigentes. Siguiendo un mismo enfoque, Córdova y Baquerizo (2019) indican que, en un caso de “abuso de derecho”, algunas personas que se presentan a concursos de méritos y oposición ofrecidos a nivel nacional por diversos organismos públicos, han considerado autodefinirse en su condición étnica, como pertenecientes a uno de los grupos históricamente vulnerados, debido a que, su experiencia en los concursos de méritos y oposición no ha sido transparente, dando a conocer que, la actual administración no da un seguimiento eficiente al proceso de selección.

También se observó otra problemática dentro de este tipo de concursos y es que la población considera que las políticas existentes sobre los concursos de méritos y oposición no están promoviendo la transparencia y democracia que deberían tener, debido a que, se basan solamente en leyes relacionadas con requisitos y puntos a cumplir para la elaboración del concurso, pero son pocas, las que buscan dar seguimiento al proceso.

Del mismo modo, un punto clave dentro de la investigación fue la percepción de la población sobre el argumento de que “la elaboración de Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición promovería una mayor democracia”, a lo cual, la muestra, en su mayoría indicó que estaban totalmente de acuerdo, por lo que, se puede reflejar la necesidad de que se realicen reformas constitucionales dentro de la LOSEP y otras leyes que se relacionan con el control de los concursos.

En concordancia, con lo planteado anteriormente, el autor Cerrillo (2021) dio a conocer que, las entidades contratantes en el Ecuador deben ofertar y adjudicar contratos públicos de buena fe y evitar cualquier influencia indebida de intereses personales en la toma de decisiones públicas, tema que se ha observado por muchos años en concursos para ocupar puestos de trabajo. Para ello, pueden utilizar diferentes mecanismos para prevenir, detectar y resolver los conflictos de interés en los contratos públicos, previniendo así situaciones que puedan derivar en casos de corrupción.

## **Discusión de Resultados**

El propósito de este estudio es mejorar el proceso, y por ende el resultado de los concursos de méritos y oposición, en beneficio de la comunidad, brindando mejores oportunidades y equidad en la selección de personal.

En la entrevista realizada a la Coordinadora de la plataforma Encuentra Empleo, se presentaron tres datos importantes, el primero fue que el Ministerio del Trabajo no realiza el seguimiento de los concursos de méritos y oposición elaborados por las instituciones públicas. El segundo fue que, el Ministerio del Trabajo no elabora los cuestionarios para los participantes de los concursos

de méritos y oposición y el tercero que el ministerio del trabajo no realiza los perfiles para ocupar los puestos en los concursos antes mencionados.

Como objetivo general, mediante este estudio proponemos analizar la eficiencia de las Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo”, por medio de los resultados obtenidos y revisados en las secciones anteriores se puede observar que este tipo de concursos presentan problemáticas en cuanto a su transparencia y control. Por lo cual, a partir de este argumento, y con la finalidad de mejorar la transparencia en los concursos de méritos y oposición dentro de la plataforma encuentra empleo se recomienda las siguientes políticas públicas:

Realizar el seguimiento de los concursos de méritos y oposición de las instituciones públicas. El Ministerio del Trabajo deberá implementar dentro de sus procesos el total seguimiento de los concursos de méritos y oposición por medio de personal capacitado que verifique que cada una de las etapas se cumplan a cabalidad.

Elaborar un 80% el cuestionario de cada puesto de trabajo y el 20% la institución. Con la finalidad de que los cuestionarios presentados en los concursos de méritos y oposición contengan preguntas relacionadas en un 100% con el puesto ofertado deberán ser elaboradas por expertos dentro del Ministerio del Trabajo en un 80%. Del mismo modo, será necesario que se realicen reuniones con la institución que oferta el puesto de trabajo, con el objetivo de que el cuestionario cumpla con las especificaciones teóricas y técnicas que se esperan.

Realizar los perfiles solicitados por las instituciones públicas. El Ministerio del Trabajo se encargará de la elaboración de los perfiles de los puestos solicitados por la entidad que oferta la plaza de trabajo, con la finalidad de que los requisitos sean coherentes y acordes al puesto que se va a cubrir.

Notificar mediante la plataforma quienes pasan a la siguiente fase (entrevista). De acuerdo a la investigación realizada mediante la encuesta, en algunas Instituciones Públicas dentro de los concursos de méritos y oposición únicamente notifican a las personas que pasan a la fase de entrevista por medio de un correo electrónico, lo que ha generado problemas y desconfianza por parte de los participantes, por lo que, se hace necesario que el Ministerio del Trabajo verifique dentro de la plataforma Encuentra Empleo si son notificados todos los participantes quienes pasaron a la fase final del concurso y quiénes no.

De igual manera, para brindar más información, prever percepciones erróneas, evitar que los postulantes pretendan vacantes de alta demanda, mejorar la satisfacción de los usuarios y la transparencia del proceso de selección, se recomienda las siguientes políticas:

Entre las normativas del Ministerio del Trabajo sobre los concursos de méritos y oposición se incluya:

Visualizar el puntaje acumulado de cada postulante hasta la etapa de ejecución. Dentro del proceso de selección será necesario que cada uno de los participantes puedan contar con información acerca de su avance y calificaciones obtenidas. Estos datos ayudarán a buscar una mejor transparencia en el proceso.

Cumplir a cabalidad con los tiempos y horarios establecidos en la plataforma para los concursos de méritos y oposición. No se deben permitir que existan retrasos dentro del proceso de selección, debido a que, este ha sido uno de los mayores problemas en cuanto a desconfianza en resultados dentro de estos concursos.

Con el objetivo de ayudar a los solicitantes y mejorar la experiencia de utilización del sistema, se contará con un video informativo que explique cómo funcionan los módulos de la aplicación, enfatizando la cantidad de cambios realizados al momento de realizar las solicitudes de postulación.

Notificar por medio de la plataforma “Encuentra Empleo” los resultados que se han obtenido al finalizar cada etapa del concurso de Mérito y Oposición a los participantes, para ejecutar el proceso con la debida autenticidad e integridad de la información generada por cada postulante.

Cambiar los filtros de búsqueda de ofertas de trabajo basados en georreferenciación. Los filtros de búsqueda de vacantes se establecerán según las siguientes divisiones políticas: Provincia, Cantón y Parroquia.

Por medio de una revisión bibliográfica acerca de las Políticas Públicas que representan a los concursos de méritos y oposición en Ecuador, la aplicación de una encuesta a 30 ex participantes de este tipo de concursos y una entrevista a la Coordinadora de la plataforma Encuentra Empleo realizamos las conclusiones presentadas en la siguiente sección enfocada en un resumen referente a las Políticas Públicas que existen para el control de los Concursos de méritos y oposición, la problemática actual sobre estos concursos y las Políticas Públicas del Gobierno Digital elaboradas en esta investigación para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo”.

## **Conclusiones**

La presente sección tiene como finalidad principal dar a conocer las conclusiones y recomendaciones basadas en los resultados obtenidos del estudio realizado sobre los concursos de méritos y oposición en cuanto a sus políticas y problemáticas, mediante una explicación por objetivos.

Sobre el objetivo específico 1 observamos que, las Políticas Públicas que existen en la actualidad para el control de los concursos de méritos y oposición

son las siguientes: 1) Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP; 2) Reglamento General a la LOSEP; 3) Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; 4) Decreto Ejecutivo No. 737; 5) Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal, y 6) Acuerdo Ministerial No. MDT- 2015-0208.

Según lo indica el Ministerio del Trabajo (2015) los concursos de méritos y oposición vigentes en Ecuador deberán cumplir a cabalidad con cada una de las normativas expuestas en el párrafo anterior. Por lo que recomendamos a las instituciones que ofertan este tipo de concursos, los ministerios que intervienen dentro de este proceso y los participantes, acatar cada una de estas leyes, acuerdos y normas, con la finalidad, de que exista un proceso de selección más transparente.

En cuanto al objetivo específico 2, para diagnosticar las deficiencias en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” empleamos una encuesta a 30 profesionales donde se obtuvo que este tipo de concursos no han promovido un mayor acceso a plazas laborales, esto debido a que, son pocas las personas que logran acceder a este tipo de plazas de empleo por la exigencia en experiencia, de igual manera, los cuestionarios dentro del concurso no coinciden con el conocimiento técnico y teórico del cargo ofertado. Del mismo modo, se observamos que las políticas existentes sobre los concursos de méritos y oposición casi no promueven la transparencia y democracia dentro del concurso. De igual forma, pedimos a los encuestados establecer una calificación sobre su experiencia en los concursos de méritos y oposición, a lo cual, la mayor parte manifestó que fue mala. Finalmente, sobre los problemas que los encuestados observaron dentro de este tipo de concursos se obtuvo que para el 50% fueron resultados inconsistentes, 33.3% indicó que las demoras en el proceso de selección les parecían un problema y un 16.7% dio a conocer que la falta de oportunidad para los jóvenes, ya que los requisitos para poder participar en ocasiones son exagerados.

Los resultados de investigación coinciden con las afirmaciones expuestas por Cerrillo (2021) quien expuso que, los concursos de Méritos en el Ecuador, no ha promovido un mejor empleo para sus ciudadanos, debido a que, la selección de personal no se está realizando de manera transparente. También Córdova y Baquerizo (2019) indicaron que exparticipantes explicaron que su experiencia en los concursos de méritos y oposición no ha sido transparente.

De igual forma, estos resultados permitieron comprobar la hipótesis de investigación presentada dentro de Capítulo 1 del estudio. En consecuencia, recomendamos que, el Ministerio del Trabajo realice evaluaciones constantes sobre las deficiencias en el seguimiento de los concursos de méritos y oposición

vigentes en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” que se puedan presentar.

Sobre el objetivo general del presente estudio obtuvimos que, las Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento en concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo “Encuentra Empleo” no presentan un control eficiente, lo que ha provocado problemas de corrupción y malas experiencias para los participantes.

## **Recomendaciones**

las recomendaciones elaboradas en la sección “Discusión: se concentraron en evitar percepciones erróneas, y evitar que los aspirantes postulen a vacantes muy demandadas y mejorar la satisfacción de uso y transparencia en el proceso de selección por lo cual como primera política se estableció que el Ministerio del Trabajo deberá realizar el seguimiento de los concursos de méritos y oposición de las instituciones públicas. Así como también elaborar un 80% el cuestionario de cada puesto de trabajo y el 20% la institución, realizar los perfiles solicitados por las instituciones públicas y Publicar en la plataforma quienes no continúan dentro del proceso de selección.

En consideración a esta información es necesario que, para promover concursos de méritos y oposición más transparentes, ordenados y democráticos recomendamos que el Ministerio del Trabajo implemente las políticas descritas en el párrafo anterior y en la sección “Resultados”.

Finalmente, se presentaron resultados favorables sobre la adopción de Políticas Públicas del Gobierno Digital para el seguimiento ciudadano en los concursos de méritos y oposición en la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo” debido a que, los encuestados dieron a conocer que este tipo de seguimiento promoverá una mayor transparencia y democracia en los concursos.

Ante esta situación, es necesario que el Ministerio del Trabajo mediante los responsables del desarrollo de la plataforma tecnológica “Encuentra Empleo”, hagan ajustes en la misma, que no permitan que las instituciones públicas puedan continuar con la siguiente etapa sin la publicación de los resultados obtenidos, esto ayudaría a transparentar y dar a los concursantes la oportunidad de realizar un seguimiento adecuado.

## **Referencias Bibliográficas**

- Ángela, Mendoza, & Ramírez, J. (2020). Aprendiendo metodología de la investigación. Guayaquil: Editorial Grupo Compás.
- Arias De La Mora, R. (2019). El “ciclo de las políticas” en la enseñanza de las políticas públicas. OPERA(25), 137–157.
- Asamblea Nacional. (2008). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL

ECUADOR. Obtenido de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador-act-ene-2021.pdf>

Asamblea Nacional. (2010). Ley Orgánica de Servicio Público. Obtenido de <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOSEP.pdf>

Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo (COA). Quito.

Aurtenetxe, J. (2018). Métodos y técnicas de investigación social manual para principiantes : aplicaciones con Excel y Word. Maior, 34-55.

Bacerra, A., & Pasato, C. (2016). Auditoría de gestión al proceso de concurso de méritos y oposición del personal administrativo en la dirección de talento humano de la Universidad Central del Ecuador para el período julio-noviembre 2014. Quito.

Baquerizo, M. (2019). Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el Estado Ecuatoriano para la Contratación Pública. UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR, FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, Quito.

Cahueñas, H. (2021). La Corte Constitucional ecuatoriana en la gobernanza del riesgo ante la COVID-19. Revista Internacional De Administración, 12-31.

Cerrillo, A. (2021). La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública. Revista Digital de Derecho Administrativo, 23-45.

Córdova, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. FLASCO Ecuador.

Córdova, P., & Baquerizo, M. (2019). Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el Estado Ecuatoriano para la Contratación Pública. Instituto Superior de Investigación y Posgrado, Quito.

Cordovez, P., Jiménez, C., & Lata, V. (2018). Patrones de usabilidad para sitios del gobierno electrónico. Novasinergia, 1(1), 41-50.

Díaz, J. (2019). La corrupción en la contratación pública. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Área de Gestión.

Escudero, I. (2020). Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Flores , A. (2021). Gobierno electrónico y gestión pública. Ciencia Latina,

5(6).

- Glückler, J., Rehner, J., & Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. Revista de geografía Norte Grande (74).
- Gómez, R. (2020). Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado. Revista Digital de Derecho Administrativo, 123-160.
- Guardamagna, M., & Reyes, M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. Economía, sociedad y territorio, 19(59), 1003-1033.
- Guedez , J. (2020). Implicaciones de la gobernanza en el gobierno electrónico: actores e interacciones. Compendium, 22(42).
- Guevara, G., Verdesoto, A., & Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). RECIMUNDO, 163-173.
- Helder Binimelis, E. (2017). Gobierno electrónico como tecnología de inclusión social. Revista Katálysis , 20(3), 448-457.
- Hernández, A. (2020). Una discusión crítica del trabajo y del trabajador. Psicología Iberoamericana, 28(1).
- Hernández, S., & Daune, D. (2020). Técnicas e instrumentos de recolección de datos. Boletín Científico De Las Ciencias Económico Administrativas Del ICEA, 51-53.
- Hidalgo, P., & Llangari, B. (2021). Las acciones afirmativas y las consecuencias de aplicación en los concursos de méritos y oposición en el UNACH, periodo 2015-2018. Universidad Nacional de Chimborazo, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
- Llangari, B. (2020). Las acciones afirmativas y las consecuencias de aplicación en los concursos de méritos y oposición en el UNACH, periodo 2015-2018. Universidad Nacional de Chimborazo.
- Lozano, S. (2019). La administración pública en el nuevo régimen constitucional. Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.
- Ministerio de Educación. (2011). ACUERDO 379-11 / Normativa de concursos de méritos y oposición para vacantes de docentes. Obtenido de <http://educacion.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=764>
- Ministerio de Educación. (31 de marzo de 2011). Ley Orgánica de Educación

Intercultural Bilingüe. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Ley-Organica-Eduacion-Intercultural- Codificado.pdf>

Ministerio del Trabajo. (15 de octubre de 2015). Gestión de Selección de Personal por Concurso de méritos y oposición, según la Norma Técnica del Subsistema de Selección. Obtenido de <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/12/Procedimiento- de-Concurso-de-Meritos-y-Opcion-para-publicacion.pdf>

Ministerio del Trabajo. (2015). Gestión de Selección de Personal por Concurso de méritos y oposición, según la Norma Técnica del Subsistema de Selección. Quito.

Moreira, M., & Hidalgo, A. (2020). Gobierno electrónico en el Ecuador. Polo del Conocimiento, 5(7), 520-542.

Pinho, M. (2022). DESARROLLO, GOBERNANZA Y RESILIENCIA. UNA VISIÓN GLOBAL EN LA ERA POST COVID-19. Revista de Direito da Cidade.

Rastrollo, J. (2021). Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. Revista Digital de Derecho Administrativo, 197- 226.

Salazar, B. (2018). Reclutamiento y selección del personal para el servicio público a través de la red socio empleo, en aplicación de la normativa que regula el subsistema de selección de personal del sector público en el período 2013-2014. Instituto de los altos Estudios Nacionales, Quito.

Sánchez, N. (2019). La gerencia pública y el sistema de mérito en el empleo público en Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Sancho, D. (2017). El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 73-98.

Santos, V., & Cabrejos, F. (2019). Modelo de gestión organizacional para mejorar los subsistemas de reclutamiento, selección y evaluación del personal de los gobiernos autónomos descentralizados de la zona sur de Manabí. Universidad Privada Antenor Orrego.

Torres-López, T., & Acosta-Fernández, M. (2019). Dimensiones culturales del empleo y desempleo de jóvenes universitarios de Cali, Colombia. Psicogente, 239-260.

Toyota, J. (2019). Talentos en el sector público brasileño: el resultado de una colaboración innovadora entre sociedad civil y Estado. Revista del CLAD Reforma y Democracia (73).

Velasco, L., Ortega, E., Yungán, R., & Tenelema, V. (2020). Cumplimiento de las normas legales en el concurso de méritos y oposición del sistema educativo ecuatoriano. *Ciencia Digital*, 34-55.

Zambrano, C., Vélez, X., & Vélez, Y. (2019). Ranking del gobierno electrónico en los GAD provinciales del Ecuador y municipales de Manabí. *Dominio de las Ciencias*, 5(3), 355- 374.

# **Percepciones de las políticas públicas de buenas prácticas en las bodegas de la coordinación zonal 4 del ministerio de salud pública<sup>1</sup>**

**Ivanna G. Vera Meza<sup>2</sup>**  
**Liccioni de Rodríguez Edith Josefina<sup>3</sup>**

## **Introducción**

El Ministerio de Salud Pública ejerce su rectoría como autoridad sanitaria nacional de regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la salud pública ecuatoriana a través de su gobernanza. Esta Cartera de Estado vigila de la salud pública y la provisión de servicios que garanticen la atención integral y prevención de enfermedades con el fin de garantizar el derecho a la salud. Fue creada por la Asamblea Nacional Constituyente el 16 de junio de 1967 con el propósito de atender a las ramas de sanidad, asistencia social y demás que se relacionan con la salud en general.

De ahí que, en busca de una eficiente organización, control y gestión territorial se distribuyeron las provincias del país agrupándolas en Coordinaciones Zonales. Para el efecto de esta investigación se ha tomado como objeto de estudio la Coordinación Zonal 4, misma que está conformada por 2 (dos) provincias: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas y tiene una población total de dos millones treinta y cinco mil trescientas setenta y dos (2.035.372) personas aproximadamente. De esta manera, alrededor de miles de personas asisten a los diferentes establecimientos de salud situados en las provincias anteriormente mencionadas en busca de atención médica gratuita, lo cual involucra que este acto médico de vía ambulatoria cuente con múltiples

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> ivera5152@pucesm.edu.ec - Magister en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> eliccionri@pucesm.edu.ec - Docente de la Maestría en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

especialidades en la medicina, este servicio se realiza a través de un proceso de diagnóstico, tratamiento y a su vez seguimiento (si el paciente lo requiere), en base a la anamnesis o exploración física y su consulta externa culmina con la entrega de un esquema de medicinas que complete el tratamiento necesario para el restablecimiento total de su salud.

De esta forma, encontraremos que las buenas prácticas de este sistema implican actividades de almacenamiento y distribución de medicamentos, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio en las bodegas de la Coordinación Zonal 4 que pertenecen al Ministerio de Salud Pública, la atención integral que se ofrece al paciente en su consulta gratuita en las casas de salud, centros médicos y/u hospitales pertenecientes a las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.

La Coordinación Zonal 4 – Salud abastece a 38 unidades operativas, 2 centros de rehabilitación y planta central, misma que la conforman 3 bodegas de almacenamiento de medicinas, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio; las que no se encuentran juntas, puesto que están ubicadas en diferentes áreas dentro de las instalaciones, todo esto a que planta central donde funcionan las oficinas de la Coordinación Zonal 4 – Salud en la ciudad de Portoviejo cabeza cantonal y capital de la provincia de Manabí, sin embargo; han sido ocupadas de manera improvisada, sin un previo proyecto de distribución de áreas y adecuación en base a lo que estipula el reglamento en referencia a la infraestructura de las áreas o instalaciones para el almacenamiento. Esto ha dado lugar a la habilitación de salas de atención provisionales de acuerdo con las necesidades y demanda de medicinas e insumos por parte de las unidades de salud, salas provisionales que con el paso de los años se usaron de manera permanente.

El ciudadano ecuatoriano que asiste a un centro médico lo hace porque su salud está quebrantada por diversas circunstancias, por lo cual requiere de la atención médica necesaria y además porque requiere recibir los medicamentos e insumos que necesita para completar su recuperación, pero: ¿Cuáles pueden ser los factores que impidan cumplir con este cometido?, ¿Qué circunstancias imposibilitan que el paciente se retire del centro de salud con su esquema de medicinas completo?

En vista de eso, este trabajo investigativo cumple con el análisis de cada uno de los procesos y protocolos de la promesa de salud que persigue esta Cartera de Estado a través del servicio diario en los centros médicos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública. El alcance de este servicio va desde la recepción de los medicamentos en el área de bodega de la Coordinación Zonal 4 - Salud, continua con su almacenamiento, manipulación y distribución a las 38 unidades operativas y 2 centros de rehabilitación de las medicinas, dispositivos de uso

médico e insumos de laboratorio hasta su entrega al paciente como usuario final.

Otro aspecto a investigar dentro del estudio del presente caso corresponde a la escasa capacitación que el personal contratado en esta institución recibe, para la ejecución de sus funciones; por lo cual, se evidencia desorganización en las áreas destinadas para el almacenamiento de medicinas, dispositivos e insumos de laboratorio, medicinas sin categorización, pallets con medicinas sin sus respectivos empaques o en fundas llenos de polvo y basura, así como, se han encontrado que el despacho de las medicinas se ha convertido en un trabajo complejo, puesto que se lleva mayor cantidad de tiempo al que realmente podría emplearse en esta actividad.

Bajo este contexto, el presente caso de estudio validará la interpretación de ¿cómo perciben la atención los pacientes que van por una consulta médica en hospitales o unidades de salud pertenecientes al Ministerio de Salud Pública? Aunque es claro que la salud un derecho al buen vivir de todos los ciudadanos, según lo estipula nuestra carta magna o Constitución Política de la República del Ecuador en su artículo N°. 32. Aquí radica la relevancia de este trabajo investigativo, se comentarán los errores existentes y de ser posible será más fácil erradicar uno de los tantos problemas que se presentan en este sector, asegurando a la sociedad la recepción de una buena consulta médica y con los medicamentos e insumos adecuados el alivio de su enfermedad y su posterior recuperación.

Siendo esta Cartera de Estado la institución pública encargada de cumplir con la gobernanza del sistema nacional de Salud deberá velar por cumplir con la visión convertirse en un modelo referencial en la salud de Latinoamérica al priorizar la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, garantizando siempre un alto nivel en la atención integral al paciente, con calidad y calidez donde los ciudadanos puedan acceder oportunamente a la red de servicios de salud. En este sentido, con el desarrollo de este análisis se determinó cuán importante es el correcto desempeño en las funciones de los servidores públicos del área de bodega, así como la apropiada infraestructura para la misma, con su apoyo se podrá cumplir a cabalidad lo estipulado en los reglamentos y normas que presiden a esta Cartera de Estado. Además podría convertirse en el ejemplo para las demás bodegas zonales del país; y con esto llevar a cabo la visión que como institución se han propuesto, pensando siempre en el bienestar de la salud física, mental y emocional de todos los ecuatorianos. Nos preguntamos entonces ¿Cuál es la percepción en la atención que tienen los pacientes que reciben sus consultas médicas gratuitas en los diferentes establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública?

Es de conocimiento general que la salud es el pilar fundamental en el desarrollo humano, el impacto que genera una sociedad saludable resulta en el éxito del desarrollo de las actividades diarias de esta. Involucra que, gozando de buena salud tanto física como mental una sociedad contribuye positivamente al desarrollo de un país; sin esta; la ciudadanía no progresará, todo se colapsa y los procesos se retrasan, puesto que el capital humano es el que mueve la economía y aporta a la resolución de sus problemas.

La presente investigación consiguió el propósito de interpretar la percepción en la atención que tienen los pacientes que reciben sus consultas médicas gratuitas en los diferentes establecimientos de salud de la Coordinación zonal 4 del Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Su análisis era necesario debido a que siendo el Ecuador es un país megadiverso con un alto potencial para ser pionero por sus riquezas ha tenido un progreso lento, debido a las deficientes administraciones públicas. Su lucha constante por encaminarse más allá de ser un país en vías del desarrollo es por consiguiente evaluar al sector de salud que ha sido uno de los más golpeados con estas equivocadas decisiones. El que un producto médico o insumo llegue en perfecto estado para su uso, involucra el fiel cumplimiento a los reglamentos y normas de control que no solo depende de los servidores públicos que trabajan en el área de bodega de la Coordinación Zonal 4 – Salud, sino también la intervención y participación de funcionarios como directores, coordinadores, ministro de salud, hasta llegar al primer mandatario; el cual, debe estar al tanto en temas sobre la ejecución y requerimiento de presupuesto para cubrir las necesidades o de las carencias, tanto de medicinas como de equipos para garantizar la salud de la población. Para conseguir este propósito será necesario generar políticas públicas que vayan dirigidas a erradicar todas las falencias que por décadas ha presentado el sistema y no deben estar enfocadas únicamente en el aspecto económico y social y deben considerar la aplicación de los correctivos que sean necesarios tanto en las instituciones como en sus normas.

Además, el Ministerio de Salud Pública siendo el veedor por la salud de todos los habitantes de este país, requiere como institución de mucho compromiso por parte de sus servidores, constante autoevaluación, pasión y entrega por la profesión que se ejercen. A diario se reciben miles de personas con patologías distintas, circunstancias ajena a ellos que afectan su salud, por la cual buscan asistencia en los centros médicos y esperan ser atendidos por profesionales de la salud quienes los examinen y determinen sus afecciones y recibidos por el grupo de personas que detrás de ellos hacen posible que esa atención sea de calidad. Con esto se hace referencia al personal de bodega, servidores que hacen posible que la consulta médica gratuita cuente con todos los insumos

necesarios para su eficiente atención y que acompañado a esta, lleve su esquema de medicinas completo.

Es importante destacar que la razón que motiva este proyecto es que hasta el momento no se había realizado un análisis profundo acerca de la incidencia que tiene la óptima atención al ciudadano, una correcta administración de las bodegas de almacenamiento de medicamentos, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio en la Coordinación Zonal 4 del Ministerio de Salud Pública. Lo cual es conveniente para el desarrollo institucional y sus procedimientos en busca de mejoras, de los que se obtenga como resultados de los pacientes satisfechos al salir de su consulta médica y una sociedad saludable. La factibilidad de cumplimiento del análisis del presente caso de estudio es alta; en razón de que está a manos del coordinador zonal actual destinar del presupuesto de gastos menores un rubro que garantice la adecuación y adaptación de espacios específicas en las bodegas de la Coordinación Zonal 4, además del compromiso y colaboración de los servidores públicos que manipulan los productos farmacéuticos cumpliendo con todos los protocolos y procesos con la base de unas buenas prácticas administrativas.

## **Antecedentes**

El Ministerio de Salud Pública siendo el veedor por la salud de todos los habitantes de este país, requiere como institución de mucho compromiso por parte de sus servidores, constante autoevaluación, pasión y entrega por la profesión que se ejerce. A diario se reciben miles de personas con patologías distintas, circunstancias ajena a ellos afectan su salud por la cual asisten a los centros médicos en busca de cuidar lo más preciado que tiene el ser humano que es la salud; a pesar de ser los profesionales de la salud quienes examinan y determinan sus afecciones, hay un grupo de personas que detrás de ellos hacen posible que esa atención sea de calidad.

Las buenas prácticas de almacenamiento y manipulación de medicinas e insumos garantizan el elevado estándar de calidad de los productos farmacéuticos, que implica desde la infraestructura adecuada para su preservación, distribución y despacho; siendo recibido por el paciente bajo las mismas características originales de importación. (Pérez et.al., 2020)

En este contexto, al implementar estrategias en base a estatutos que aseguren la calidad de los medicamentos a nivel hospitalario, se tiende a estandarizar para todos los pacientes insumos en óptimas condiciones. Para mejorar este nivel de servicio se debe identificar las atribuciones que le corresponden a cada empleado para un eficiente despacho. (Castillo et.al., 2020)

Con esto se hace referencia al personal de bodega, servidores que hacen posible que la consulta médica gratuita cuente con todos los insumos necesarios

para su eficiente atención y que acompañado a esta lleve su esquema de medicinas completo. La factibilidad de cumplimiento del análisis del presente caso de estudio es alta; en razón, que está a manos del coordinador zonal actual destinar del presupuesto de gastos menores un rubro que garantice la adecuación y adaptación de zonas específicas en las bodegas de la Coordinación Zonal 4, además del compromiso y colaboración de los servidores quienes manipulan los productos farmacéuticos con todos los protocolos y procesos en base a las buenas prácticas.

A escala internacional es importante citar los siguientes trabajos de investigación que muestran miradas relacionadas con esta investigación

Herrera, L (2021) realizó una investigación denominada “Desabastecimiento de medicamentos y gestión logística en el Hospital Nacional Guillermo Almenara de la ciudad de Lima”. Tuvo como objetivo realizar el análisis de cómo se genera el desabastecimiento de medicamentos en el hospital anteriormente mencionado, realizándolo mediante la metodología cualitativa con el método inductivo, concluyendo que, el agotamiento de medicamento del mercado se debe a la ausencia de idoneidad del personal, problemas en la gestión, ya que no se asegura los medicamentos requeridos con rapidez, ocasionando un retraso en la recuperación y en los tratamientos que requiere la comunidad.

Según Rodríguez A. (2020) en su investigación “Evaluación del nivel de abastecimiento de medicamentos esenciales en un centro de salud público de Lima”. El objetivo fue evaluar el estado situacional del abastecimiento de medicamentos en un centro de salud público, se utilizó el método cualitativo. La conclusión, las recetas dispensadas parcialmente indican el bajo nivel de abastecimiento generando malestar y preocupación en los usuarios.

Por otra parte, la revista Cubana de Salud Pública publicó un artículo científico de la investigación que se realizó “Percepción de la calidad en la prestación de servicios con un enfoque seis SIGMA” se trazó como objetivo analizar la percepción de la calidad en la prestación de servicios de salud en un hospital asistencial, utilizando un enfoque seis sigmas con metodología cualitativa. Como conclusión los pacientes expresaron su inconformidad ante los servicios de salud percibidos de acuerdo con sus condiciones y necesidades. (Pérez et.al., 2018)

Cabe señalar, la íntima relación que guarda estos estudios con la presente investigación, ya que la misma plantea cómo se genera el desabastecimiento de medicamentos en el hospital anteriormente mencionado, utilizando el enfoque cualitativo, evidenciándose el agotamiento de medicamento del mercado se debe a la ausencia de idoneidad del personal, problemas en la gestión.

Estas investigaciones tienen estrecha relación con el tema objeto de mi estudio, así como también con la metodología que se ha empleado.

Anivel internacional es importante citar los siguientes trabajos de investigación que muestran miradas relacionadas con esta investigación:

Mazacón W. (2021) en la investigación desarrollada “Diseño de un sistema de gestión de la calidad total aplicable a farmacias de la red de salud pública del Ecuador”, cuyo objetivo fue diseñar un sistema de gestión de la calidad total aplicable a farmacias de la red de salud pública del Ecuador, utilizando la metodología cualitativa de característica inductiva. Como conclusión del tema de estudio, se necesita de un equipo multidisciplinario quién examine y evalúe los procesos de la unidad de salud con eficiencia y eficacia; así, incorporado un sistema de gestión de la calidad se normaliza y disminuye los procesos administrativos.

Establecer un idóneo control en la calidad de los medicamentos, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio es la pieza fundamental para la eficiente gestión en procesos y atención al ciudadano que acude al hospital por un quebranto en su salud y esto incluye que parte de su atención gratuita es recibir la medicina e insumos necesarios para su recuperación.

Por otra parte, el sistema de Salud Pública en el Ecuador ha sido en reiteradas ocasiones noticia de primea plana, debido al malestar a insatisfacción de los pacientes al momento de su atención; entre el sin número de quejas está la falta de insumos, que acarrea la presencia de problemas logísticos y operativos. En este articulo investigativo “La calidad de la atención en los servicios de salud en la provincia de Manabí, Ecuador”, tuvo como objetivo identificar los aspectos que determinan la percepción de calidad por parte de las pacientes que acuden a las consultas externas del Hospital Rodríguez Zambrano de la ciudad de Manta, Ecuador; la metodología que se aplicó fue cualitativa en los grupos focales. Se concluye, que es preciso programar y realizar una evaluación en el cual se manifieste las habilidades y debilidades que inciden en la atención al paciente. (Triviño et.al., 2019).

Por otra parte, en la investigación “Implementación de buenas prácticas de almacenamiento de medicamentos en la bodega general del hospital Docente de la Policía Nacional Guayaquil No. 2”. El objetivo, fue implementar buenas prácticas de almacenamiento de medicamentos; empleando la metodología cualitativa. Como conclusión, se verificó que para un correcto almacenamiento los medicamentos e insumos se debe cumplir aspectos básicos como la organización del personal, adecuada infraestructura del área destinada para bodega y sus instalaciones, equipos y materiales necesarios para la descarga de la medicina. (Andrade et.al., 2018).

En este orden de ideas podemos aseverar que, todas las investigaciones mencionadas están vinculadas con el tema fenómeno estudiado en esta investigación así como también, con la metodología que se ha empleados.

## **Enfoques Teóricos**

Las buenas prácticas de almacenamiento y manipulación de medicinas e insumos garantizan el elevado estándar de calidad de los productos farmacéuticos, que implica desde la infraestructura adecuada para su preservación, distribución y despacho; siendo recibido por el paciente bajo las mismas características originales de importación. (Pérez et.al., 2020)

En este contexto, al implementar estrategias en base a estatutos que aseguren la calidad de los medicamentos a nivel hospitalario, se tiende a estandarizar para todos los pacientes insumos en óptimas condiciones. Para mejorar este nivel de servicio se debe identificar las atribuciones que le corresponden a cada empleado para un eficiente despacho. (Castillo et.al., 2020)

Para Soto A. (2019) en una atención de calidad no solo interviene que haya calidez empatía en el trato, sino que se cuente siempre con el recurso material y el conocimiento para proteger la salud del paciente.

## **Las políticas públicas y los servicios de salud**

Podríamos decir que, las políticas públicas reflejan la respuesta del gobierno a las condiciones o circunstancias que generan o generarán necesidades a una cantidad considerable de personas. hipotéticamente, estas respuestas coinciden con el interés público.

Por otra parte, la determinación de políticas públicas es una función primordial del gobierno y un proceso político esencial. Como tal, implica relaciones de poder, influencia, cooperación y conflicto en donde los valores, los intereses y las motivaciones determinan el diseño final y su implementación. De hecho, las políticas determinan, en realidad, quién obtiene qué, cuándo y cómo en la sociedad.

Por lo tanto, las políticas de salud son importantes porque afectan directa o indirectamente todos los aspectos de la vida cotidiana, las acciones, los comportamientos y las decisiones. Pueden prohibir conductas que se perciben como riesgosas, alentar las que se consideran beneficiosas, proteger los derechos y el bienestar de algunas poblaciones, impulsar ciertas actividades o proporcionar beneficios directos a los ciudadanos necesitados. De aquí que, las políticas reguladoras pueden definir acreditaciones profesionales, establecer controles de precios para los bienes y servicios, determinar criterios de calidad, seguridad y eficacia para los servicios de la salud, y abordar cuestiones de regulación social, tales como las relacionadas con la seguridad social y ocupacional, la inmunización, los alimentos y medicamentos, y la contaminación ambiental.

## **Valores, principios y propósitos de los sistemas de salud**

Se entiende por sistema de salud el conjunto de entidades encargadas de las intervenciones en la sociedad que tienen como propósito principal la salud (Organización Mundial de la Salud, 2002).

*Valores:* derecho a la salud, universalidad, solidaridad, equidad, dignidad, desarrollo sostenible, gobernabilidad democrática.

*Principios:* eficiencia, eficacia, calidad, participación/control social, integralidad de la atención, interculturalidad, descentralización, transparencia.

*Propósitos:* proteger la salud de las personas y mejorar la calidad de vida, reducir las desigualdades e inequidades, orientar los servicios a las necesidades de la población, brindar protección financiera frente a los riesgos y consecuencias de enfermar, y satisfacer las expectativas de la población respetando su dignidad y autonomía y garantizando su derecho a la confidencialidad.

De ahí que, estas intervenciones o acciones de salud abarcan la atención a las personas y al entorno, efectuadas con la finalidad de promover, proteger o recuperar la salud, o de reducir o compensar la incapacidad irrecuperable, independientemente de la naturaleza pública, estatal, no estatal o privada de los agentes sanitarios (Organización Panamericana de la Salud., 2002). Los sistemas de salud son el reflejo de importantes valores sociales que también se expresan en los marcos jurídicos e institucionales en los que se encuadra la formulación de las políticas de salud.

En consecuencia, algunos de los valores, principios y propósitos que la mayoría de los países de la Región expresa para sus sistemas de salud en sus constituciones o leyes:

Por ende, los países optan por determinados arreglos organizativos para sus sistemas de salud a fin de satisfacer valores y principios establecidos, cumplir con sus propósitos y alcanzar los objetivos sanitarios planteados, los que a su vez generan distintas modalidades de conducir el sistema y regular su funcionamiento, financiar y asignar los recursos, y proveer los servicios de salud.

La definición del sistema de salud, de sus diversos subsistemas, las organizaciones que lo constituyen y las relaciones existentes entre ellos se menciona en las constituciones, leyes generales de salud o códigos sanitarios de todos los países de la Región. Estos marcos normativos establecen las relaciones entre el subsistema público y los diversos subsistemas, incluidos el privado y los de seguridad social, educación y formación de recursos humanos para la salud. Casi todas las constituciones de los países de la Región reconocen la salud como un derecho humano; sin embargo, la historia muestra que los gobiernos y las sociedades han logrado mejores resultados a la hora de formular la legislación

sanitaria que de introducir los cambios necesarios a sus sistemas de salud y protección social para asegurar ese derecho.

## **Ley de salud pública del Ecuador**

En el caso de la ley de salud pública del Ecuador, se establecen las funciones específicas de cada una de las entidades asociadas al sistema, así como de los actores, se garantiza además el derecho inalienable a la salud como un compendio de características asociadas al medio en el cual se desarrolla la vida en sociedad de los seres humanos, que se encuentra reglamentada y normada por la autoridad sanitaria y las disposiciones abarcan todo el universo del sistema sin excepción alguna. De estos principios básicos se desprenden las otras interacciones del andamiaje del sistema de salud del Ecuador es importante acotar que las descripciones completas lejos de poder ser interpretadas conforman un detalle de cada una de las etapas que lo estructuran e inclusive debe analizarse en forma separada. Es importante recalcar que se establece como ente máximo regulador al Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

## **Reglamento de salud pública del Ecuador**

La ley de salud del Ecuador establece las condiciones en las cuales se debe cumplir y hacer cumplir todas las actividades regidas dentro del sistema de salud, es la encargada de establecer cuáles son los puntos primordiales en cada una de las etapas de la vida de los asociados a este sistema de salud, es decir que promueve el bienestar bajo los lineamientos de actividades que van desde campañas internacionales para la prevención de enfermedades hasta los tratamientos de las enfermedades y consideraciones de los estados de salud para cada uno de los pacientes, también destaca la organización de las instituciones en caso de desastres o calamidades asociadas a eventos fortuitos productos de la naturaleza. Asimismo, la acreditación de los servicios de salud juega un papel fundamental en la implementación de los sistemas, que, si bien solo registran acreditaciones nacionales, siguen de adhesión voluntaria aquellas normativas internacionales, en busca de las mejoras al sistema de salud. Organismos de control y regulación en el sistema de salud del ecuador Los organismos de control y regulación en el sistema de salud del Ecuador, comprende aquellos organismos encargados de fiscalizar las acciones realizadas por las entidades y actores principales del sistema de salud. Dentro de este control están definidas políticas claras sobre manejo de situaciones, sustancias, enfermedades, datos, procedimientos y protocolos, que de una forma u otra tributan al sistema nacional de salud. (Briones, Narcisa, Barreto, Miriam, Zambrano, Liricis, Mastarreno, Patricia, 2021).

## **Organismos de control y regulación en el sistema de salud del Ecuador**

Los Procesos Gobernantes, que orientan la gestión institucional a través de la formulación de políticas, directrices, normas, procedimientos, planes, acuerdos y resoluciones para la adecuada administración y ejercicio de la representación legal de la institución.

Los Procesos Sustantivos, que son los encargados de generar y administrar los productos y servicios destinados a usuarios internos y externos y permiten cumplir con la misión institucional y los objetivos estratégicos.

Los Procesos Adjetivos de Asesoría y de Apoyo, que generan productos y servicios para los procesos gobernantes, sustantivos y para sí mismos, apoyando y viabilizando la Gestión. Los organismos de control y regulación en el sistema de salud del Ecuador, comprende aquellos organismos encargados de fiscalizar las acciones realizadas por las entidades y actores principales del sistema de salud.

Dentro de este control están definidas políticas claras sobre manejo de situaciones, sustancias, enfermedades, datos, procedimientos y protocolos, que de una forma u otra tributan al sistema nacional de salud.

Es así que el Ministerio de Salud, establece por ejemplo subsecretarías de salud para cada una de las zonas tipificadas en el plan nacional del buen vivir (2014), que de una manera u otra buscan la descentralización de los servicios de salud para todos los ecuatorianos, siendo su función principal la de disponer los requerimientos para cada uno de los hospitales o centros de salud comprendidos en la zona, así como el personal y suministros necesarios en estas casas de salud, su intervención va sobre el control de dichas instituciones con el objetivo de precautelar el bien común y la gratuidad de los servicios de salud.

## **Estructura organizacional del Ministerio de Salud Pública en el Ecuador**

Esta se encuentra alineada con su misión y las políticas determinadas en la Constitución de la República del Ecuador, las Políticas del Estado, las leyes, normas vigentes y el modelo de gestión institucional. Se sustenta en la filosofía y enfoque de gestión por procesos determinando claramente su ordenamiento orgánico a través de la identificación de procesos, clientes, productos y/o servicios. Los procesos del Ministerio de Salud Pública se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional. Estos son:

Los Procesos Gobernantes, que orientan la gestión institucional a través de la formulación de políticas, directrices, normas, procedimientos, planes, acuerdos

y resoluciones para la adecuada administración y ejercicio de la representación legal de la institución.

Los Procesos Sustantivos, que son los encargados de generar y administrar los productos y servicios destinados a usuarios internos y externos y permiten cumplir con la misión institucional y los objetivos estratégicos.

Los Procesos Adjetivos de Asesoría y de Apoyo, que generan productos y servicios para los procesos gobernantes, sustantivos y para sí mismos, apoyando y viabilizando la Gestión Institucional.

Los Procesos Desconcentrados gobernantes, sustantivos y adjetivos generan productos y servicios en las instancias desconcentradas del Ministerio de Salud.

## **Segmentación y fragmentación de los sistemas de salud**

La segmentación es la coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios de salud, cada uno de ellos “especializado” en diferentes segmentos de la población de acuerdo con su inserción laboral, nivel de ingreso, capacidad de pago y posición social. Este tipo de organización institucional consolida y profundiza la inequidad en el acceso a la atención de salud entre los diferentes grupos de población.

En términos organizativos, coexisten una o varias entidades públicas (dependiendo del grado de descentralización o desconcentración), la seguridad social (representada por una o varias entidades), y diversos financiadores/aseguradores y proveedores privados de servicios (dependiendo del grado de introducción de mecanismos de mercado y de gestión empresarial durante las reformas sectoriales de las décadas de 1980 y 1990).

Por otra parte, *La fragmentación del sistema de provisión de servicios de salud* es la coexistencia de varias unidades o establecimientos no integrados dentro de la red sanitaria asistencial. La presencia de numerosos agentes de salud que operan en forma desintegrada no permite la adecuada normalización de los contenidos, la calidad y el costo de la atención, y conduce a la formación de redes de provisión de servicios que no funcionan de manera coordinada, coherente o sinérgica, sino que tienden a ignorarse o competir entre sí, lo que genera incrementos en los costos de transacción y promueve una asignación ineficiente de los recursos en el sistema como un todo.

## **La provisión de servicios de salud como función del sistema de salud**

Proveer servicios eficientes, equitativos y de buena calidad, y permitir que la población acceda a ellos es una de las tres funciones principales del sistema de salud. Probablemente esta sea la función que se reconoce con mayor facilidad, dado que encarna el propósito de todos los sistemas de salud, y su grado de

implementación afecta directamente la capacidad para mantener la población y responden a sus necesidades. La accesibilidad, en última instancia, se manifiesta en la posibilidad de utilización de los servicios de salud por determinados grupos de población que a priori podrían suponerse desfavorecidos.

La accesibilidad se ve afectada por las características del sistema de prestación a los individuos y a las comunidades (Aday LA. At risk ,2001.). El acceso a una Nota regular de atención —un proveedor de atención primaria o una institución específica— aumenta la probabilidad de que los individuos reciban los servicios médicos adecuados y, a su vez, obtengan mejores resultados de salud. (Instituto of Medicine. Care without coverage: too little, too late. Washington, DC: National Academy Press; 2002.).

## **Calidad de los servicios de salud Conceptualizaciones**

Uno de los autores que ha analizado la calidad de la atención médica es Donabedian (1986) quien la define como “la aplicación de la ciencia y la tecnología médicas de un modo que rinda los máximos beneficios para la salud, sin aumentar los riesgos en forma proporcional. El grado de calidad es, por lo tanto, la medida en que se espera que la atención suministrada logre el equilibrio más favorable entre los riesgos y los beneficios” (67, 68). Señaló también que la calidad de la atención consta de dos componentes: la dimensión técnica y la dimensión interpersonal (69). Más recientemente, el Instituto de Medicina (IOM) de los Estados Unidos definió la calidad como “la medida en que los servicios de salud para los individuos y las poblaciones aumentan la probabilidad de obtener los resultados esperados en salud y son coherentes con el conocimiento profesional actual”. Los servicios médicos de alta calidad se definen como seguros, eficaces, centrados en el paciente y oportunos (70, 71).

Atención segura se refiere a no causar a los pacientes daños derivados de una prestación cuyo objetivo es ayudarlos. Atención eficaz se refiere a aplicar prácticas o procedimientos médicos acordes con los conocimientos científicos disponibles a todos los individuos y comunidades que puedan beneficiarse de ellos, absteniéndose de brindarlos a quienes probablemente no se beneficiarían (es decir, evitar la subutilización y la sobreutilización). La atención centrada en el paciente establece una asociación entre los profesionales y los pacientes para garantizar que las decisiones referidas a la atención respeten los deseos, necesidades y preferencias de estos últimos.

## **Marco Metodológico**

En el propósito de esta investigación estuvo en interpretar como percibe el paciente la atención que recibe en la consulta externa gratuita, en cuanto a la manipulación, mantenimiento y distribución de los medicamentos,

dispositivos de uso general e insumos de laboratorio dentro de las bodegas de la Coordinación Zonal 4 – Salud.

De ahí que, el diseño de investigación discurre a partir del proceso de reflexión epistémica con la intención de dar respuesta a las cuestiones de estudio y las posibles relaciones entre estas. Para ello, esta investigación se orienta en la *matriz epistémica fenomenológica* influenciada tanto por Edmund Husserl con su *fenomenología eidética*, como por Martin Heidegger con su *fenomenología ontológica*, puesto que buscan la comprensión de los sentidos y significados de la expresión humana, son valiosos los aportes de Maurice Merleau-Ponty con su fenomenología de la percepción, y la psicología descriptiva de Fink (2003) definida por él como “la fenomenología de las vivencias lógicas”(p. 370).

Por ende, la comprensión de los sentidos y significados que emergen de las experiencias vividas que se vislumbren de la percepción de los sujetos de estudio se fue dando mediante un proceso naturalista. Para ello, asumo la investigación naturalista como un proceso de ida y vuelta, es decir, el significado que dan los sujetos a sus acciones requiere una interpretación y, ésta a su vez, se convierte en un proceso de comprensión mediante el cual se descubren los significados. En esta investigación interviene la percepción, no como: una ciencia del mundo, ni siquiera un acto, una toma de posición deliberada, es el trasfondo sobre el que se destacan todos los actos y que todos los actos presuponen. El mundo..es el medio natural y el campo de todos mis pensamientos y de todas mis percepciones explícitas. (Merleau-Ponty, 1993, p. 10).

Es así que, la búsqueda de significados lleva a “comprender cómo puedo Yo pensar al Otro por que el Yo y, por ende, el Otro no están apresados en el tejido de los fenómenos y tienen, más que existencia, un valor. Nada hay oculto detrás de estos rostros o gestos, ningún paisaje que me sea inaccesible; sólo un poco de sombra que no es más que por la luz” (op. cit., p. 12). Sin embargo, el proceso investigativo requiere que:

nos revelemos el uno al otro, que él tenga y yo tenga un exterior, y que exista, además de la perspectiva del Para-Sí -mi visión sobre mí y la visión del otro sobre sí mismo- una perspectiva Para-el-Otro -mi visión sobre el Otro y la visión del Otro sobre mí. Claro está, estas dos perspectivas, en cada uno de nosotros, no pueden estar simplemente yuxtapuestas, *pues entonces no sería a mí que el otro vería, ni él a quien yo vería*. Es preciso que yo sea mi exterior, y que el cuerpo del otro sea él mismo... Para que el otro no sea un vocablo ocioso, es necesario que mi existencia no se reduzca jamás a la conciencia que de existir tengo, que envuelva también la conciencia que de ello pueda tenerse, y, por ende, mi encarnación en una naturaleza y la posibilidad, cuando menos, de una situación histórica. El *Cogito* tiene que descubrirme en situación, y sólo

con esta condición podrá la subjetividad transcendental, como dice Husserl, ser una intersubjetividad (Merleau-Ponty, 1993, p. 12).

## **Paradigma**

En base al paradigma de la investigación se empleó el paradigma Interpretativo, puesto que para interpretar o comprender el fenómeno de estudio es necesario de la observación, buscando profundizar en la investigación comprendiendo y conociendo realidades, toda vez que permitió interpretar las diversas experiencias y vivencias de cómo percibe el paciente la atención que recibe en la consulta externa gratuita, en cuanto a la manipulación, mantenimiento y distribución de los medicamentos, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio dentro de las bodegas de la Coordinación Zonal 4 – Salud.

De ahí que, el presente estudio se centra en el paradigma post-positivista, emergente o cualitativo.

La modalidad cualitativa pertenece al paradigma post positivista y se define como holística no traducible a términos matemáticos y se enfatiza en la profundidad, es decir, fenomenológica acepta los fenómenos tal cual como son percibidos experimentados y vividos por el hombre, no utiliza la estadística o matemática para llegar a conclusiones (Hurtado, L. & Toro, J. 2006)

El paradigma interpretativo, centra su atención en los sujetos, pensando que son ellos quienes construyen la vida social, en su vida habitual. Es por ello, que las experiencias y vivencias de cada individuo, le permitió a la investigadora obtener información en el desarrollo de este trabajo, debido a que son representantes activos con valores, normas y costumbres, las cuales determinaron la metodología a utilizar en las distintas realidades de la vida de los sujetos. Por lo antes expuesto, esta investigación se realizó bajo una estructura, coherente y corriente filosófica e investigativa, cualitativa, considerando los aspectos necesarios para su comprensión en correspondencia con los niveles mencionados, como son el ontológico y el metodológico.

De ahí que, esta investigación partió de un enfoque interpretativo o cualitativa, desde estas perspectivas se describieron las principales reacciones y procesos que permitieron interpretar la percepción en la atención que tienen los pacientes que reciben sus consultas médicas gratuitas en los diferentes establecimientos de salud de la Coordinación zonal 4 del Ministerio de Salud Pública.

## **Nivel Ontológico**

El nivel ontológico, entendido como aquel en el cual el sujeto concibe la realidad que se investiga, sin importarle la forma en que esta se presenta, una

forma de tomar de ella lo significativo para el sujeto, tal cual él la percibe. Al respecto Córdova,

P. (2005), hace referencia a éste como “aquél en el que se especifica cuál es la forma y la naturaleza de la realidad social y natural” (p.35).

En este sentido, el nivel ontológico en esta investigación estudia la realidad social a partir de la interacción que tienen la investigadora con el sujeto dentro de su contexto que es tomada en cuenta para crear, modificar e interpretar la dinámica que trae implícito un hecho.

Para ello se formuló la siguiente pregunta ¿cuál es la percepción en la atención que tienen los pacientes que reciben sus consultas médicas gratuitas en los diferentes establecimientos de salud de la Coordinación zonal 4 del Ministerio de Salud Pública del Ecuador?

## **Nivel Metodológico**

El presente nivel está constituido por las diversas estrategias, procedimientos, métodos, técnicas e instrumentos, los cuales fueron utilizados bajo la metodología cualitativa, e incorporación de una estrategia cuantitativa, los mismos que fueron seleccionados y empleados para la recolección de los resultados obtenidos a lo largo esta investigación.

Al respecto, Ortiz E. (2012) señala que el conjunto de métodos generales y particulares, teóricos y empíricos, incluyendo a las técnicas y procedimientos para investigar un objeto, se encuentra en plena correspondencia con los niveles precedentes, pero con una independencia relativa porque si bien es cierto que las concepciones teóricas predominantes

privilegian determinado arsenal metodológico, no quedan en la práctica investigativa estar ligados obligatoriamente a ellas porque pueden aplicarse en otras sin desmerecer el rigor científico.

Es importante señalar, que las investigadoras al inicio de este estudio llevaron a cabo la selección de las pautas por las cuales se rigió al desarrollar las diversas fases por las que atraviesa la investigación, denominada diseño metodológico donde se consideraron algunos pasos que se llevaron a cabo bajo el enfoque cualitativo durante el desarrollo de la investigación, mencionados a continuación:

## **Selección del Método**

Para el desarrollo de esta investigación cualitativa, cuyo propósito existen diversos métodos por los cuales el investigador puede guiarse, de los cuales se seleccionó, dadas sus características de estudio el método fenomenológico-hermenéutico de allí, que es considerado como el punto de partida en la presente investigación, representada en este caso por los pacientes que reciben

sus consultas médicas gratuitas en los diferentes establecimientos de salud de la Coordinación zonal 4 del Ministerio de Salud Pública, así mismo se encuentra bajo el amparo de la matriz epistémica fenomenológica de Husserl.

La fenomenología es un método ideado por Edmund Husserl. Este método intenta entender de manera inmediata el mundo del hombre a través de la visión intelectual que se basa en la intención del hecho mismo; lo que quiere expresar que el conocimiento se adquiere válidamente, mediante la intención que conlleva a los datos inmediatos y originarios. (Hurtado I & Toro, J. 2006, p. 101)

En este sentido, se va a buscar la esencia en su conciencia, es la vuelta al mundo vivido para buscar el significado del fenómeno, la conciencia fenomenológica del investigador se vuelve espectadora en sí misma, se va a interesar exclusivamente en interpretar la percepción en la atención que tienen los pacientes que reciben sus consultas médicas gratuitas en los diferentes establecimientos de salud de la Coordinación zonal 4 del Ministerio de Salud Pública.

Se trata de un cambio de paradigma, de cómo puede el fenómeno cambiar la visión de nuestro entorno en el área de la política pública de salud, basándonos en el estudio de los fenómenos que determinan la conducta humana en este contexto de la salud pública y la atención al paciente.

## **Diseño**

El diseño en una investigación cualitativa se caracteriza por ser flexible, interactivo, dialéctico y reflexivo. Un trabajo científico cualitativo “cuida las formas de acercarse a la realidad; es capaz de distinguir estas formas de acercamiento y de explicarlas; obtiene información y la expone de manera sistematizada, clara, coherente y argumentada, entonces se habla de un trabajo de mayor complejidad y que posee, por sus rasgos, carácter científico” (Guerrero & Guerrero, 2014, p. 48).

Por lo tanto, se trata de un plan que involucra viajes hacia atrás y hacia delante entre los diferentes componentes del proyecto de investigación, evaluando las implicancias del propósito, argumentos teóricos, preguntas de investigación y metodología.

De ahí que, el diseño permite al investigador aclarar cuestiones acerca de los aspectos que se requieren reflexionar, así como sobre las interconexiones entre los diferentes componentes del proceso de investigación, debido a que los diseños de investigación cualitativa son flexibles y se van realizando replanteamientos en la medida que se avanza en los estudios. (Escudero, C. & Sánchez L., 2018)

Siendo este un paradigma Interpretativo derivado de la matriz epistémica fenomenológica - se siguió un diseño Descriptivo -interpretativo para la

investigación, puesto que por medio de las percepciones de los pacientes se describen los procesos al momento de la recepción, manipulación y distribución de los medicamentos e insumos a los centros hospitalarios de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas; así mismo, así mismo, se describe el tipo de atención y el estado en que el paciente recibe sus medicinas en las casas de salud de las provincias anteriormente mencionadas.

Diseño fenomenológico: consiste en el estudio de los fenómenos sociales tomando en cuenta la perspectiva de los propios actores sociales. De acuerdo con Katayama (2014), el diseño fenomenológico “busca describir la experiencia del sujeto en sí y por sí, renunciando cualquier tipo de explicación causal. El objetivo es desentrañar la estructura del mundo de la vida propia de cada sujeto” (p. 33); es decir, entender el significado que le atribuyen los sujetos que serán estudiados a un determinado evento.

Al respecto, Martínez (1999) indica que los pasos o etapas de un diseño fenomenológico son los siguientes: 1) Etapa descriptiva, consta de: elección de las técnicas para la obtención de información, aplicación de las técnicas seleccionadas y elaboración de la descripción protocolar; 2) etapa estructural, consiste en la lectura general de la descripción de cada protocolo, delimitación de las unidades temáticas naturales, determinación del tema principal, expresión del tema principal en lenguaje científico, integración de la información en una unidad descriptiva, y, finalmente realizar una entrevista final con los sujetos estudiados; 3) etapa de discusión de los resultados, aquí se relaciona los resultados obtenidos con las conclusiones de otros investigadores para compararlos, contraponerlos o complementarlos, y entender mejor las posibles diferencias o similitudes.

## **Técnicas de Recolección de información**

Como técnica para la recolección de información se utilizó la entrevista semiestructurada, empleando el uso de teléfono celular para la grabación de esta y diario de campo para registro de las notas y novedades de las observaciones a los actores involucrados en el caso de estudio.

## **Sujetos informantes Clave**

Los sujetos clave para la recolección de información, sustento de esta investigación; son los informantes que en este caso están representados por los pacientes externos; puesto que estos actores hacen parte del estudio y sus testimonios en el sentir de como percibieron su atención médica fueron de gran interés y apoyo al momento que se categorizó y organizó la información.

## Proceso de categorización

Para iniciar el proceso de análisis de la información se ha optado por realizar la categorización de los tres discursos estudiados. Se entiende por categorización un proceso mediante el cual se asigna una unidad sémica o significado a un segmento discursivo que puede ser un párrafo u oración, con el fin de facilitar su posterior interpretación al establecer relaciones entre unidades significativas. Categorizar es clasificar, conceptualizar o codificar mediante un término o expresión breve que sean claros e inequívocos (categoría descriptiva), el contenido idea central de cada unidad temática; una unidad temática puede estar constituida por uno o varios párrafos o escenas audiovisuales. (Martínez, M 2006)

La investigación se propuso describir cómo percibe el paciente la atención y los medicamentos e insumos gratuitos recibidos por el Ministerio de Salud Pública. Para materializar la categorización referida se cumplió con el siguiente protocolo de trabajo consistente en: cinco fases: la primera, de diseño y elaboración de matrices; la segunda de asignación de significados o unidades sémicas al discurso analizado; la tercera fase, o de triangulación de categorías mediante la construcción de una nueva matriz para identificar dimensiones sémicas similares; la fase cuatro con la que se construyen macro categorías y, por fin, la fase cinco o de interpretación de las macro categorías. El desarrollo y explicación de cada una de estas se hará en las líneas siguientes:

*Fase uno:* diseño y elaboración de tres matrices (una por informante). Cada una de ellas describe un discurso específico. Las matrices están constituidas por dos columnas: la primera ofrece el discurso tal cual lo expresa el informante; la segunda incluye las categorías o unidades significativas asignadas a cada segmento discursivo. Estas últimas sintetizan las representaciones sociales de los entrevistados. La matriz elaborada se aprecia en la tabla 1.

Las representaciones sociales (en lo sucesivo RS) constituyen estructuras cognoscitivas fundamentadas en creencias, opiniones, estereotipos, valores y normas caracterizadas por una orientación actitudinal positiva o negativa (Moscovici, 1961). Son imprescindibles para el actor social, pues le permiten explicarse el mundo y orientarse exitosamente en él. En este sentido, las RS de los pacientes en torno a la forma como perciben la atención y los medicamentos e insumos gratuitos ofrecidos por el Ministerio de Salud Pública es una manera de conocer sus sistemas cognitivos y sus actitudes positivas o negativas al respecto.

**Tabla 1. Matriz de categorización**

Discurso	Categoría

*Fase 2 de la categorización* consistió en identificar en cada discurso las categorías correspondientes, es decir, se asignó un significado o unidad sémica relevante en los segmentos discursivos analizados o unidades oracionales. De esta forma el texto se somete a un proceso de simplificación y extracción de unidades significativas relevantes: se discriminó fundamental de lo accesorio en el discurso. Se trata de dar sentido a las cadenas lingüísticas para comprender las representaciones sociales de los entrevistados. Dar sentido a tales ristras de discurso consiste en construir uno o varios esquemas interpretativos hechos por el investigador para ordenar el mundo de vida del actor social.

En los siguientes párrafos se presenta la categorización del discurso de los tres informantes entrevistados.

**Tabla 2. Categorización informante 1**

<b>Nombre de la institución:</b> Coordinación Zonal 4 - Salud	<b>Lugar:</b> Centro de salud Santa Ana	
<b>Investigador(a):</b> Ivanna Vera M.	<b>Entrevistada:</b> Sra. María Daniela	
LÍN.	DESCRIPCIÓN PROTOCOLAR	CATEGORÍA INDIVIDUAL
001	E: ¿Dígame por favor su nombre?	Identificación del nombre
002	P1: María Daniela	
003	E: ¿Qué edad tiene?	Edad 35 años
004	P2: 35 años	
005	E: ¿Tiene hijos?	Con hijos
006	P2: Sí.	
007	E: ¿Usted o alguno de sus hijos padece de alguna enfermedad crónica o terminal?	No padece enfermedad crónica
008	P2: No.	
009	E: Si tiene un quebranto en su salud ¿a qué centro hospitalario acude usted de preferencia?	Acude al Centro de Salud Santa Ana
010	P2: Santa Ana	
011	E: ¿Con que regularidad asiste a esta casa de salud?	Acude por emergencia
012	P2: ¡Ehh! a segín, por una emergencia	
013	E: ¿Ha ido a algún otro centro hospitalario?	Asiste a otro centro hospitalario
014	P2: Sí	
015	E: ¿Cuénteme su experiencia en la atención recibida durante la consulta médica por el personal hospitalario del Ministerio de Salud Pública?	Deficiente atención hospitalaria
016	P2: Esteeeeee, para que decirle, hasta el momento no ha estado bien y más antes si ha habido muchas quejas.	
017	E: ¿Ha recibido usted todo lo necesario para la recuperación de su salud y la de su familia?	Suministro de medicinas deficiente
018	P2: Cuando ha habido sí, cuando no ya toca comprar	
019	E: Cuando no ha recibido su esquema de medicinas completo, ¿Qué respuesta recibe del personal de salud?	Que no hay, que no hay
020	P2 Quéee No hay, que hay que comprar	
021	E: ¿Compra la medicina o insumo faltante de sus recursos?	Paciente compra medicinas
022	P2: Sí.	

## (Cont., Tabla 2. Categorización informante 1)

LÍN.	DESCRIPCIÓN PROTOCOLAR	CATEGORÍA INDIVIDUAL
023	E: ¿En qué estado ha recibido los medicamentos e insumos?	Entrega de medicinas sin envoltorios
024	P1: Sin cajas, o sea nomás me la dan así sueltas	
025	E: ¿Revisa usted la fecha de caducidad de las medicinas?	Paciente revisa fecha de caducidad de sus medicinas
026	P1: Sí	
027	E: De encontrarse caducadas ¿se las cambian por otras?	Medicinas caducadas no son cambiadas en farmacias
028	P1: No	
029	E: ¿Ha presentado alguna queja formal ante la Coordinación Zonal 4 de Salud?	Paciente no presenta quejas
030	P1: ¡Eeee! No.	
031	E: ¿Conoce casos como el suyo?	Paciente se queja por fecha de caducidad
032	P1: Sí, una de mis vecinas se quejó por eso, por recibir remedios caducados	
033	E: Durante la espera a su consulta médica ¿los pacientes atendidos salen conformes?	Inconformidad con la atención médica
034	P1: Ehh, a veces sí, y a veces no.	
035	E: ¿Ha vivido o escuchado algún caso, en el que la medicina dispensada por el Ministerio de Salud Pública no ha resultado en la recuperación de la salud del paciente?	Paciente no presenta quejas
036	P1: Sí, me ha tocado a mí cuando he ido.	
037	E: Desde su punto de vista ¿dónde cree que es la raíz a esta problemática?	Personal de farmacia no revisa medicamentos
038	P1: Porque será que le puedo decir, pienso que las personas que trabajan ahí no saben revisar como les llegan los remedios.	
039	E: ¿Piensa usted qué estas anomalías son por el incumplimiento a los procesos de revisión, manipulación y distribución de la medicina?	Servicio deficiente de revisión, manipulación y distribución de medicinas
040	P1: Puede ser	
041	E: ¿Qué recomienda usted al personal que labora en el área pertinente sobre el despacho de medicinas?	Personal de bodegas no recibe sugerencias de los pacientes
042	P1: O sea, cuando yo he tenido queja, dicen que ellos no tienen la culpa, que no depende de ellos.	

**Tabla 3. Categorización informante 2**

Nombre de la institución: Coordinación Zonal 4 - Salud	Lugar: Centro de salud Santa Ana	
Investigador(a): Ivanna Vera M.	Entrevistada: Sra. María Daniela	
LÍN.	DESCRIPCIÓN PROTOCOLAR	CATEGORÍA INDIVIDUAL
001	E: ¿Dígame por favor su nombre?	Identificación del nombre
002	P1: María Daniela	
003	E: ¿Qué edad tiene?	Edad 35 años
004	P2: 35 años	
005	E: ¿Tiene hijos?	Con hijos
006	P2: Sí.	
007	E: ¿Usted o alguno de sus hijos padece de alguna enfermedad crónica o terminal?	No padece enfermedad crónica
008	P2: No.	
009	E: Si tiene un quebranto en su salud ¿a qué centro hospitalario acude usted de preferencia?	Acude al Centro de Salud Santa Ana
010	P2: Santa Ana	
011	E: ¿Con que regularidad asiste a esta casa de salud?	Acude por emergencia
012	P2: ¡Ehh! a segín, por una emergencia	
013	E: ¿Ha ido a algún otro centro hospitalario?	Asiste a otro centro hospitalario
014	P2: Sí	
015	E: ¿Cuénteme su experiencia en la atención recibida durante la consulta médica por el personal hospitalario del Ministerio de Salud Pública?	Deficiente atención hospitalaria
016	P2: Esteeeeee, para que decirle, hasta el momento no ha estado bien y más antes si ha habido muchas quejas.	
017	E: ¿Ha recibido usted todo lo necesario para la recuperación de su salud y la de su familia?	Suministro de medicinas deficiente
018	P2: Cuando ha habido sí, cuando no ya toca comprar	
019	E: Cuando no ha recibido su esquema de medicinas completo, ¿Qué respuesta recibe del personal de salud?	Que no hay, que no hay
020	P2 Quéee No hay, que hay que comprar	
021	E: ¿Compra la medicina o insumo faltante de sus recursos?	Paciente compra medicinas
022	P2: Sí.	

**Tabla 4. Categorización informante 3**

LÍN.	DESCRIPCIÓN PROTOCOLAR	CATEGORÍA INDIVIDUAL
023	E: ¿En qué estado ha recibido los medicamentos e insumos?	Entrega de medicinas sin envoltorios
024	P1: Sin cajas, o sea nomás me la dan así sueltas	Paciente revisa fecha de caducidad de sus medicinas
025	E: ¿Revisa usted la fecha de caducidad de las medicinas?	
026	P1: Sí	
027	E: De encontrarse caducadas ¿se las cambian por otras?	Medicinas caducadas no son cambiadas en farmacias
028	P1: No	
029	E: ¿Ha presentado alguna queja formal ante la Coordinación Zonal 4 de Salud?	Paciente no presenta quejas
030	P1: ¡Eeee! No.	
031	E: ¿Conoce casos como el suyo?	Paciente se queja por fecha de caducidad
032	P1: Sí, una de mis vecinas se quejó por eso, por recibir remedios caducados	
033	E: Durante la espera a su consulta médica ¿los pacientes atendidos salen conformes?	Inconformidad con la atención médica
034	P1: Ehh, a veces sí, y a veces no.	
035	E: ¿Ha vivido o escuchado algún caso, en el que la medicina dispensada por el Ministerio de Salud Pública no ha resultado en la recuperación de la salud del paciente?	Paciente no presenta quejas
036	P1: Sí, me ha tocado a mí cuando he ido.	
037	E: Desde su punto de vista ¿dónde cree que es la raíz a esta problemática?	Personal de farmacia no revisa medicamentos
038	P1: Porque será que le puedo decir, pienso que las personas que trabajan ahí no saben revisar como les llegan los remedios.	
039	E: ¿Piensa usted qué estas anomalías son por el incumplimiento a los procesos de revisión, manipulación y distribución de la medicina?	Servicio deficiente de revisión, manipulación y distribución de medicinas
040	P1: Puede ser	
041	E: ¿Qué recomienda usted al personal que labora en el área pertinente sobre el despacho de medicinas?	Personal de bodegas no recibe sugerencias de los pacientes
042	P1: O sea, cuando yo he tenido queja, dicen que ellos no tienen la culpa, que no depende de ellos.	

Fase 3: Una vez identificadas las categorías relevantes se pasa a la tercera fase, la cual comprende el proceso de triangulación de categorías; para tal fin se elaboró una matriz de dos entradas: en el eje horizontal se dispusieron los informantes y en el eje vertical las preguntas formuladas en las entrevistas. El propósito de dicha matriz consistió en buscar todas aquellas categorías que resultaran similares entre informantes. En esta fase se pasa a un nuevo filtro sémico: aquí se buscan los aspectos relevantes y coincidentes entre informantes. De esta manera se otorga científicidad al análisis de la información. Para la identificación de categorías comunes y presentes en los discursos de los actores sociales se les asignó el mismo color a las coincidentes entre sí para facilitar su reconocimiento de manera rápida. Tal proceso se aprecia en la tabla 5.

**Tabla 5. Triangulación de informantes pacientes del Sistema de Salud Pública**

Pregunta	E1	E2	E3
1) ¿Dígame por favor su nombre?			
2) ¿Qué edad tiene?	35 años	27 años	51 años
3) ¿Tiene hijos?	Si	Sin hijos	Si
4) ¿Usted o alguno de sus hijos padece de alguna enfermedad crónica o terminal?	No	Si	No
5) Si tiene un quebranto en su salud a qué centro hospitalario acude usted de preferencia	Centro de Salud Santa Ana	Hospital Regional Verdi Cevallos	Hospital General Dr. Napoleón Dávila Córdova
6) ¿Con qué regularidad asiste a esta casa de salud?	Por emergencia	Acompañando a mi hermana a los controles médicos	Solo en caso de emergencia
7) ¿Ha ido a algún otro centro hospitalario?	Si	Si	No
8) ¿Cuénteme su experiencia en la atención recibida durante la consulta médica por el personal hospitalario del Ministerio de Salud Pública?	No ha estado bien y han existido muchas quejas	Ha sido bueno en el caso de mi hermana	El servicio hospitalario es muy malo
9) ¿Ha recibido usted todo lo necesario para la recuperación de su salud y la de su familia?	Cuando ha habido si, cuando no toca comprar	Si, atención médica y medicina gratuita	Muy irregular la ayuda al paciente

**(Cont., Tabla 5. Triangulación de informantes pacientes del Sistema de Salud Pública).**

Pregunta	E1	E2	E3
10) Cuando no ha recibido su esquema de medicinas completo, ¿Qué respuesta recibe del personal de salud?	Que no hay	No ha medicinas por falta de reposición	No hay medicinas, ya que no han surtido las bodegas
11) ¿Compra la medicina o insumo de sus recursos?	Si	Si	Si, la salud es prioridad
12) ¿En qué estado ha recibido los medicamentos e insumos?	Entrega de medicinas sin envoltorio	Entrega de medicinas sin envoltorio	Entrega de medicinas sin envoltorio
13) ¿Revisa usted la fecha de caducidad de las medicinas?	Paciente revisa la fecha de caducida de sus medicinas	Paciente revisa la fecha de caducida de sus medicinas	Paciente revisa la fecha de caducida de sus medicinas
14) De encontrarse caducadas, ¿se las cambian por otras?	Medicinas caducadas no son cambiadas en bodega de farmacias	Medicinas caducadas no son cambiadas en bodega de farmacias	Medicinas caducadas no son cambiadas en bodega de farmacias
15) ¿Ha presentado alguna queja formal ante la coordinación Zonal 4 de Salud?	No presenta quejas	No se queja por medicinas caducadas	Pacientes se quejan por recibir medicinas caducadas
16) ¿Durante la espera a su consulta médica, ¿los pacientes atendidos salen conformes?	Paciente a veces presenta quejas	Inconformidad del paciente	Inconformidad por servicios médicos
17) ¿Ha vivido o escuchado algún caso en el que la medicina dispensada por el Ministerio de Salud Pública no ha resultado en la recuperación de la salud del paciente?	Personal de farmacia no revisa medicamentos	Baja calidad de los medicamentos del Servicio de Salud Pública	Baja calidad de medicinas del Servicio de Salud Pública
18) Desde su punto de vista ¿cuál cree que es la raíz a esta problemática?	Personal de bodegas no revisa medicinas	Personal de bodegas no revisa medicinas	Personal de farmacia no revisa medicinas
19) ¿Piensa usted qué estas anomalías son el incumplimiento a los procesos de revisión, manipulación y distribución de la medicina?	Servicio deficiente de revisión, manipulación y distribución de medicinas	Proceso inadecuado de revisión y manipulación de medicinas	Deficiente proceso de revisión, manipulación y distribución de medicinas
20) ¿Qué recomienda usted al personal que labora en el área pertinente sobre el despacho de medicinas?	Personal de bodegas no recibe sugerencias de los pacientes	Cumplir proceso cuidadoso de revisión y manipulación de medicinas	Sugerencias del paciente son necesarias para mejorar el servicio

El proceso de triangulación de categorías arrojó como resultado unas macro categorías, definidas aquí como unidades sémicas abarcadoras, es decir, unidades lexemáticas (para utilizar la terminología lingüística) que contienen otros significados. Las macro categorías resultan de la agrupación de categorías.

En la tabla 5, presentada líneas arriba, se observan categorías caracterizadas por compartir el mismo color, por lo cual pertenecen al mismo campo sémico. La unión de categorías monocromáticas constituye las macro categorías. Cada color representa una macro categoría tal como se observa en la tabla 6. En dicha tabla se presentan dos columnas: la primera presenta el color y, la segunda, la macro categoría asociada.

**Tabla 6. Identificación cromática de las macro categorías**

Color	Macro categoría
	Salud
	Centros de Salud Pública
	Servicio de Salud Pública
	Personal de Salud Pública
	Calidad de las Medicinas
	Calidad de Servicio de Salud Pública
	Recomendaciones de Pacientes al Personal de Salud

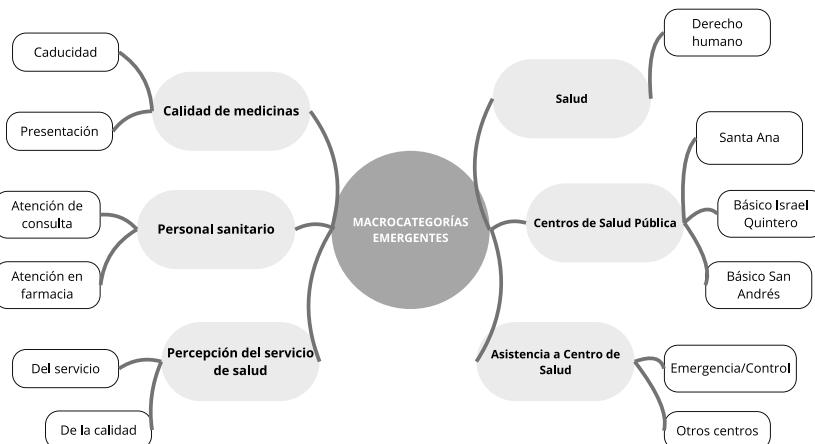
Como se observa, resultaron 7 macro categorías. Cada una de ellas remite a un aspecto en particular. Así, la macro categoría:

- a) Salud refiere al bienestar físico como derecho humano fundamental del cual debe gozar cada persona y cada ciudadano;
- b) Centros de Salud Pública alude a los centros hospitalarios prestadores de servicios médicos y dadores de medicina gratuita a la población;
- c) la macro categoría Servicios de Salud Pública ataña a los servicios que prestan los
  - 36 centros hospitalarios de forma gratuita a la población;
  - d) Personal de Salud Pública está relacionada con el personal médico que labora en los centros hospitalarios dependientes del Sistema de Salud Pública y del personal que trabajen las bodegas de las farmacias y que brindan atención a los pacientes que allí acuden en busca de medicinas;
  - e) Calidad de las Medicinas que ofrecen las bodegas de las Farmacias Públicas adscritas a la Coordinación Zonal 4. Dos aspectos incluyen dicha calidad: envoltorios y fecha de caducidad de los fármacos;
  - f) Calidad de Servicios de Salud Pública abarca tanto el servicio médico como el servicio de medicinas; finalmente;
  - g) Recomendaciones de Pacientes al Personal de Salud Pública tiene que ver con algunos petitorios hechos por los pacientes para mejorar el servicio al público que acude a los centros hospitalarios.

*Fase 5:* o de interpretación de las macro categorías emergentes. El resultado del proceso de categorización lo conforma un conjunto de categorías cuyo procesamiento interpretativo resulta complejo para la comprensión del

fenómeno de estudio. Por esta razón, para su interpretación se opta por la búsqueda de macro categorías, las cuales representan una unidad sémico-nacional abarcadora incluyente de categorías semánticamente afines. Con ellas se somete a las unidades de significado o categorías de los discursos a un proceso recursivo de depuración sémica. Emerge así una nueva matriz de integración o macro categoría producto de un proceso de agrupamiento por afinidades sémicas similares. Siete son las macro categorías develadas en el proceso: Salud, Centros de Salud Pública, Personal de Salud Pública, Calidad de las Medicinas, Calidad de Servicios de Salud Pública, y Recomendaciones de Pacientes al Personal de Salud Pública.

**Figura 1. Dimensión sémica de cada macro categoría**



### Interpretación de macro categorías

En este fragmento textual se procede a interpretar los discursos de los informantes a través de las macro categorías, las cuales dan cuenta de las representaciones sociales de los informantes entre ellas: ¿qué dicen?, ¿cómo interpretan la atención médica y farmacéutica brindada por el servicio de Salud Pública de Ecuador?, ¿cómo perciben la calidad de las medicinas entregadas?, ¿cómo valoran la calidad de servicio de salud pública?, ¿cómo desean ser atendidos en los centros de salud?, por ejemplo. Dicha interpretación se hará en el orden en que fueron presentadas las macro categorías inicialmente (ver tabla 6).

Es pertinente explicar que las RS, según Moscovici (1961), están constituidas por tres elementos: (a) información o contenido (significado construido), (b) objeto (objeto social, fenómeno o evento al cual alude la RS) y (c) sujeto (persona o grupo que asimila o transmítelas, RS). Lo expresado por Moscovici (1961) es reflejado fielmente por las macro categorías que emergen en la investigación:

la información o contenido alude al significado construido socialmente por los pacientes en torno al servicio de salud pública ecuatoriano, el objeto es la atención del servicio de salud pública y el sujeto los pacientes que acuden a los centros de salud pública. Explicado esto se pasa a interpretar cada una de las macro categorías.

Con respecto a la macro categoría *Salud*, realmente la respuesta brindada por los informantes no es muy extensa y no brinda la posibilidad de hacer una interpretación lo suficientemente profunda; no obstante, da oportunidad para hacer algunas consideraciones al respecto. En primer lugar, dos de los tres informantes afirman no padecer de enfermedad crónica o terminal, lo cual permite inferir que gozan de cierto grado de salud, y acuden a los centros hospitalarios por afecciones o dolencias menores. Uno de los entrevistados dice que un familiar cercano sufre de una enfermedad terminal y acude para su control de manera regular.

En segundo lugar, ya desde una perspectiva de salud pública es pertinente referir los planteamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017), la cual dice que el derecho a la salud no incluye solo la condición de bienestar físico y orgánico de una persona, supone también el acceso de manera oportuna, y segura a una atención de salud de calidad.

En este sentido, los Estados están impelidos a brindar un sistema de protección de salud a sus ciudadanos. Las políticas y los programas de salud formulados y aplicados por ellos determinan la seguridad o vulnerabilidad del derecho que tiene cada individuo a la salud. En Ecuador la coordinación, control y vigilancia de Salud Pública está en manos del Ministerio de Salud Pública (MSP), el cual fue creado en 1967.

Representa la máxima autoridad sanitaria nacional y es la encargada de delinear las políticas de salud. Además, es la encargada de aumentar la cobertura de servicios médicos para todos de manera equitativa en especial a las poblaciones vulnerables.

La macro categoría Centros de Salud Pública abarca tanto los 39 centros hospitalarios de la Coordinación Zonal 4 (objeto de esta investigación) como la regularidad con la cual los entrevistados acuden a ellos. Los entrevistados dicen asistir al Centro de Salud Santa Ana, al Hospital Regional Verdi Cevallos y al Hospital General Dr. Napoleón Dávila Córdova. Todos afirman acudir a un centro hospitalario dependiente del Ministerio de Salud Pública de Ecuador y de la Coordinación Zonal 4. Esta última está integrada por las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. Dos de los tres informantes señalan que acuden solo en caso de emergencia. Se infiere que el servicio no es evaluado positivamente, pues solo asisten por una necesidad imperiosa como un caso

de vida o muerte. Igualmente, dos de los tres pacientes refieren acudir a otros centros hospitalarios.

La tercera macro categoría *Servicio de Salud Pública* engloba tres aspectos: percepción de servicio, percepción de calidad y valoración general del servicio de salud. La percepción en cuanto a servicio médico es de un servicio de salud gratuito muy deficiente, de allí que presenten quejas por la baja calidad de este. Esto se observa, por ejemplo, en el discurso del informante 2 cuando afirma que: “Muchos se quejan por incumplimiento de horarios y atención al paciente” (L034). Asimismo, del servicio de medicinas expresan que en muchos casos deben comprar las medicinas. La RS que tienen es de un servicio que no brinda lo que el Estado ecuatoriano plantea en la Ley Orgánica de Salud (2016) en su literal t: “Formular políticas y desarrollar estrategias y programas para garantizar el acceso y la disponibilidad de medicamentos de calidad, al menor costo para la población, con énfasis en programas de medicamentos genéricos” (s.p.). Lo que reza la letra de dicha ley no es lo que perciben los pacientes o usuarios de los Centros de Salud en Ecuador

En cuanto a la valoración general que tienen los pacientes del servicio de salud gratuito ofrecido por el Ministerio de Salud Pública de la Coordinación Zonal 4 es negativo. Lo conciben como un servicio que no brinda calidad en su servicio, tanto a nivel de atención médica, como de suministro de fármacos necesario para cumplir los tratamientos. Aquí se observa que el paciente (sujeto de la RS) tiene una orientación actitudinal poco favorable (Moscovici, 1961) hacia el sistema de salud pública. Tanto su experiencia vivencial en sus visitas a los hospitales y farmacias como los procesos intersubjetivos con otros actores sociales configuran la realidad social en la cual viven, experimentan y sienten los acontecimientos cotidianos que son significativos para cada persona. Tal es el caso de los sistemas de salud. Un tema relevante para la vida de cada individuo, tal como se explicó en la categoría salud como derecho humano.

*Personal de Salud* es la cuarta macro categoría. Aquí se incluyen la atención médica en consultas, y la atención del personal de farmacia. En lo concerniente a la atención médica los tres pacientes entrevistados manifiestan presentar quejas por el servicio y expresan su inconformidad. Su RS no es favorable en cuanto al trato y asistencia prestada por el médico tratante. No obstante, uno de los informantes refiere que su hermana ha recibido muy buena atención médica en el caso de una enfermedad terminal. Incluso, sostiene que es una persona muy humana y responsable. Se aprecia una actitud positiva por parte de este paciente en torno a la atención médica recibida.

En cuanto a la atención del personal de farmacia, los tres pacientes coinciden en decir que el personal de farmacia no revisa los fármacos, que el proceso de revisión, manipulación y distribución de medicinas es deficiente, además, no

aceptan recomendaciones de los pacientes para mejorar el servicio prestado a la población.

Al respecto, el artículo 24 emanado de la Resolución de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (2016) establece que toda persona encargada de atender un expendio de medicinas en recintos farmacéuticos debe tener como requisito mínimo el título de bachillere y estar capacitado en el manejo de medicamentos. Estos cursos deben estar avalados por las direcciones provinciales de salud.

Al contrastar el discurso de los pacientes con el discurso legal del artículo 24 se observa una inconsistencia. No parece que el personal de farmacia esté capacitado para revisar, manipular distribuir las medicinas de manera eficiente. Vale preguntar, entonces ¿este personal no está debidamente formado o no quieren cumplir con sus obligaciones?

*Quinta macro categoría, Calidad de las Medicinas.* Con ella se interpreta la representación social de los pacientes en cuanto a la calidad de los medicamentos una vez han recibido atención médica en los centros hospitalarios y han sido recetados. Dos aspectos son relevantes para evaluar la calidad de estas: estado de las medicinas (envoltorios, empaques) y fecha de caducidad. Estos aspectos son fundamentales, pues inciden directamente en la salud del paciente. Los tres pacientes expresan que: a) reciben las medicinas sin ningún envoltorio o caja, b) han recibido medicinas caducadas y c) es muy difícil el cambio oportuno en las bodegas de farmacias y d) es un proceso muy lento el cambio. La RS que tienen de los medicamentos ofrecidos en los centros de salud públicos no cumplen con las normativas de seguridad e higiene requeridas por tratarse de salud.

En atención a lo anterior, en la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 3, numeral 1 reza que: “La salud es un derecho que garantiza el Estado”. La misma Constitución en su artículo 363, en su numeral 7 plantea que el acceso a medicamentos debe ser de calidad, de manera segura y de forma eficaz y es el Estado ecuatoriano el responsable que tal normativa se cumpla a cabalidad.

Muy bien lo confirma Romero (2018) cuando sostiene que: “el almacenamiento del inventario no cuenta con las debidas garantías en su cuidado, las actividades en los procesos de aprovisionamiento son muy demorados, la dispensación no es la correcta hacia los pacientes por lo que no se satisface al paciente” (p. 73).

*Macro categoría Calidad de Servicio de Salud Pública* se ocupa del nivel de satisfacción del paciente tanto del servicio médico como del servicio de farmacia. El paciente desempeña el papel protagónico en el sistema de salud pública, pues es a él a quien se le brinda y garantiza atención médica adecuada,

oportuna y efectiva para salvaguardar su salud integral, así como atención y servicio de farmacia para cumplir sus tratamientos.

La consulta médica va acompañada de un diagnóstico de salud con respectiva prescripción farmacológica, es decir, se indican las medicinas que debe ingerir el paciente para su mejoría o sanación según sea el padecimiento que sufra. Una vez ofrecido el récipe o indicaciones se acude a retirar las medicinas en la bodega o farmacia del sistema de salud público. Una situación que se presenta y que acarrea consecuencias graves para el paciente es cuando la medicina despachada no cumple con las normas de seguridad sanitaria (envoltorios, presentación, faltas de sello de calidad, por ejemplo) y la fecha de caducidad como garantía de que ese medicamento no ha expirado su fecha de consumo seguro. Además, se suma la falta de disponibilidad de medicamentos de alta movilidad y demanda por parte del paciente en el stock existente en bodega. Todo lo descrito afecta la calidad de atención médica y farmacológica con los efectos colaterales que inciden directamente en la salud del paciente.

*Macro categoría Recomendaciones de Pacientes al Personal de Salud* esta macro categoría es muy útil para la interpretación del discurso de los informantes, pues brinda una RS de lo que aspiran los pacientes sea el servicio de atención médica y farmacológica ideal. Solicitan que el personal de farmacia escuche las sugerencias de los pacientes, que consideren sus observaciones para mejorar la calidad del servicio de salud pública de la Coordinación Zonal 4. Específicamente solicitan cumplir con un proceso cuidadoso de revisión y manipulación de medicinas.

En síntesis, las RS de ambos servicios -médico y el farmacológico- de los pacientes que acuden a los centros hospitalarios adscritos a la Coordinación Zonal 4 se sintetizan en una deficiente calidad de atención y servicio de expedición y distribución de medicamentos y de atención médica. Las medicinas no siempre están a disposición del solicitante, tampoco cumplen con las normativas sanitarias de envoltura y fecha de caducidad al día. Al momento de requerir un cambio el proceso es muy lento y en el peor de los casos no son cambiadas. Los pacientes presentan quejas por la atención recibida.

## **Presentación e Interpretación de Hallazgos**

Ya realizado el proceso de categorización, triangulación y contrastaciones con los actores en base a los datos brindados en sus entrevistas de acuerdo con las percepciones de los pacientes de como reciben su consulta médica, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- Medicamentos, dispositivos e insumos se entregaron a pacientes caducados.

- Medicamentos dispositivos e insumos se entregaron con fechas muy cercanas a caducar.
- Medicamentos, dispositivos e insumos con rotulaciones erróneas.
- Medicamentos, dispositivos e insumos despachados con nombres incorrectos al estipulado en la receta.
- Medicamentos y dispositivos con miligramaje inexacto; y,
- La Carencia de estos.

Estos hallazgos son el efecto de la observación y seguimiento que se hicieron a los procesos en la recepción, manipulación, almacenamiento, distribución y entrega de los medicamentos, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio a los funcionarios encargados de cada establecimiento de salud. En las anotaciones que se registraron en el diario se campo se apreció que las 3 (tres) bodegas pertenecientes a la Coordinación Zonal4 - Salud tuvieron las siguientes novedades:

- La puerta de ingreso para la recepción de los medicamentos es la misma que se utiliza para el ingreso de personal tanto interno como externo y a su vez para entrega y despacho de los medicamentos que van a los distintos establecimientos de salud.
- Aglomeración de personal del Ministerio de Salud Pública; ya que, carece de un cronograma para despacho de medicinas, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio.
- La ubicación de las bodegas ha sido en salas improvisadas dentro del mismo establecimiento en la que funcionan las oficinas de planta central, la cual no está rodeada de árboles y los rayos de sol impactan de frente a la pared.
- Durante época invernal, la lluvia ingresa el agua por la única puerta de acceso, puesto que no se encuentra en terreno alto.
- Áreas de recepción y despacho no se encuentran separadas.
- Bodegas sin limpieza, está la presencia de envolturas, cartones y papel disperso en las zonas de tránsito.
- Los productos médicos de alta demanda en el mercado negro por su valor, como insulina, estupefacientes, psicotrópicos, analgésicos potentes, entre otros; están a la vista con fácil acceso para el robo o uso indebido.
- Difícil circulación de aire.
- Luz solar directa por la poca altura de las ventanas.
- Estanterías, alacenas y anaqueles sin clasificación y/o rotulación del medicamento, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio.
- Poco espacio para tránsito de personal.
- Incomodidad para búsqueda y embalaje de los productos médicos.

- Sin distribución los espacios de almacenamiento; es decir, que los productos caducados, refrigerados, de acceso controlado, inflamables y sustancias corrosivas no tienen separación y ubicación específica.
- Inexistente revisión de los paquetes de medicamentos, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio al momento de su recepción.
- Discontinuidad de inventarios físicos y control de existencias de los productos médicos.

Vale recalcar que todas estas anomalías están presentes en las 3 (tres bodegas) de la Coordinación Zonal 4 - Salud.

Con lo descrito en los párrafos precedentes, es evidente el desconocimiento por parte del personal administrativo que labora en el área de Bodega de la Coordinación Zonal 4 – Salud sobre el Reglamento de las buenas prácticas de almacenamiento, distribución y transporte para establecimientos farmacéuticos, el Reglamento de Canje de medicamentos, las Normas de control interno para las entidades del sector público y el Reglamento de Administración y Control de Bienes del Sector Público; la ausencia de capacitación en este personal de como manipular los productos médicos desde su ingreso hasta su despacho, ha repercutido en que el paciente no reciba lo necesario para su atención, no lleve la medicina completa que satisfaga sus necesidades y dolencias, que la medicina entregada esté errónea en nombre o miligramaje, y en el peor de los casos que se encuentre caducada; factores que afectan directamente a la salud del paciente, impidiendo su recuperación y en situaciones más graves empeorar su Tabla febril provocando otros daños que podrían ser irreversibles.

## **Reflexiones Finales**

De lo descrito en los párrafos precedentes, se concluyó que existe una estrecha relación entre el área de las bodegas a cargo de la Coordinación Zonal y el paciente que asiste a la consulta externa gratuita en las casas de salud que corresponden a la Zona 4, puesto que el correcto, cuidadoso y organizado proceso de manipulación, distribución y almacenamiento de los medicamentos e insumos, asegura que el ciudadano se atienda y reciba su medicina.

Es importante destacar que nunca antes se había analizado la relevancia que tenía el conocimiento y la práctica del Reglamento de Administración y Control de Bienes del Sector Público, el Reglamento de las buenas prácticas de almacenamiento, distribución y transporte para establecimientos farmacéuticos y el Reglamento de Canje de medicamentos; para el buen desempeño en las labores de la bodega con la atención al ciudadano; ejerciendo como ente regulador de velar por el fiel cumplimiento la Agencia nacional de regulación,

control y vigilancia sanitaria ARCSA, y el Comité de Farmacoterapia, quienes promueven la racionalidad del uso de medicamentos.

Cuando se habla de buenas prácticas en la recepción, manipulación, distribución, almacenamiento y despacho de las medicinas, dispositivos de uso general e insumos de laboratorio; se refiere específicamente a cumplir con lo dispuesto el Reglamento de las buenas prácticas de almacenamiento, distribución y transporte para establecimientos farmacéuticos; que, contrastado con los hallazgos se sugiere como posible mejora considerar los siguientes aspectos:

- Sembrar o implantar árboles, los mismos que proporcionan sombra y compensa las temperaturas elevadas en la estación de invierno.
- Revisión y limpieza de tuberías de aguas lluvias en las instalaciones de la Coordinación Zonal Salud, para el mejoramiento del drenaje y así reducir el riesgo de ingreso de agua lluvia y de ser el caso futuras inundaciones.
- Separación de las zonas para despacho y descarga de los productos médicos por eficiencia y seguridad.
- Evitar la obstrucción en los pasillos de libre tránsito.
- Incorporación de zona de almacenamiento seguro, con el fin de proteger las medicinas de alta demanda.
- Estricta distancia entre los palets y las paredes, así mismo en las estanterías para la prevención de condensación de humedad en las paredes y en los medicamentos.
- Alacenas para medicamentos específicos que estén libres del polvo y la luz solar.
- Rotulación de los medicamentos tanto en cajas selladas como en las estanterías.
- Organización de medicamentos en las estanterías ya sea por nombre genérico, por categoría farmacológica o por frecuencia de uso.
- Limpieza de pisos, estanterías y eliminación de desechos.
- Revisión continua de ventilación y refrigeración adecuada.

- Aplicación de un inventario rotativo de constatación física.

Adicionalmente, se han presentado casos, en los que mediante la constatación física se encuentran productos dañados o vencidos, estos deben ser separados de los demás medicamentos y colocar una estantería para allí almacenarlos.

Haciendo una restructuración de las áreas en las 3 (tres) bodegas, a más de hacer estas sugerencias un deber, clasificándolas en tareas en diarias, semanales, trimestrales, semestrales y anuales colaborará garantizando la recuperación total de su salud entregando medicamentos e insumos necesarios que cumplan con las condiciones de calidad para su uso.

## **Recomendaciones**

Otro aspecto a considerar, es que con la realización de este proyecto de investigación es que se ha marcado un precedente no solo en el ámbito de las buenas prácticas para la recepción, manipulación y distribución de los productos farmacéuticos; sino que obliga al departamento de Talento Humano capacitar a los futuros servidores que laboren en el área de bodega, evaluarlos de manera oportuna en conocimientos sobre los reglamentos y normativas que se llevan a la práctica en este departamento para el excelente desempeño en sus funciones.

## **Referencias Bibliográficas**

- Aday LA. At Risk (2001) in America: the health and health care needs of vulnerable populations in the United States. 2nd ed. John Wiley & Sons Inc.;
- Andrade Gómez, K. M., & Matamba Landázuri, N. E. (2018). Implementación de buenas prácticas de almacenamiento de medicamentos en la bodega general del Hospital Docente de la Policía Nacional Guayaquil N° 2 (Bachelor's thesis, Universidad de Guayaquil. Facultad de Ciencias Químicas).
- Briones, Narcisa, Barreto, Miriam, Zambrano, Liricis, Mastarreno, Patricia, (2021). Sistema de salud del Ecuador. Comparativo de las políticas públicas a nivel organizacional y su efecto en los servicios de salud. Revista Dominio de las ciencias. Vol. 7, núm. 1, enero-marzo 2021, pp. 32-49. <https://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/index>
- Castillo Saavedra, E. F., Rosales Márquez, C., & Reyes Alfaro, C. E. (2020). Percepción de Pacientes peruanos acerca de la calidad de los servicios farmacéuticos hospitalarios. MediSur, 18(4), 564-570
- Donabedian A. (1986) Quality assurance in our health care system. En: Donabedian A. Quality assurance and utilization review.

- Escudero, C. & Sánchez L. (2018). Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica. Ediciones UTMACH. universidad técnica de Machala.
- Guerrero, G., & Guerrero, M. (2014). Metodología de la investigación. México, D.F.: Grupo Editorial Patria.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). Metodología de la investigación.: McGraw-Hill.
- Herrera Toscano, L. A. (2021). Desabastecimiento de medicamentos y gestión logística en el Hospital Nacional Guillermo Almenara de la ciudad de Lima-estudio de caso.
- Hurtado, I. & Toro, J. (2005). Paradigmas y métodos de investigación en tiempos de cambio. Edición: Episteme Consultores Asociados C. A.
- Ibarra, C. P. T., García, W. S. V., & Alay, T. B. R. (2019). La calidad de la atención en los servicios de salud en la provincia de Manabí, Ecuador. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 4(12), 135-148.
- Katayama, R. (2014). Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas. Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Martínez, M. (2006). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa. Métodos hermenéuticos, métodos fenomenológicos, métodos etnoFiguras*. México: Trillas.
- Martínez, M. (1999). Comportamiento Humano. Nuevos Métodos de investigación. Trillas.
- Maza con Solano, W. R. (2021). *Diseño de un sistema de gestión de la calidad total Aplicable a farmacias de la Red de Salud Pública del Ecuador* (Masters thesis, Universidad de Guayaquil. Facultad de Ciencias Químicas).
- Merleau-Ponty, Maurice (1993) *Fenomenología de la percepción*. (Jem Cabanes, Trad.). Editorial Planeta-De Agostini.
- Merleau-Ponty, Maurice (2003) *El mundo de la percepción*. (Víctor Goldstein, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Salud Pública (2016). La Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria. Resolución No. ARCSA-DE-016-2016-GG. <https://www.controlsanitario.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads>
- Ministerio de Salud Pública. (2016). Ley Orgánica de Salud. Regulación Vigilancia Sanitaria: <http://www.controlsanitario.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/12/LEY- ORG%C3%81NICA-DE-SALUD.pdf>

- Ministerio de Salud Pública. (08 de 2014). *Reglamento para gestión de suministro de medicamentos.* <http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/medicamentos/A>
- Ministerio de Salud Pública. Suministro de medicamentos. <http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/medicamentos/A>
- Moscovici, S. (1961). *El psicoanálisis, su imagen y su público.* Buenos Aires: Huemul.
- Organización Mundial de la Salud (2017). *Salud y derechos humanos.* <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>
- Muñoz, Y. A. P., Ataucusi, E. L. V., & Flores, D. E. A. (2020). Cumplimiento de buenas prácticas de almacenamiento en hospitales nivel III especializada del Ministerio de Salud. Huancayo-2018. *Visionarios en ciencia y tecnología*, 5(2), 106-116.
- Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud en el mundo (2000) Mejorar el desempeño de los sistemas de salud.
- Organización Panamericana de la Salud. (2002) La salud pública en las Américas: nuevos conceptos, análisis del desempeño y bases para la acción. (Publicación científica y técnica No. 589)
- Ortiz, E. (2012). *Los Niveles Teóricos y Metodológicos en la Investigación Educativa.* : Universidad de Holguín.
- Pérez Pulido, M. O., Orlandoni Merli, G., Ramoni Perazzi, J., & Valbuena Vence, M. (2018).
- Percepción de la calidad en la prestación de servicios de salud con un enfoque seissigma. *Revista Cubana de Salud Pública*, 44, 325-343.
- República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial No. 449.
- Reyes, S. (2017). *La influencia de la estabilidad laboral en el desempeño de los servidores públicos en el Ministerio de Salud Pública.* [Trabajo de Fin de Máster, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6155/1/T2585-MDTH-Reyes-La%20influencia.pdf>
- Rodríguez Santos, A. P. (2020). Evaluación del nivel de abastecimiento de medicamentos esenciales en un centro de salud público de Lima-2018.0.
- Romero, F. (2018). *Implementación de la teoría de restricciones (TOC) para re-*

*ducir pérdidas de inventarios de la Farmacia del Hospital IESS Ambato.*  
Universidad Técnica de Ambato.

Soto, A. (2019). Barreras para una atención eficaz en los hospitales de referencia del Ministerio de Salud del Perú: atendiendo pacientes en el siglo XXI con recursos del siglo XX. *Revista peruana de medicina experimental y salud pública*, 36, 304-311.



# Análisis Comparativo del Diseño de Políticas Públicas de Reconstrucción Post Terremoto. Casos: 27F Chile y 16A Ecuador<sup>1</sup>

**José Ricardo Herrera Falcons<sup>2</sup>**  
**Xavier Alfredo Cobeña Andrade<sup>3</sup>**

## Introducción

### Estado del Arte y la Práctica

El nivel de daño que sufren las poblaciones afectadas por desastres naturales estará relacionado con sus condiciones antes, durante y después de los eventos y no solo de las características de dichos eventos como son el tipo, la magnitud o la frecuencia (Bordón, 2008). “Las consecuencias de los cataclismos se alargan más allá del corto plazo y, en momentos incitan permutas irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente” (CEPAL, 2014).

En el marco de los vínculos generales de fabricación que se generan y las nuevas condiciones particulares de vulnerabilidad, se crean a su vez potenciales espacios de riesgo. En consecuencia, el impacto final de los desastres depende de las individualidades de cada territorio afectado, la circunstancia organizada de su economía, las circunstancias socioeconómicas, políticas e institucionales y, más contundentemente, de las estrategias mercantiles continuas para afrontar los efectos de breve plazo, así como los desafíos de módico plazo para los métodos de restitución, restauración y/o reacción.

En este contexto, se centra la atención del presente estudio, conocer varios elementos que caracterizaron el diseño de las políticas públicas ejercidas durante los eventos del terremoto y tsunami de Chile, acaecido a las 03:34:08 hora local

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> jherrera5537@pucesm.edu.ec - Magíster en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> xcobena@pucesm.edu.ec - Docente del Área de Posgrados de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

(UTC-3) del sábado 27 de febrero de 2010, el cual logró una dimensión de 8,8 MW, con núcleo que se situó en el mar chileno, en la costa de la Región del Biobío para ese momento, contiguo de “150 kilómetros al noroeste de Concepción y 63 kilómetros al suroeste de Cauquenes, a una profundidad de 30,1 kilómetros bajo la corteza terrestre” (Contreras & Winckler, 2013).

Así también el terremoto suscitado 6 de abril de 2016 con epicentro en las parroquias Pedernales y Cojimíes, provincia de Manabí, tuvo una magnitud de 7.8 MW y ha sido calificado por Notas oficiales, como el más destructivo en el Ecuador desde los terremotos de 1987 y 1998, afectando mayoritariamente a 14 cantones donde reside el 10% del total de la población nacional. Estos desastres naturales generaron el desarrollo de políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos inmediatos y futuros de este tipo de eventos y que merecen ser analizadas y comparadas para evaluar la efectividad de las estrategias (IG, 2018).

Son estas políticas adoptadas para mitigar los efectos producidos por los eventos sísmicos, las que serán motivo de un análisis comparativo con relación a las medidas amparadas tanto por el Gobierno de Ecuador como por el Gobierno de Chile frente a los eventos naturales, observando todas aquellas estrategias planteadas para hacer frente a los problemas generados durante y después del proceso de reconstrucción.

Partiendo de lo señalado, se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿Las políticas públicas diseñadas en Chile y Ecuador, post terremoto ocurridos en los años 2010 y 2016, respectivamente, facilitaron el proceso de reconstrucción y reactivación?

La investigación tuvo como propósito efectuar un estudio comparativo del diseño de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos de Chile y Ecuador ante desastres naturales, sus objetivos, tácticas y trincheras de operación que se tomaron en cuenta para mitigar el riesgo inmediato y futuro de tales eventos. Adicionalmente se propuso realizar un análisis crítico y debidamente fundamentado sobre las acciones más eficientes que caracterizaron el esbozo de las estrategias públicas de los eventos naturales en los países estudiados y contribuir con un estudio académico que puede servir para futuras investigaciones relacionadas.

La investigación efectúa un importante aporte académico, considerando que, si bien existe un esfuerzo en la generación de investigación en relación a los desastres naturales acontecidos el 27 de febrero del 2010 (Chile) y el 16 de abril de 2016 (Ecuador), el análisis de las políticas públicas específicas de restauración y reacción provechosa de las franjas perjudicadas por estos desastres naturales acaecidos en Chile y Ecuador aún es limitado; sin embargo, su importancia es visible al tratarse de elementos que incurren de modo directo en el sistema

macroeconómico y generación de políticas públicas, y que demanda atención y esfuerzo constante del sector privado, gobiernos autónomos descentralizados y principalmente de la población afectada.

Así, con este trabajo de investigación, se pretende aportar no solo en el ámbito académico, sino fundamentalmente tener un aporte relevante con un componente teórico – práctico en materia de consumación de estrategias públicas en componente de recuperación y reacción beneficiosa para lugares perjudicados por el ataque de medio ambiente.

Al ser la reconstrucción y aún más la reactivación productiva un eje transversal que puede apalancar procesos paralelos de crecimiento económico, generación de competencias a nivel local, mejora del bienestar social, promoción de emprendimientos e innovación, la justificación social de la investigación radica en la incidencia de una política pública en la sociedad. Finalmente, en virtud del enfoque territorial, el presente puede constituirse en un documento de referencia para los hacedores de política pública, la academia, además de ser un esfuerzo inicial que promueva futuras investigaciones.

Para abordar el estado del arte se partió de la definición de “público” para conceptualizar las “políticas públicas”, según Pérez et.al. (2014) para que sea público se deben converger dos factores: “a) el Estado, como *sujeto* principal y b) la sociedad, como *objeto* principal” (p. 5), lo que da a entender claramente que lo público no es puramente individual, sino colectivo.

Como complemento a lo aportado, Vargas afirma que:

Dado que las políticas públicas tienen como sujeto al Estado y como objeto a la sociedad, son políticas estatales o materia de Estado. Por ende, compete al Estado diseñar y gestionar dichas políticas incluso cuando los servicios públicos han sido privatizados o concesionados al sector privado, toda vez que lo predominante sigue siendo el carácter público y no el sentido empresarial de la gestión de dichos servicios.

(2004, pág. 53)

Desde que Harold D. Lasswell formuló en el año 1951 por primera vez el uso del término *política pública*, éste se ha debatido incansablemente. En los años 1970 los estudios sobre los manejos gubernamentales se impulsaron dentro de las ciencias sociales, llegando a conformar un numeroso conglomerado de aportes y teorías que permitirían hablar de las “ciencias de política”, concibiéndola como el vinculado de pautas destinadas a contribuir discernimiento del transcurso y en el transcurso de la estrategia con disposición a la resolución de problemas.

Siendo múltiples las definiciones de políticas públicas, es indudable que se refieren a la manera en que se precisan y edifican asuntos y dificultades, de igual forma, estudian el “cómo”, “por qué”, “para qué” los gobiernos acogen concluyentes acciones. El examen de las capacidades gubernamentales es

considerado como un subcampo aplicado que no puede estar determinado a partir de límites entre disciplinas, sino basado en los métodos que permiten solventar contrariedades de la colectividad, esto es, que el punto no es conocer científicamente el problema, sino que optimar las circunstancias de vida de la colectividad y moralizar culpas antiguas (Parsons, 2007).

Previo a abordar la estrategia gubernamental de encargo de desastres o de riesgos, es preciso exponer su concepto, la misión del conflicto de catástrofes es el proceso cuyo objetivo es prever, mitigar y controlar continuamente los factores del riesgo de desastre acorde a las “prototipos de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles” (Macal, 2015, pág. 169).

Las políticas de riesgo adoptan desiguales horizontes de participación que va desde lo completo, exhaustivo sectorial, macro-territorial, específico, municipal y popular, requiriendo la efectividad de métodos o colocaciones institucionales y organizacionales.

Es evidente que existe una conexión entre el progreso y el peligro de catástrofes, llegando el riesgo a aumentar si no se ha planificado de acuerdo con las fortalezas y debilidades; ya que, al no reformarse los pilotos inadecuados de impulso, se incrementa la posibilidad de que los peligros terminen en catástrofes (Banco Mundial, 2012). La no planificación apropiada originará que los territorios afectados por los desastres enfrenten graves dificultades en su reconstrucción y recuperación. De ahí que el rol a asumir por parte del Estado en la consumación de métodos de encargo de inseguridades de calamidades debe sumarse a las prácticas generadoras de desarrollo, en pro de garantizar seguridad territorial a sus ciudadanos.

En relación con el factor de riesgo, Wilches (2008) afirmó que incumbe a la inclinación o difidencia física, monetaria, estrategia o general que tiene una comunidad “de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio-natural o antrópico. Representa también las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior” (p. 42)

Para entrar en contexto al tema de estudio del presente trabajo investigativo, se expone lo afirmado por Safar (2012):

La gestión del riesgo se constituye en una política pública transversal a todos los ámbitos y competencias a cargo de los entes territoriales, porque consiste en la estructuración de criterios generales relacionados con la capacidad de retención, apetito y tolerancia por el riesgo, aunado a una actitud frente al mismo que permita visualizar las medidas y acciones que se deban ejecutar de cara a eventos internos y/o externos a dichos entes para reducir los impactos negativos de los mismos, e incluso de eliminar sus probabilidades de ocurrencia,

para convertir la eventual pérdida en una ganancia, o para reducir al máximo la potencial pérdida. (p. 61)

La gestión de riesgos es el proceso de determinar, evaluar y controlar los riesgos en una empresa. La particularidad de la comisión de inseguridades es decretar qué riesgos están integrados en la empresa y cómo mitigarlos. El objetivo es tomar decisiones informadas sobre los tipos de riesgo a los que se enfrenta y cómo debe responder. La comisión de peligros ayuda a avalar que se puede controlar el riesgo de forma eficaz, entendiendo qué es, por qué es importante y cuánto control se tiene sobre este (Giovanni & Benjamín, 2014).

## **Antecedentes y Teorías por Considerar**

El actual apartado enseña elementos conceptuales y teóricos de Burocracia Racional, Política Pública y Gobernanza, entre otros temas, que se constituirán como la base para realizar el análisis comparativo de políticas públicas de reconstrucción post terremoto 27F Chile y 16A Ecuador.

### **Burocratización Racional**

Para Martínez (2016) la burocracia:

Está profundamente ligada al surgimiento y desarrollo del Estado moderno. Para el padre de la Sociología Moderna la burocracia es central en su modelo de dominación política, el proceso de concentración de los medios administrativos va de la mano del proceso de burocratización del gobierno. De igual manera que el desarrollo del Estado moderno avanza en paralelo a la evolución de una economía monetaria. Entender el concepto burocracia en la obra de Weber es comprender los elementos centrales del aparato estatal de dominación sobre los que sustenta el concierto mundial de países (p. 141).

El término burocracia proviene de la lengua francesa *bureaucratie*, y a su vez de *bureau*, departamento, escritorio, y *cratie*, *cracia* del gobierno, en su inicio esta definición posee una connotación un tanto negativa a nivel intelectual y social. El vocablo burocracia fue esgrimido por originaria oportunidad a mediados del siglo XVIII por el francés Vicent de Gournay, en una opinión a las estrategias ejercidas por el imperio dominante.

Pore el enfoque que se le dio en sus inicios, no fue concebido con aprobación pues se asociaba a un patrón de alineación de las representaciones gubernamentales y de sus situados, sin un matiz de defensa del interés gubernativo sino como un procedimiento patrimonialista, que buscaba ejercer el poder y beneficiarse del mismo.

Luego surge un debate intelectual que envuelve al concepto burocracia: “la necesidad de buscar un modelo de organización racional y eficaz tanto para las instituciones públicas como para las privadas pero que puede, también, generar externalidades negativas (Ramió, 2020).

Max Weber en 1921 en su obra *Economía y Sociedad* es quien aporta una concepción de burocracia en su dimensión moderna y más relevante, el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública. Se trata, por tanto, de una radical apuesta por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad (Ramió, 2020).

Dentro de las características del modelo de burocracia weberiano se encuentran:

- a) Grado de mando,
- b) Segmentación ordenada del trabajo,
- c) Instrucciones y ordenamientos normalizados; y,
- d) Medidas preestablecidas por escrito (Wong, 2012).

Cabe indicar que a más del carácter organizativo hay que destacar las bondades institucionales tales como neutralidad, meritocracia en el acceso a la función pública y definición de una carrera administrativa; esto es, la profesionalización del empleo público. Trasladado al nivel teórico, la burocracia se constituye como una de las mejores alternativas del sistema de organización del trabajo que asevera la neutralidad y el trato ecuánime de las administraciones públicas, elemento esencial que contribuye seguridad jurídica a la sociedad y por ende a los actores económicos (Reyes V., 2020).

#### Reconstrucción y reactivación en casos de desastres naturales

Un plan de reconstrucción se corresponde con conjunto de estrategias y acciones que se aplican en determinado momento y espacio para contrarrestar una emergencia o catástrofe que haya afectado la salud, bienestar y normal desenvolvimiento de la vida y la sociedad. Estos planes reúnen pasos a seguir, que conlleven a responder en primer lugar las necesidades básicas de los habitantes de un lugar, cuando estos servicios se han visto afectados, por ejemplo, el suministro de agua, alimentos, refugio, electricidad y como elemental, la atención médica (Salazar, 2022).

Es importante que un plan de reconstrucción y reactivación abarque todos los aspectos necesarios que permitan lograr la normalidad de la vida de una comunidad, en el menor tiempo posible durante la ejecución del mismo, es decir, la reconstrucción estará vinculada a la remoción de escombros, levantamientos de casas, edificios, locales, otros, que hayan sufrido destrucción parcial o total de la infraestructura, esto también involucra carreteras, autopistas y similares;

mientras que la reactivación requiere poner en marcha estrategias que incluyan la creación de empleo, atención al sector productivo, comercialización, importación de medicamentos o cualquier equipo o elemento necesario para atender la emergencia, activación del sector educativo, sectores turísticos, entre otros, que en conjunto permitirán que el lugar afectado vuelva a la normalidad, en la mayor medida que sea posible, obviamente dependiendo de la magnitud de las consecuencias que haya generado el evento ocurrido (Rivas, 2018).

Un plan de reconstrucción y reactivación es un esfuerzo coordinado del gobierno de un país, la comunidad y el sector privado que hace hincapié en la reconstrucción de las infraestructuras esenciales de la región afectada, al tiempo que desarrolla la capacidad de las empresas locales para fomentar la actividad económica. En catástrofes como huracanes, inundaciones, terremotos y tornados, estos planes se centran en la reconstrucción de escuelas, hospitales y edificios públicos; en la reparación de carreteras, puentes y líneas eléctricas; en el establecimiento de redes de comunicación; en el restablecimiento de las Notas de energía; en la limpieza de la contaminación del agua; en la reanudación de las redes eléctricas; en la provisión de viviendas temporales para los supervivientes de la catástrofe; en la ayuda alimentaria; en la limpieza de los lugares contaminados; en el restablecimiento de los servicios telefónicos y de otros servicios gubernamentales (Rivera & Mendoza, 2019).

Explican Delgado et.al. (2020) que un plan de reconstrucción y reactivación debe diseñarse un paso adelante, es decir, para que logre ser efectivo en la mayor medida, estos deben diseñarse con antelación y proporcionar la información, los detalles y los conocimientos necesarios para llevar a cabo las estrategias y acciones que permitirán reactivar el espacio o comunidad afectada. Si bien es cierto, es casi imposible predecir una catástrofe natural, también es cierto que los planes de prevención de riesgos son parte de la administración de muchas empresas e industrias, por ejemplo, de esta manera es muy claro comprender que a nivel del Estado también debe contarse con planes que den respuesta a los casos de emergencia que se presenten.

Estos documentos deberán prever recursos financieros para los costes iniciales de construcción o reconstrucción, diseño, ingeniería y operación industrial; apoyo técnico durante la reconstrucción; formación y educación en tecnologías de reconstrucción y habilidades laborales; restauración del medio ambiente; actividades de desarrollo económico; gestión de las inversiones del sector privado y fondos gubernamentales de recuperación de costes, otros.

Los planes de reconstrucción y reactivación requieren ser diseñados bajo políticas públicas, por tanto, amerita la intervención de todos los sectores, articulando la participación de todo el país, incluyendo la sociedad civil. Las políticas públicas representan la modalidad de intervención del Estado, con

relación a los aspectos que ameritan la atención, el interés y la movilización de los demás actores de la sociedad civil. Se trata de un trabajo arduo, que con antelación debe darse, por lo que se hace más complejo y urgente la necesidad de evaluar qué mecanismos pueden activarse en caso de catástrofes naturales o similares.

Reducir las brechas entre las consecuencias de una catástrofe natural y volver a la normalidad de la vida cotidiana, debe ser uno de los objetivos principales de un plan de reconstrucción y reactivación, por tanto, es menester que no se obvие ningún aspecto en su diseño, para reducir los impactos ocasionados por los eventos.

## **Política Pública**

Una política pública contribuye al bien de la sociedad y de sus miembros. Debe caracterizarse por mejorar la vida de las personas, promover el desarrollo económico y aumentar la responsabilidad de cada integrante de la sociedad. Explican Bulcourf et.al. (2008) que las políticas públicas son la base de los gobiernos y tienen un enorme impacto en todos los aspectos de la vida cotidiana, es importante que estas reflejen las prioridades y los intereses de todos los ciudadanos, sin discriminación alguna. Del mismo modo, deben proporcionar el marco para las acciones legales, las estrategias a emplear y las acciones detalladas a seguir para lograr un objetivo en beneficio colectivo.

La política pública es el mejor esfuerzo de regulación del Estado, diseñado para elevar el nivel de vida, proteger a la sociedad de ciertos riesgos y peligros, y cuidar del bienestar de los ciudadanos. Reyes (2017) hace referencia a los aportes de Saravia y Ferrarezi, quienes definieron las políticas públicas como un flujo de decisiones de carácter público, encaminado a mantener el equilibrio social, así como también a implantar desequilibrios destinados a modificar esa realidad. Estas decisiones están condicionadas por el propio flujo, por las respuestas y reformas que ellas provocan en el tejido social, así como por los valores, ideas y perspectivas de los que adoptan o influyen en la decisión.

Explican Torres et.al. (2013) que las políticas públicas se constituyen como los medios a través de los cuales el Estado resuelve las demandas y los problemas públicos de la ciudadanía, en otras palabras, es la materialización desde un enfoque normativo de las acciones y los fines del Estado a favor de los ciudadanos, legitimando la acción del Estado al generar acciones con las cuales se provee soluciones a problemas promoviendo el bienestar social.

Jaime et.al. (2020) explican que, si bien es cierto existen un sinnúmero de definiciones de política pública, es indudable que su principal objeto tiene estrecha relación con la acción y el deber del Estado a favor del bienestar social,

siendo así un medio por el cual se trazan acciones y soluciones a cuestiones socialmente problematizadas.

No obstante, las políticas públicas están provistas de complejidad, por cuanto agrupan las disposiciones normativas de las instituciones; refiriéndose a las labores y funciones de índole político y administrativo que desempeñan diferentes actores para el establecimiento, ejecución y evaluación; además de los efectos producidos por las mismas. Los resultados del establecimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas son elementos taxativos que hacen de ella un fenómeno complejo, puesto que los actores que intervienen en los procesos causan este efecto (Sepulveda, 2021).

La política pública se estructura en torno a asuntos concebidos como problemáticos ya sea por parte de uno o varios grupos de la sociedad, por lo que se toma como una respuesta social. No obstante, la declaración de un problema público como tal, obedece a un proceso de debate y hasta cierto punto de juego político en el cual dicha situación debe tener el potencial para captar la atención del gobierno, así como de los actores sociales relevantes, y por ende, categorizarse como un asunto público, sólo así la política pública se configura como la respuesta a una necesidad que logra salir triunfante en la discusión pública (Torres & Santander, 2013)

Señalan Dente et.al. (2014) uno de los procesos más básicos y a la vez más complejos de los sistemas políticos y administrativos es la toma de decisiones. Supone, entre otras cosas, definir problemas y encontrar posibles soluciones. Así mismo, involucra distintas necesidades, intereses y explicaciones relacionadas con los fenómenos sociales. En última instancia, la complejidad reside en encontrar la manera de alterar significativamente la forma en la que se afrontan los problemas colectivos.

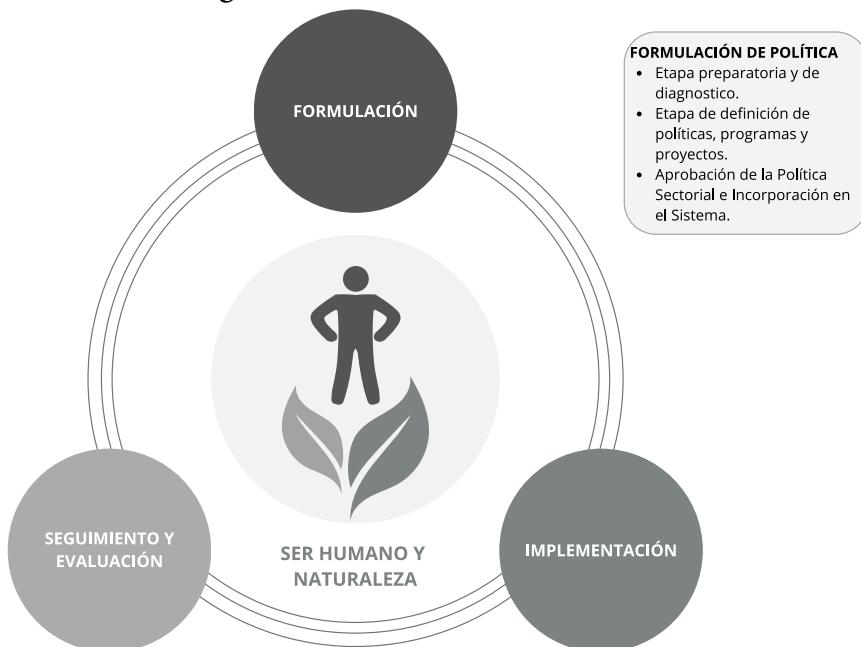
En la esfera pública, la toma de decisiones puede hacerse visible en el diseño y la implementación de estrategias que impacten directamente a las situaciones definidas como problema colectivo; esto último es lo que se define como “política pública”.

El ciclo de las políticas públicas está compuesto de tres grandes etapas: formulación, implementación o ejecución, seguimiento y evaluación. Con la etapa de evaluación, se suministran elementos para el control, reformulación, actualización, terminación o supresión de una política determinada. Es por esto que se lo considera como un proceso continuo y flexible, permitiendo continuamente reiniciar un nuevo ciclo.

En el Ecuador se puede considerar la jerarquía de objetivos, políticas y metas, en la que en el nivel superior está el Bloque de Constitucionalidad (derechos y garantías), que es la Nota principal del porqué. Las políticas

sectoriales establecen los qué, y los lineamientos de política establecen los cómo (SENPLADES, 2011).

**Figura 1. Ciclo de la Política Pública**



Fuente: La figura representa el ciclo de las políticas públicas. Adaptado de SENPLADES (2011).

## **Implementación de Políticas Públicas**

Para llegar a comprender los procesos implícitos en la materialización de acciones y decisiones de la política pública es indispensable profundizar en su implementación. Para lo cual Roth (2015) manifiesta que “esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (p. 185), de ahí que la implementación condicione el éxito o fracaso de una política pública (Torres & Santander, 2013).

Para Goggin, 1990, citado por Pülzl et.al. (2007) existen tres generaciones de estudios investigativos sobre la implementación:

1. a) Los modelos *top-down* que hacen énfasis en la capacidad de los tomadores de decisiones para producir un objetivo de política específico y controlar la etapa de implementación,
2. b) Las críticas de los enfoques *bottom-up* que ven a los burócratas locales como los principales actores en la entrega de políticas, y

- conciben los procesos de implementación y negociación dentro de las redes de implementadores; y,
3. c) Las teorías híbridas que intentan superar la división entre estos dos enfoques incorporando elementos de ambos modelos y otros modelos teóricos (p. 90).

En este mismo contexto, es necesario mencionar lo que señala el artículo 85 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se refiere a las políticas públicas como instrumentos orientados a hacer efectivos el buen vivir y garantizar todos los derechos de los ciudadanos a partir del principio de solidaridad, estableciendo la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en su formulación, ejecución, evaluación y control.

Para la prestación y garantía de los derechos de los diferentes actores, las políticas públicas son la herramienta indispensable para el Estado, constituyéndose en “un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado” (SENPLADES, 2011, pág. 10).

Las políticas públicas del Estado son importantes en caso de emergencias causadas por desastres naturales. Se necesita una coordinación fiable, estable y sostenible para minimizar los efectos o consecuencias que se generan tras los eventos naturales se generen. Es necesario resaltar que no se trata solo de contar políticas públicas bien diseñadas, sino disponer del equipo humano, técnico y operativo, así como de los recursos económicos para poder llevar a cabo dichas políticas cuando sea requerido. De igual forma, la eficacia de estas políticas depende de un amplio abanico de factores, en las que deben considerarse ampliamente las características del lugar afectado, la actividad económica en la que participan las víctimas de la catástrofe, la edad de los afectados y otros datos demográficos, su nivel de educación y la zona en la que viven, que van a permitir generar acciones más rápidas y efectivas en los procesos de ayuda en los desastres ocurridos. Esto sugiere que el Estado debe disponer de información demográfica y demás, de cada espacio del país, es decir, en cada cantón y ciudad debe existir información actualizada sobre la población lo cual facilitará las gestiones de auxilio o ayuda a los afectados.

Los desastres naturales están vinculados a los procesos de desarrollo humano y viceversa, pues en algunos casos pueden generarse situaciones de catástrofes o siniestros que van de la mano con escenarios de peligro o inseguridad para las personas. Por tanto, se requiere una gestión integral donde no se detenga el crecimiento de los pueblos y ciudades, pero tampoco se ponga en peligro la vida y la seguridad de los ciudadanos.

Esto conlleva a un trabajo en equipo, donde tanto el ciudadano común como las instituciones pùblicas y privadas, evalúen todas las alternativas de prevención que garanticen la mayor suma de estabilidad, tranquilidad, seguridad y resguardo posible de la vida de las personas. De esta manera, las políticas pùblicas del Estado son la base por la que un país en general integra su economía y planificación; las políticas deben garantizar que los habitantes del Estado estén bien atendidos en sus necesidades esenciales y protegidos contra los actos de la naturaleza. El Estado se asegurará de que sus programas pùblicos sean accesibles a todas las personas que necesiten asistencia y que los programas estén diseñados para satisfacer las necesidades de los individuos y las familias, así como de los grupos comunitarios.

Señaló Vargas (2002) que la prevención de riesgos es imprescindible en el desarrollo desde dos reflexiones: la prevención de los peligros por catástrofe y la superación y/o deducción de sus efectos con el fin de reducir la fragilidad ante las amenazas, para lo cual la mejor herramienta es la articulación de políticas pùblicas ejecutada desde diferentes niveles, exigiendo la acción coordinada y articulada entre los actores involucrados.

## **La política comparativa y sus métodos**

En la década de los cincuenta fue cuando se originó una verdadera revolución intelectual en el campo de la Política Comparada. Posterior a los trabajos presentados por Robert Dahl, Samuel Huntington, David Apter, Almond y Powell en 1978, su enfoque se considera bajo dos aspectos complementarios: campo y método. Al respecto surgen dos preguntas clásicas: ¿qué cosa comparar? y ¿cómo comparar? (Mella, 2012).

El enfoque comparado como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país). Abarca desde la simple compilación de inventarios paralelos de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre países o entre regiones de estos con diferencias de régimen político (Arnoletto, 2007, pág. 1).

El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos. En ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico. El método comparativo es el modo al que

la Ciencia Política puede más cómodamente recurrir (Bulcourf & Cardozo, 2008).

En relación con las políticas públicas comparadas, existen varias dimensiones de estudio para aproximarse el estudio de las políticas comparadas, las cuales se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde un enfoque sistémico, las políticas públicas atraviesan una extensión temporal que permite ver al estado en movimiento.

Rodríguez (2015) hace referencia a las políticas públicas comparadas, como un ámbito de estudio que sobrepasa la indagación de semejanzas y diferencias entre políticas. El análisis comparado de las políticas públicas puede concebirse como una perspectiva de análisis propia que intenta revelar tales analogías y diferencias observadas; es decir, procura escudriñar variables aclaratorias que den cuentas de las discrepancias entre políticas públicas similares.

Con relación a los campos para la comparación dentro de las políticas públicas, existen dos tipos de estudios concernientes a la administración pública comparada:

- a) Los estudios de tipo metodológico, que proveen instrumentos teórico-metodológicos para comparar políticas públicas; y b) Los estudios comparativos relacionados con “políticas sectoriales”. Así mismo, señala que ambos estudios están profundamente vinculados, puesto que normalmente los esquemas y modelos de análisis sobre políticas públicas en general se emplean en obras sectoriales con el fin de profundizar en el estudio de un ámbito de las políticas públicas (Camou & Pagani, 2017, pág. 153).

En tanto que el análisis sectorial se utiliza para estudiar pormenorizadamente una política pública determinada o bien para mostrar el análisis de una política específica en función de su transformación temporal o territorial, es decir, como distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política pública.

Es así, que Parsons (2007) sostiene que:

Las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas. Es, en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional. Además, los sectores proporcionan contextos para los estudios comparados. Dentro de cada una de las áreas hay redes y comunidades de investigación especializada que estudian los problemas y las políticas públicas, y defienden ciertas posiciones. (p. 63).

**Tabla 1 Tipos de estudios sobre las políticas públicas**

Tipo de obra	Objetivos	Características
Análisis de políticas públicas	Perspectivas y carácter descriptivo y/o analítico.	No hay
	Proposiciones, explicaciones sobre los cambios y variaciones de las políticas.	
Análisis de políticas sectoriales	Ahondar en el conocimiento de políticas sectoriales con el uso de los instrumentos de análisis (conceptos, dimensiones de análisis)	Comparación de distintas realidades. Se observan los análisis sectoriales para encontrar diferencias y similitudes
	Descubrir patrones comunes y diferencias establecidas entre políticas.	

Fuente: Adaptado de Grau (2007)

## **Gobernanza: una aproximación conceptual**

Con base en lo descrito, Gutiérrez et.al. (2017) el examen de la implementación de una política pública conlleva, observar el tipo del problema al que responde la política, para identificar la estructura organizacional que el problema público demanda para su tratamiento; así mismo, considerar que la implementación es un proceso mucho más complejo.

Es por esto que, no se debe enfocar en términos del cumplimiento de objetivos establecidos previamente, sino que, como un proceso que se replantea continuamente, en virtud de los intercambios en red y de la negociación permanente no sólo de las reglas de juego, sino de los valores y los medios utilizados en su ejecución.

La comprensión de la complejidad de las relaciones entre actores, sectores del gobierno, niveles de acción, valores e intereses que se presentan durante la implementación de una política se alcanza con los conceptos de gobernanza y enfoque de redes. En tanto que la ejecución finalmente es el resultado de las interacciones entre una pluralidad de actores, en las que inciden el contexto político y organizacional, la distribución del poder, las relaciones de dependencia, y la capacidad de acción e intervención de dichos actores.

Sáenz (2019) señaló que el asociar el concepto de gobernanza con el estudio de la implementación de las políticas ha permitido comprender cómo diferentes variables y niveles de acción influyen en el desarrollo y los resultados de una política. Klijn (1998) mencionó que en el estudio de la implementación las primeras ideas de que las raíces del enfoque de redes, estas constan en la teoría inter-organizacional y la perspectiva interactiva de las políticas públicas, al afirmar:

Es improbable, si no imposible, que una política pública de relevancia pudiera resultar de un proceso de selección de un solo actor unificado.

La formulación de la política y la implementación son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados con diferentes intereses, objetivos y estrategias (Klijn, 1998, pág. 7).

Para Hill y Hupe, fue Scharpf el desarrollador de un enfoque que permitía el entendimiento de los procesos de formulación e implementación de la política partiendo del análisis de los elementos que favorecen o dificultan la coordinación y asistencia entre los actores involucrados en el mismo (Sáenz, 2019, pág. 34).

Efectivamente, en las ciencias sociales y específicamente para el estudio de las políticas públicas es en donde se ha utilizado el análisis de redes para examinar los procesos implícitos en la definición de la agenda, toma de decisiones e implementación de la política, ya que, estos procesos son el resultado de las interacciones de los actores, organizaciones e instituciones formales. Resultando de gran utilidad para los analistas, en primer plano, por ofrecer un modelo y aproximación a la teoría; en segundo, por permitir analizar las relaciones de intercambio de las organizaciones y las dinámicas de institucionalización alrededor de éstas; tercero, por cuanto constituyen una herramienta para conocer cómo se elaboran las políticas, pues “la estructura de la red afecta tanto el proceso como el resultado político”; y por último, el análisis de la red permite “simplificar una realidad compleja, mediante la descripción de interacciones entre actores públicos y privados” (Zornoza, 2010, p. 173).

*Gobernanza múltiple.* En correlación con las redes de política como una forma de gobernanza, Kooiman (2005) la expone como la forma de “gobierno interactivo o sociopolítico (...) en el que [priman] los acuerdos entre actores públicos y privados en aras de solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (p. 58). Esto surge por la independencia de los gobiernos a las nuevas formas de cooperación con actores políticos sobre los que ya no ejercen control (Börzel, 1997, y consecuentemente, la acción pública, dirigida a solventar las demandas sociales, es “el resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad que ya no [está] determinado ni dominado por el gobierno” (Aguilar, 2013, p.300), y en el que prevalecen las formas de organización horizontales. Óptica desde la cual, las redes de política responden a una nueva forma del gobierno y de relación entre Estado y sociedad.

Para Hill y Hupe (2009), el término gobernanza se utiliza de cinco maneras:

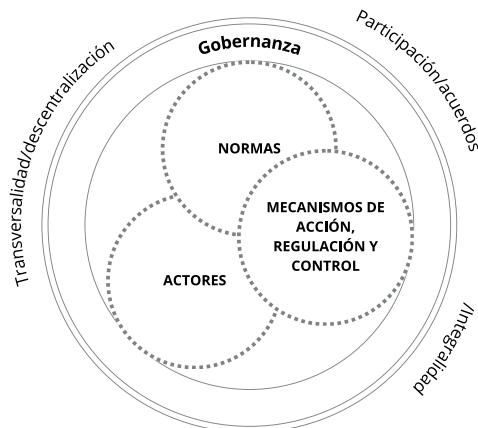
- a) Como una etiqueta con la que se denomina la evolución del gobierno occidental, b) Como una forma del gobierno en redes, c) Como el gobierno en acción en general, d) Como una etiqueta para conceptualizar lo que Kooiman denomina como “gobernando como gobierno”; y, e) como una norma de comportamiento para el gobierno (pág. 114).

Estas preguntas responden al entorno multidimensional del gobierno en acción que “involucra las interacciones entre los actores, capas administrativas, conjuntos de actividades, situaciones de acción, escalas de acción, y artesanía político-administrativa” (Hill & Hupe, 2009, pág. 124).

Como se puede observar, el reTabla de la gobernanza múltiple provee una serie de aspectos a considerar que consienten prestar atención de qué forma se ha llevado a cabo el sumario de consumación de la estrategia gubernamental, conforme al campo de ejercicio de los representantes. Puntualmente este reTabla envuelve la exploración de los figurantes de la estrategia, las operaciones que forman, su progresión de tarea y los territorios en los que se ejecutan. Las investigaciones del nivel operacional por medio de la indagación de los representantes consienten comparar de qué modo su ejercicio incumbe al contenido de la estrategia y los acuerdos colectivos para su entrega, explícitos desde el nivel constitucional, y manifestados en el nivel rector.

**Figura 2. Esquema Modelo de Gobernanza de Riesgo**

Gobernanza en la intervención de crisis en Ecuador



Fuente: Tomado de Hill y Hupe (2009)

Su análisis permite observar la implementación no solo desde el enfoque de la ejecución de las decisiones tomadas, contradictoriamente admite revelar y estar al corriente de lo que acontece con los figurantes y las faenas que hacen; los vínculos entre los elementos que determinan las gestiones de los actores, las intercomunicaciones y el predominio que se crea entre los “tres niveles de gobernanza: constitucional, directiva y operacional; y las conexiones de causalidad que provocan ciertos resultados” (Hill & Hupe, 2009, pág. 7).

Para entender el resultado de las conexiones entre estos factores, Hill y Hupe (2006) desplegaron el tema central del marco de la gobernanza variada con el propósito de probar el tipo de actividades que se inician en ocasión al “resultado de la combinación de un nivel de acción y situación de acción específico” (pág. 564).

**Tabla 2. Matriz del Marco de la Gobernanza según Hill y Hupe**

Escala de Situaciones de acción	Nivel de acción		
	Gobernanza constitutiva	Gobernanza directiva	Gobernanza operacional
Sistema	Diseño institucional	Establecimiento de reglas generales	Gestión de trayectorias
Organización	Diseño de relaciones contextuales	Formulación de la misión	Gestión de relaciones
Individual	Internalización de los valores y las normas	Situación vinculada a la aplicación de reglas	Gestión de contactos

Fuente: Adaptado de Hill y Hupe (2006)

Este marco se interpreta de forma continua entendiendo que “la gobernanza constitutiva establece las dimensiones estructurales, la gobernanza directiva determina el contenido detallado y la gobernanza operacional se centra en los procesos de la política pública” (Hill & Hupe, 2006, pág. 564).

## **Marco Metodológico**

### **Diseño metodológico**

Hurtado (2012) señala que el diseño metodológico está coligado a etapas muy puntuales del asunto y se relaciona a las destrezas definidas de la cobranza de fundamentos que acceden dar contestación a la interrogación de investigación, dando una mayor validez interna posible al tema de estudio. A continuación, se detalla el diseño metodológico utilizado en el presente estudio.

### **Diseño no experimental**

Balluerka et.al. (2002) explica que el diseño de pauta no práctico se basa en la descripción de un problema sin manipular deliberadamente las variables que intervienen. Se observa el problema y posteriormente se analizan los hechos para generar una alternativa de solución.

En la actual disertación se realizó una descripción de los hechos ocurridos relacionados con eventos naturales como el terremoto en Chile y Ecuador en los años 2010 y 2016, respectivamente, para conocer el proceso mediante el cual se diseñaron las políticas públicas de reconstrucción que se llevaron a cabo en ambos países y realizar una comparación entre ambos.

## **Enfoque de Investigación**

### **Enfoque Cualitativo**

Hurtado (2012) señala que el enfoque cualitativo tiende a comprender la realidad social, generalizando resultados a situaciones amplias, buscando dar una explicación desde distintas perspectivas. Este tipo de enfoque requiere reflexión, análisis, capacidad de observación, cercanía con la realidad que se analiza, entre otros aspectos.

En el actual estudio se utiliza el enfoque cualitativo porque se buscó determinar una ruta metodológica que orientase el proceso investigativo para conocer sobre las acciones y políticas públicas de reconstrucción que se manejaron en Chile y Ecuador tras los eventos naturales acontecidos en los años 2010 y 2016, respectivamente.

### **Tipo de Investigación**

#### **Investigación de tipo descriptiva**

Hurtado (2012) explica que la indagación representativa “tiene como objetivo lograr la precisión y caracterización del evento de estudio dentro de un contexto particular” (p. 29). Tomando en cuenta lo que señala el autor, el presente estudio es de ejemplo representativo porque se buscó detallar las características de los eventos naturales vinculados a terremotos ocurridos en Chile y Ecuador, durante los años 2010 y 2016, con la finalidad de conocer de qué manera cada país abordó las políticas públicas de recuperación en cada evento y realizar una comparación entre ambos.

#### **Investigación documental**

Según Cuesta (2012) este tipo de indagación se posa en comienzos de perfil documental, esto es, en comunicaciones de cualquier variedad. Como formas de esta indagación se localiza la exploración bibliográfica, la hemerográfica y la archivística; la primera se asienta en la aclaración de libros, la segunda en apartados o pruebas de revistas y periódicos, y la tercera en instrumentos que se topan en los registros, como mensajes, trabajos, circulares, otros.

En esta publicación la indagación es de pauta documental porque se ejecutó una indagación a diversas Notas que permitieron obtener datos relevantes de los hechos ocurridos en febrero de 2010 y abril de 2016, en Chile y Ecuador, respectivamente, relacionados con eventos naturales que ameritaron la intervención del Estado a través de políticas públicas de recuperación, las cuales fueron objeto de descripción y análisis en el presente tema.

## **Investigación analítica**

Según Hernández et.al. (2019) señalan que la investigación analítica se corresponde con la utilización de habilidades que ameritan aplicar un análisis crítico, así como evaluar fenómenos y hechos concernientes a una investigación que se ejecuta. Esta pauta de indagación permite indagar sobre compendios que consienten el argumento de investigación, analizarlo y comprenderlo a profundidad.

De este modo, se ha aplicado una investigación analítica que permitió indagar sobre los hechos ocurridos en Chile y Ecuador en los años 2010 y 2016, relacionados con terremotos que afectaron de forma considerable a ambos países, debiendo el Estado aplicar políticas públicas para lograr una recuperación tras las consecuencias que generaron los fenómenos naturales.

## **Investigación explicativa**

Garza (2012) muestra que la averiguación aclaratoria no sólo busca narrar o aproximar un inconveniente, sino que ambiciona hallar las procedencias de este. A través de este tipo de investigación, se busca combinar los métodos analítico y sintético, buscando dar respuesta a interrogantes relacionadas con el objeto sobre el que se investiga.

En este estudio se empleó la investigación explicativa porque se describió los hechos que caracterizaron los eventos naturales relacionados con los terremotos ocurridos en Chile y Ecuador durante los años 2010 y 2016, respectivamente.

## **Método de Investigación**

### **Estudio de caso típico**

Yin (2018) reveló que la dissertación de caso está relacionada con una pregunta empírica que busca indagar sobre un problema o fenómeno dentro de un contexto real, enfatizando aspectos vinculados a los fenómenos y el contexto en el que ocurren.

Tomando en cuenta lo que incida el autor, el presente estudio se relacionó con los hechos ocurridos en Chile y Ecuador, puntualmente en el mes de febrero de 2010 y abril de 2016, respectivamente, cuando en ambos países ocurrió un terremoto que generó diversas consecuencias en la población, situación que enfrentaron los países a través de políticas públicas que buscaban la recuperación de las zonas afectadas.

### **Método comparativo**

Explica Hurtado (2012) que esta particularidad surge cuando la delineación ya se encuentra ejecutada para posteriormente realizar una comparación de

la información; por lo general se profundiza sobre las ideas que justifican la comparación. Para esto es necesario que se disponga de investigaciones realizadas en diferentes fechas sobre el mismo tema, en contextos específicos, con el propósito de precisar semejanzas o diferencias entre los temas estudiados.

En el actual plan de indagación, se manejó la técnica comparativa porque se indagó sobre un evento natural (terremoto) ocurridos en Chile y Ecuador en los años 2010 y 2016, respectivamente, donde los gobiernos de cada país aplicaron políticas públicas de recuperación en las zonas afectadas, siendo de interés realizar estas comparaciones para precisar fortalezas o debilidades entre las tareas que se ejecutaron para descubrir los objetivos planteados.

## **Población y unidad de análisis**

### **Población**

Según Hurtado (2012) la población se precisa como “un conjunto de elementos o seres concordantes entre sí en cuanto a una serie de características, de los cuales se desea obtener alguna información. Puede decirse que la población es el conjunto de unidades de estudio de una investigación” (p. 268).

La población de disertación está simbolizada por los escritos, informes, planes y datos estadísticos que contienen información relacionada con las políticas públicas que pusieron en marcha Chile y Ecuador, para enfrentar las consecuencias de los terremotos ocurridos en los años 2010 y 2016, respectivamente.

### **Unidad de análisis**

Para realizar el estudio, se asintió una averiguación coherente con los hechos ocurridos en Chile y Ecuador en los años 2010 y 2016, donde un terremoto afectó significativamente a estos países, situación que enfrentaron los Estados por medio de políticas públicas que fueron objeto de análisis en el presente estudio. Se indagó información de informes, planes y programas que promovieron Chile y Ecuador, obtenidos de Notas confiables como páginas oficiales de ambos gobiernos. Del mismo modo se accedió a información suministrada por organismos oficiales del Estado en los países objeto de estudio, relacionada con estadísticas y reportes informativos sobre los avances en la recuperación de las zonas más afectadas por los terremotos ocurridos en los años 2010 y 2016.

De esta forma se utilizó una muestra por conveniencia, que consiste en una modalidad de selección donde el investigador elige aquellos sujetos a los que tiene mayor facilidad de acceso. Según Ochoa (2015) la muestra a conveniencia “es una técnica usualmente usada consistente en elegir una muestra de la población por el hecho de que sea accesible” (p. 13).

## Herramientas de Recolección y Análisis de Datos

### Análisis documental

Vásquez (2020) explica que a través del análisis documental se procede a reunir toda la información vinculada al tema de investigación lo que a su vez contribuye a crear el fundamento teórico del estudio realizado. Por medio de esta herramienta se buscan distintas Notas de información, tanto primarias como secundarias por medio del acceso a libros, artículos científicos, investigaciones académicas relacionadas, informes y estadísticas publicadas por Notas oficiales, entre otras Notas.

### Método o estrategia de análisis de los datos

En primer lugar, el estudio y examen de los fundamentos recolectados, se realizó tomando en cuenta lo que sugiere el método de estudio de caso. Para esto Yin (2018) hace referencia a la necesidad de efectuar un análisis profundo para conocer el origen del problema investigado, sus causas y consecuencias, para lo cual el investigador necesita reunir datos e información de diversas Notas utilizando técnicas como la investigación documental, entre otras.

En segundo lugar, la información recolectada y analizada, fue presentada en Figuras y tablas para una mejor comprensión de los datos, permitiendo a los usuarios conocer de forma rápida y entendible, los aspectos característicos de las estrategias gubernamentales utilizadas en Chile y Ecuador en los eventos de terremotos que afectaron a estos países en el año 2010 y 2016, respectivamente.

La metodología utilizada se reduce en la Tabla 3.

**Tabla 3. Resumen de la metodología utilizadas**

<b>Instrumentos de recolección</b>
Ánalisis documental, proceso de ordenación y análisis e interpretación de la información. En este caso, vinculada a las políticas públicas de reconstrucción aplicadas por Chile y Ecuador en los eventos de terremotos durante los años 2010 y 2016.
<b>Plan de recolección de datos</b>
Comparación de las políticas públicas de reconstrucción que se aplicaron en Chile y Ecuador, en 2010 y 2016 tras los eventos de terremoto ocurridos en estos países.
Para procesar los datos se acudió a la consulta de informes emitidos por fuentes oficiales de ambos países, con el propósito de tener un mayor acercamiento y conocimiento sobre las políticas públicas aplicadas.
<b>Análisis de datos</b>
Mediante la matriz de comparación, se realizó una revisión a la literatura y diversas fuentes documentales lo que conllevó a determinar proposiciones preliminares del estudio, convirtiéndose posteriormente en proposiciones, después de validadas por medio de los análisis documentales realizados.
<b>Proceso de análisis documental</b>
Selección de información relacionada con los eventos naturales ocurridos en Chile y Ecuador en los años 2010 y 2016.
Selección de información relacionada con las políticas públicas de reconstrucción que aplicaron los países objeto de estudio, para enfrentar las consecuencias generadas por los terremotos en 2010 y 2016.
Comparación entre las acciones y estrategias utilizadas por cada país, vinculadas a las políticas públicas de reconstrucción, con la finalidad de determinar semejanzas o diferencias entre ambos casos.
<b>Contraste</b>
Se realizó contraste entre la teoría consultada, los aspectos que caracterizaron cada evento natural, el contexto político, social y económico de los países en el momento del terremoto, las políticas públicas de reconstrucción utilizadas por Chile y Ecuador, y la efectividad de dichas políticas.

Fuente: Adaptado de Ponce, A. (2020). Instrumentalización de la organización para la perpetración del delito de lavado de activos por el management empresarial. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica de Perú.

## **Resultados y Discusión de la Investigación**

### **Productos Generados y Potenciales Beneficiarios**

#### **Resultados y discusión de la investigación documental**

En el presente capítulo se concibe una representación de las derivaciones adquiridas de la indagación registrada y se efectúa una discusión comparativa sobre la gestión de política pública de reconstrucción que aplicaron Chile y Ecuador, tras los terremotos ocurridos en el año 2010 y 2016, respectivamente. Se presenta un análisis de las diferencias y similitudes entre ellos en el transcurso de restablecimiento post terremoto mediante leyes, funciones y objetivos formulados para solucionar los daños en los diversos sectores y regiones más afectados por el desastre natural.

## Generalidades del terremoto ocurrido en Chile febrero del año 2010

En los últimos cien años, se han suscitado en Chile alrededor de veinte eventos naturales relacionados con movimientos sísmicos que incluso han superado los 6,5° en la escala de Richter (Memoria Chilena, 2021). Para el año 2010 Chile es sacudido por un terremoto y tsunami ocurrido a las 03:34:08am del sábado 27 de febrero del mencionado año, alcanzando una magnitud de 8,8 MW.

Según información suministrada por Notas oficiales, este terremoto ha sido uno de los más dinámicos en la historia del país. En su mayoría, los daños generados por el terremoto se localizaron en el Valle Central del país, es decir, las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Bío-Bío, Araucanía y Maule fue la más afectada por el desastre (OPS, 2010).

De acuerdo con información suministrada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en documento sobre el terremoto de Chile 2010, se indicó que el desastre causó 512 muertos, 16 desaparecidos y alrededor de 800 mil individuos perjudicados. La cantidad más elevada de fallecidos fue resultado del tsunami.

La cantidad total de víctimas como resultado del terremoto ocurrido en el año 2010 en Chile, no es precisa, algunas Notas de información señalan la cantidad de 524 fallecidos según listados oficiales; por otra parte, el Servicio Médico Legal publicó en la revista “Investigación forense II” en agosto de 2013, que se generó la cantidad de 547 decesos y 46 personas desaparecidas como se detalla en la siguiente Tabla 4:

**Tabla 4. Fallecidos y desaparecidos producto del terremoto en Chile 2010**

Tipo de Causa	Frecuencia	Porcentaje (%)
Causa directa del terremoto / tsunami	512	86%
Causa indirecta como enfermedades preexistentes	35	6%
Subtotal de fallecidos	547	
Víctimas desaparecidas Total	46	8%
Total	593	100%

Fuente: En los años posteriores al 2010 surgieron otras cifras de fallecidos. Tomado de Nahuelpán et.al. (2013)

Como parte de las acciones a nivel del gobierno que se realizaron en Chile con la finalidad de crear estrategias y enfrentar la emergencia del terremoto y sus consecuencias, se creó el Comité Interministerial de Reconstrucción.

Principales afectaciones en infraestructura por terremoto ocurrido en Chile en febrero del año 2010

La infraestructura de viviendas y edificaciones en Chile se afectó en gran manera por el movimiento ocurrido en el año 2010. En informe emitido por la CEPAL (2010) el total de viviendas censadas y precisadas con daños fueron las siguientes:

**Tabla 5. Estimación de la cantidad de viviendas afectadas por región y su nivel de daño**

Región	Total viviendas año 2010	Total viviendas sin daño	Total viviendas con potencial daño menor	Total viviendas con potencial daño mayor
VI	228.181	156.972	25.466	42.743
VII	260.837	127.216	53.575	80.046
VIII	519.543	282.657	153.921	82.965
Totales	1.008.561	566.845	232.962	205.754

Fuente: La mayor cantidad de viviendas afectadas presentaron daños potenciales menores, pero casi en la misma proporción se vieron afectadas con daños potencial mayor. Tomado de: CEPAL (CEPAL, 2010)

El informe de la CEPAL fue emitido un mes después de ocurrido el terremoto, lo que deja ver que se ejecutó una indagación inmediata de la situación de infraestructura en las residencias de las listas afectadas, precisándose los domicilios con daños potenciales menores y mayores. En el informe se detalló solo las regiones VI, VII y VIII por ser unas de las más afectadas.

### **Generalidades del estremecimiento acontecido en Ecuador el 16 de abril de 2016**

En el mes de abril del año 2016, Ecuador vivió una de las calamidades de la naturaleza más enérgicos de los posteriores años; un terremoto afectó a todo el territorio ecuatoriano alarmando a los ciudadanos. Según averiguación expresada por el Instituto Geofísico mencionó que se trataba de un movimiento sísmico de magnitud 7.8 cuyo epicentro fue la costa ecuatoriana, con mayor ímpetu entre las provincias de Esmeraldas y Manabí.

Las consecuencias del terremoto generaron la decisión de declarar estado de excepción en seis provincias del país, siendo estas Manabí, Esmeraldas, Santo Domingo de Tsáchilas, Guayas, Los Ríos y Santa Elena. Estas provincias concentran algo más de un millón y medio de habitantes, representando aproximadamente el 10% de población. Muchas personas desaparecieron y fallecieron, por el colapso de edificaciones producidas por el terremoto. En la Tabla 6 se muestran algunos datos estadísticos del total de personas fallecidas en la catástrofe de abril 2016.

**Tabla 6. Población afectada por terremoto en Ecuador año 2016**

Población Afectada: Atenciones Médicas, Fallecimientos		
Provincias	Atenciones Médicas	Personas Fallecidas
Manabí	4.435	657
Guayas	52	7
Santo Domingo de los Tsáchilas	143	5
Chimborazo		1
Pichincha	75	1
Bolívar	1	
Provincias	Atenciones Médicas	Personas Fallecidas
Cotopaxi	13	
El Oro	1	
EsmERALDAS	107	3*
Imbabura	1	
Los Ríos	29	
Pastaza	1	
Santa Elena	1	
Total	4.859	674

Fuente: Tomado de MICS, Fecha de corte 19/08/2016

La mayor concentración de fallecidos a procedencia del estremecimiento del 16 de abril de 2016 en Ecuador se concentró en Manabí, donde se registraron aproximadamente 674 fallecimientos.

### **Principales afectaciones en infraestructura por estremecimiento sobrevenido en Ecuador en abril del año 2016**

El terremoto en Ecuador dejó como consecuencia aproximadamente 35mil viviendas destruidas, alrededor de 28.775 de personas fueron trasladadas a albergues. Se apreció una mayor afectación en la infraestructura de las viviendas, por ser estructuras deficientes, así como las conexiones de aguas comunitarias y saneamiento, presentaron grandes debilidades y problemas como resultado del terremoto.

A los problemas de infraestructura en las viviendas, se sumó la falta de formalidad legal en el usufructo de la tierra y los estipendios de posesión, lo cual se convirtió en un obstáculo para muchas familias que no pudieron acceder a beneficios otorgados por el IEES, por ejemplo, para recuperación de las viviendas. Se determinó la poca capacidad de gestión del riesgo la cual no fue desarrollada en las comunidades y los gobiernos locales. En la Tabla 7 el número de edificaciones inspeccionadas en las provincias de Manabí y

Esmerealdas, en ocasión a los daños consecuencia del terremoto sucedido en el año 2016.

**Tabla 7. Distribución de cantones para encuesta a viviendas**

Edificaciones inspeccionadas en la provincias de Manabí y Esmerealdas					
Cantones	Recuperable	Construcción	Promedio (Recuperación + Construcción)	Porcentaje de representación	Número de encuesta por Cantón
Manta	5.586	3.518	9.104	33,19%	133
Pedernales	2.193	2.792	4.985	18,18%	73
Chone	1.871	1.649	3.520	12,83%	51
Portoviejo	1.340	933	2.273	8,29%	33
Montecristi	1.251	746	1.997	7,28%	29
Rocafuerte	778	1.182	1.960	7,15%	29
Jaramijó	1.347	475	1.822	6,64%	27
Sucre	459	630	1.089	3,97%	16
San Vicente	159	198	357	1,30%	5
Jama	153	167	320	1,17%	5
Total	15.137	12.290	27.427	100%	401

Fuente: Tomado de Molina et.al. (2018)

De acuerdo con lo que se detalla en la Tabla 6, se cuantificaron 15.137 edificaciones recuperables; la mayor cantidad de casas encuestadas fueron en Manta, Pedernales y Chone.

## **Productos generados**

Del análisis documental realizado, se precisaron datos e informaciones que consintieron dar contestación a los objetivos específicos de esta averiguación, como se detallan a continuación:

### **Alcance, profundidad y áreas de intervención de las políticas de reconstrucción: 27F y 16A**

Se describe el alcance, profundidad y áreas de intervención de las políticas de reconstrucción, tanto en Chile como en Ecuador, tras los terremotos ocurridos en los años 2010 y 2016, respectivamente.

## **Alcance, profundidad y áreas de intervención de las políticas de reconstrucción en Chile de 2010**

Como parte de las acciones que se tomaron en Chile para dar contestación a la incidencia ocasionada por el estremecimiento, se creó el Comité Interministerial de Reconstrucción.

### **Comité Interministerial de Reconstrucción de Chile**

Este Comité fue creado mediante el Decreto N° 317 (2010), en fecha 11 de marzo de 2010, el cual estuvo compuesto de la siguiente manera:

- Presidente de la República
- Ministros del Interior
- Secretaría General de la Presidencia
- Obras Públicas
- Vivienda y Urbanismo
- Salud
- Educación
- Transporte y Telecomunicaciones
- Hacienda
- Economía Fomento y Turismo
- Planificación (Ministerio del Interior, 2010).

Dentro de las primeras acciones que este comité debió efectuar ante la emergencia, se señalan:

- Descripción de las insuficiencias en los ministerios.
- Agrupar los registros de deterioros.
- Precisar primacias (Ministerio del Interior, 2010).
- Exponer las reformas legales o reglamentarias ineludibles para llevar a cabo la recuperación.

## **Acciones a nivel legislativo en Chile**

A través de la Ley Nro. 20.444, se creó el Fondo Nacional de la Reconstrucción, instaurándose beneficios tributarios a las donaciones que fuesen destinadas para dar financiamiento a la construcción, reconstrucción y restauración de instalaciones e infraestructura perjudicadas en las zonas de desastre. Dentro de los principales aspectos que caracterizaron esta Ley, se puede mencionar:

- Se crea con la finalidad de buscar motivar o incentivar al pueblo chileno a formar parte de la reconstrucción del país, en ocasión al terremoto ocurrido en febrero de 2010 y las consecuencias que generó, pudiendo hacerlo a través de donaciones.
- Se establecieron beneficios tributarios como respuesta a las donaciones destinadas a financiar la reconstrucción.
- Se establecieron mecanismos para que los ciudadanos puedan postular obras y proyectos cuyos gastos se cubran con medios obtenidos por donaciones.

## **Fuentes de financiamiento diversas para enfrentar situación de emergencia por terremoto en Chile 2010**

Una de las Notas fue la reasignación y ahorro por austeridad: Que tuvo como objetivo trasladar a un suministro de gastos, para utilizarse como expendios y transformación fiscal en ocasión al estremecimiento del lugar. El porcentaje establecido fue de cinco por ciento de los bienes de utilización y las adquisiciones de aparatos y máquinas del gobierno concentrado. Esta estrategia llevó a la asignación de 730 millones de dólares el año 2010, con una proyección de 2.920 millones de dólares durante el periodo 2010-2014.

De igual forma se realizaron cambios legales con la finalidad de incrementar ingresos tributarios, esto implicó engrandecimiento del recaudo por una mínima escapatoria. Por tanto, se previó aumento en la recaudación, como consecuencia del crecimiento en el precio del cobre. También se planteó la comercialización de activos excusables, endeudamiento interno y externo y la utilización de la base del equilibrio económico y social. La rutina de estos tipos de orígenes de financiamiento, buscan soslayar incidencias negativas sobre el arquetipo de permuto, “las tasas de interés y la tasa de inflación” (MINVU, 2010).

En la Tabla 8, se detallan los ingresos esperados por el gobierno central durante el periodo 2010 – 2013:

**Tabla 8. Ingresos esperados del Gobierno Central Presupuestario, por año y medida (Millones De Pesos)**

Indicador	2010	2011	2012	2013
Aumento Transitorio de Impuestos de Primera Categoría	-	438.285,00	219.142,00	-
Modificación Transitoria a la Ley Reservada De Cobre	156,00	156.000,00	-	-
Limite a Depósitos Convenios Deducibles De Impuesto	5.231,00	10.463,00	10.463,00	10.463,00
Modificación del Impuesto al Tabaco	72.800,00	145.600,00	145.600,00	145.600,00
Sobretasa al Impuesto Territorial	-	68.000,00	68.000,00	-
Modificación al Dfl2	-	690,00	1.380,00	2.120,00
<b>Subtotal Ingresos Mayores</b>	<b>78.187,00</b>	<b>819.038,00</b>	<b>446.597,00</b>	<b>158.183,00</b>
Régimen Artículo 14 de la Ley de Impuesto a la Renta	-	91.170,00	126.499	154.989,00
Reducción de la Tasa de Impuesto de Timbres y Estampillas	88.248,00	211.794,00	211.794	211.794,00
<b>Subtotal Ingresos Menores</b>	<b>88.248,00</b>	<b>302.964,00</b>	<b>338.293</b>	<b>366.783,00</b>
<b>Total Ingresos proyectados</b>	<b>166.435,00</b>	<b>1.122.002,00</b>	<b>784.890,00</b>	<b>524.966,00</b>

Fuente: Chile proyectó ingresos por los siguientes tres años de ocurrido el terremoto. Nota: (MINVU, 2010)

La mayor parte de los ingresos proyectados por Chile se concentraron en las modificaciones de los impuestos, entre estos el impuesto al tabaco, impuesto a la renta, timbres y estampillas, entre otros, proyectados en mayor cantidad para el año 2011, menguando para los siguientes años.

## **Alcance, profundidad y áreas de intervención de las políticas de reconstrucción en Ecuador 2016**

### **Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva - Ecuador 2016**

Este Comité fue creado a través del Decreto Ejecutivo 1004 de fecha 26 de abril (2016), denominado Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP), el cual se encargaría de responder a la mayor brevedad posible, a las escaseces de infraestructura y restablecimiento de esta. El comité se encargaría también de hacer propósitos, esquemas, tareas y estrategias gubernamentales que permitieran cumplir con el objetivo de reactivar la producción y el empleo en el país, en las zonas que se vieron fuertemente afectadas por el terremoto.

Este Comité se integró con los siguientes miembros permanentes:

- Vicepresidente de la República, como delegado del Presidente de la República.
- Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo
- El Ministro Coordinador de Desarrollo Social
- Ministro Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad
- Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa
- El Prefecto de Manabí.
- Dos Alcaldes que representaron los lugares perjudicados (Presidencia de la República del Ecuador, 2016).

También se permitió la presencia del Delegado de la Cámara de Producción de Manabí y delegados de comercios pequeños y empresarios. El Comité planteó tres ejes de acción:

**Figura 3. Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva – Ejes de Acción**



Fuente: Adaptado de Decreto 1004 (2016)

- El eje de emergencia concentró las acciones en dar respuesta a las necesidades de salud, manutención, posadas, sustracción de despojos y derribamiento de cimentaciones en condición de peligro y que se encontrasen inhabilitadas.
- El eje de reconstrucción, como su nombre lo indica centró las acciones en la reivindicación de representación completa de los servicios públicos, construcción de viviendas, otros pertinentes.
- El eje de reactivación productiva se encargó de ejecutar planes y políticas encaminadas a reactivar económicamente las zonas afectadas, así como gestionar el financiamiento requerido para tales objetivos.

La funciones y atribuciones asignadas al Comité fueron planteadas con la finalidad de recuperar los medios de vida, ante la emergencia que ocasionó el terremoto, por lo que se planteó que tales acciones de caracterizaran por

ser restitutivas, es decir, que de manera segura se dieran los procesos de recuperación de las edificaciones y viviendas, incluyendo el acceso a los servicios básicos y los derechos que caracterizan un buen vivir.

Del mismo modo, se debieron caracterizar por ser constructivas, atendiendo a la construcción segura para responder a las dinámicas sociales y habitacionales, al mismo tiempo abriendo espacio a la recuperación de los medios y el acceso al empleo. Como un tercer elemento característico se plantea que las acciones fuesen regulatorias, priorizando los espacios y articulando políticas sectoriales, con la finalidad de generar estrategias adecuadas, pertinentes y que se correspondiesen con los objetivos planteados, con el debido seguimiento a las labores iniciadas. De igual forma, las acciones empleadas por el Comité debieron caracterizarse por considerar las políticas dentro del marco de la sostenibilidad, sin alterar los ecosistemas, garantizando la defensa del dominio original y educativo.

En este mismo ámbito, Carrión et.al. (2017) explica que el Gobierno de la República del Ecuador facultó a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, la estadística de los casos perjudicados y de los precios solicitados para el rescate, siendo necesario la aclaración de la CEPAL.

De igual forma, como resultado de la afectación a los sectores económicos de las zonas, el sector hotelero de las demarcaciones de Manabí y Esmeraldas, presentaron fuertes debilidades en infraestructuras además de la disminución de los ingresos por paralización de las principales actividades de turismo. Ante este escenario, se levantó un estudio por medio del Ministerio de Turismo para coordinar y ejecutar las acciones necesarias y gestionar la posibilidad de accesos a financiamientos a empresarios dedicados a ofrecer los servicios turísticos en las provincias afectadas. Se analizó distintas formas para plasmar una característica provechosa que se acomode al medio y ejemplo de turismo con perspectiva de recibir.

Más adelante se cumplió una tarea en coordinación con las entidades financieras públicas para hacer un poco más flexible las condiciones en el otorgamiento de créditos, con la finalidad de que la mayor cantidad posible, accediera a estos financiamientos. El plan buscó reconstruir y rehabilitar hoteles, hostales y hosterías, organizando los fundamentos y la indagación en destino de varias tipologías considerando los siguientes aspectos:

- Constructivas, es decir, evaluando el espécimen de superficie, el lugar y la capacidad de la posesión.
- Socio económicas, para lo que fue necesario conocer el alcance del servicio y el ofrecimiento de los productos básicos.
- Seguridad, precisando las zonas de riesgo.
- Estilo, determinando si se corresponden con uno o varios bloques.

Con relación a los mecanismos para acceder a los créditos, el Estado efectuó un estudio donde se determinaron las condiciones para que se diese el arreglo, robustecimiento y/o rescate sea mayor a USD 50.000 sin superar los USD 2.000.000 para realizarlo en conjunto con la Corporación financiera Nacional, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Dos años de plazo sin cobro
- Periodicidad de cancelación semestral
- Tasa de utilidad del 8 – 10% agregado
- Financiamiento por 100% del valor solicitado (no encaje bancario)
- Indemnidades por medio de bienes inmuebles de propiedad del deudor”.

Los lineamientos de actuación de financiamiento del sector hotelero fueron los siguientes:

**Tabla 9. Lineamiento de actuación de financiamiento sector hotelero**

Lineamientos de actuación	Indicador	Meta	Cumplimiento			
			2016	2017	2018	2019
LA 1: Ejecutar el apoyo técnico integral para viabilizar el acceso a financiamiento a los prestadores de servicios turísticos afectados por el terremoto del 16A y sus réplicas consecuentes.	Números de hoteles con estudio técnico y tipología	117		117		
	Número de hoteles con acceso financiamiento.	70			70	
LA 2: Implementar mecanismos para el proceso de reconstrucción de sus infraestructura y reactivación productiva turísticas en las zonas afectadas por el terremoto del 16A y sus réplicas consecuentes.	Números de hoteles <sup>reconstruidos o</sup> rehabilitados con la tipología propuesta.	70			35	35

Fuente: Secretaría Técnica. Fecha de corte: mayo 2017

## **Acciones a nivel la legislación en Ecuador 2016**

Dentro de las acciones a nivel legislativo en Ecuador, se promulgó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana (LOSCC) en fecha 20 de mayo de 2016. Esta Ley tuvo como objetivo orientar las acciones necesarias para lograr recaudar contribuciones solidarias para financiar y llevar a cabo la programación, edificación y recuperación de las bases gubernamental y particular en las listas afectadas (Asamblea Nacional, 2016).

Se establecieron contribuciones solidarias sobre las remuneraciones iguales o mayores a \$1.000 de personas naturales y las que contaban con patrimonios iguales o mayores a un millón de dólares. La Ley mencionada detalla otras formas de contribución desde el ámbito público y privado, que debieron ser aplicadas en las condiciones establecidas.

En el año 2019, Armas et.al. (2019) realizó un análisis de la aplicación de la LOSCC precisando en su análisis que las cifras de recaudación tras la aplicación de la Ley en mención, supero el 100% de lo esperado, pues se contaba con los fundamentos suministrados por el Servicio de Rentas Internas de los contribuyentes y sus declaraciones, así como también información sobre los activos y patrimonio de los contribuyentes nacionales y extranjeros. De acuerdo con información obtenida de la página oficial del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, los montos recaudados por contribuciones solidarias para el año 2016, fueron las siguientes:

**Tabla 10. Contribuciones solidarias para el año 2016 (Expresado en miles de dólares)**

Contribuciones Solidarias	Junio	Julio	Agosto	Septiem	Octub	Noviem	Dicie	Total
Contribución solidaria sobre el patrimonio	51.727	59.002	59.396	12.586	5.936	7.546	5.346	201.540
Contribución solidaria sobre las utilidades	106.272	102.211	108.344	15.315	8.882	8.454	5.763	355.240
Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital de propiedad de sociedades no residentes	42.353	36.942	43.029	4.735	3.889	5.166	4.951	141.064
Contribución solidaria de un día de remuneración	391	21.868	16.817	9.939	5.415	3.688	2.341	60.459
Contribución 2% IVA		58.759	66.203	67.402	67.954	69.172	72.953	402.444
<b>Totales</b>	<b>200.742</b>	<b>278.781</b>	<b>293.790</b>	<b>109.978</b>	<b>92.075</b>	<b>94.027</b>	<b>91.355</b>	<b>1.160.747</b>

Fuente. La mayor cantidad de contribuciones solidarias fueron por concepto de IVA y sobre las utilidades. Adaptado de SRI (2016)

Para el año 2017, las contribuciones solidarias disminuyeron, recaudándose la cantidad de \$ 454.701 (Miles de Dólares). El monto disminuyó de forma significativa porque se aplicaron beneficios a nivel tributario para los contribuyentes que realizaron sus contribuciones. En 2018, redujeron a \$ 14.973 (Miles de dólares) como se logra representar en la Tabla 11:

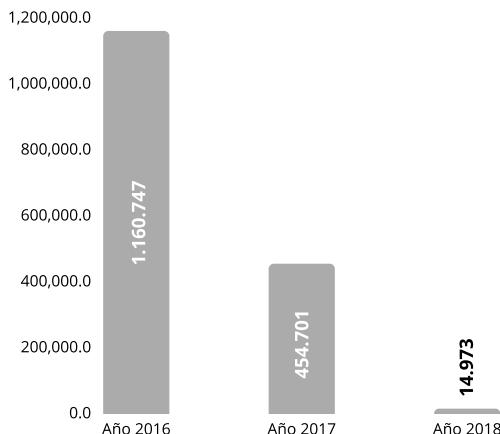
**Tabla 11. Contribuciones solidarias para el año 2017-2018 (Expresado en miles de dólares)**

Contribuciones Solidarias	Contribuciones Solidarias para el año 2017	Contribuciones Solidarias para el año 2018
Contribución solidaria sobre el patrimonio	15.969	6.002
Contribución solidaria sobre las utilidades	18.950	4.269
Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital de propiedad de sociedades no residentes	2.614	1.093
Contribución solidaria de un día de remuneración	4.852	85
Contribución 2% IVA	412.316	3.525
Totales	454.701	14.973

Fuente: La mayor cantidad de contribuciones solidarias fueron por concepto de IVA y sobre las utilidades. Nota: Adaptado de SRI (2018)

La mayor contribución se realizó en el año 2016, como se concibe en la Figura 4.

**Figura 4. Contribuciones Solidarias años 2016 al 2018**



Fuente: Adaptado de SRI (2018)

Del mismo modo, se efectuaron cambios en el porcentaje de Impuesto al Valor Agregado pasando de 12% a 14% concurriendo una acción de gran valor en la economía nacional. Otra medida establecida a través de la LSCC fue que se fundaron dos componentes elucidarios para suministrar circunstancias de prolongación de desembolsos y acceso a oportunidades de crédito delimitadas, por medio de la banca pública:

- Concesión de patrimonios gubernamentales para avivar la aprobación de créditos en las franjas perjudicadas.

- Diferimiento de desembolsos y porcentajes de capital e intereses de abril, mayo y junio de 2016 de compromisos bancarios con el Sistema Financiero Nacional.

Se buscó con estas medidas, brindar la posibilidad a las personas afectadas acceder a créditos hipotecarios o similares para adquisición o reconstrucción de viviendas; también se otorgó plazo de gracia de 60 días contados a partir del 16 de abril de 2016, para que las personas que mantenían deudas con hipotecas o créditos con el Sistema Financiero Nacional pudiesen solventar la situación económica y ponerse al día después del tiempo de gracia otorgado.

En la Tabla 12, se resumen los indicadores, porcentaje de recaudación y objetivos alcanzados a través de las acciones establecidas en la LOSCC:

**Tabla 12. Acciones establecidas a través de la LOSCC**

Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana			
Indicador	Recaudación	%	Objetivo
Reconstrucción de Manabí Y Esmeraldas	USD \$2.955 Millones	55%	Inversión USD \$2179 millones en reconstrucción inversión USD \$363 millones en emergencia inversión USD \$413 millones en reactivación productiva
Nuevos Negocios En Zonas Afectadas	Manabí 46.908 Negocios Esmeraldas 16.504 negocios Resto del País 368.880 negocios	33,10% 37,90% 22,20%	La aplicación de la Ley Solidaridad permitió la creación de 63.412 negocios adicionales en las zonas de Manabí y Esmeraldas.

Indicador	Recaudación	%	Objetivo
Devoluciones De Impuestos	USD 8.1 Millones	17.394 Beneficiarios	Con la implementación de la Ley de Solidaridad los afectados de Manabí y Esmeraldas fueron beneficiados con la devolución de: - Saldos de Impuesto a la Renta período fiscal 2015 - Cuota - Anticipo de Impuesto a la Renta del período fiscal 2016 - RISE.
Remisión del 100% De Intereses, Multas Y Recargos Tributarios	USD 11.7** Millones	5.305 Beneficiarios	Remisión de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones tributarias y fiscales administradas por el SRI, generadas hasta el 20 de mayo del 2016.
Exoneración del Pago del Anticipo de Impuesto a la Renta	USD 39.4 Millones	23.061 Beneficiarios	Los Contribuyente de Manabí y Esmeraldas accedieron a la exoneración del pago del anticipo del Impuesto a la Renta en los años 2016 y 2017*** (Los contribuyentes accedieron a este beneficio hasta diciembre 2017)
Exoneración del Impuesto a la Renta Para Nuevas Inversiones Productivas	USD 7.8 Millones	2.156 Beneficiarios	Se exoneran del pago del Impuesto a la Renta durante 5 año a las personas naturales o sociedades que realicen nuevas inversiones productivas en Manabí y Esmeraldas entre mayo de 2016 y mayo 2019.
Exoneración Automática Del Pago Cuota Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE)	USD 2.2 Millones	76.855 Beneficiarios	Contribuyentes de Manabí y Esmeraldas se exoneran automáticamente del pago de las cuotas RISE de abril a diciembre 2016.
Reducción Automática Del 50% Del Pago de Cuota del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) Para El 2017	USD 1.1 Millones	57.689 Beneficiarios	Los Contribuyentes de Manabí y Esmeraldas que se establecieron sus actividades económicas en las zonas afectadas, accedieron a la reducción del 50% de las cuotas RISE durante el 2017.

Fuente: \* Incluye todas las formas de Pago \*\* Se razona a los compromisos concebidas hasta el 20 de mayo del 2016, tanto como los compromisos aplazados hasta la fecha. \*\*\* Favor instituido en Decreto Ejecutivo, no obstante, forma segmento de la Estrategia de Reacción Benefiosa de Manabí y Esmeraldas. Nota: Secretaría de la Reconstrucción, Fecha de corte año 2018.

## **Notas de financiamiento diversas para enfrentar situación de emergencia por terremoto en Ecuador 2016**

Una de las principales Notas de financiamiento para enfrentar y poner en marcha el plan de reconstrucción en Ecuador, fueron las contribuciones solidarias establecidas a través de la Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana. Estas lograron superar las expectativas y se realizaron las contribuciones durante los meses junio a diciembre del año 2016, año 2017 y año 2018.

Un alto porcentaje de los recursos para la reacción financiera y general saldrían de:

- Contribuciones solidarias temporales para poyar a las zonas afectadas.
- Incentivos para la reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas.
- Régimen laboral y de servicio público excepcional.
- Medidas de alivio para las zonas afectadas.
- Incremento temporal de dos puntos adicionales sobre la tarifa del 12% del IVA, hasta por el plazo de un año.
- Remisión de cuotas del RISE vencidas en abril y mayo 2016.
- Exoneración de ISD y aranceles para importación de bienes capital de contribuyentes que sufrieron afectación económica.
- Diferimiento de pago y cuota e interese de abril, mayo, junio de 2016 de obligaciones con el Sistema Financiero Nacional.
- Asignación de recursos públicos para fomentar la concesión de créditos en la zona afectada.
- Contribución sobre bienes inmuebles y derecho representativos de capital existente en el Ecuador.
- Contribución del 0,9% sobre el patrimonio de personas naturales igual o mayor a 1 millón.
- Un día de remuneración de personas naturales en relación de dependencia que perciban más de 1.000 como remuneración mensual (Asamblea Nacional, 2016).

En la Tabla 13 se detallan las operaciones de desembolso de entidades bancarias a las provincias de Manabí y Esmeralda, tanto por parte de la Corporación Financiera Nacional como por BANEQUADOR.

**Tabla 13. Operaciones de desembolso de entidades bancarias a las provincias de Manabí y Esmeraldas**

Provincia	Sector Económico	CFN	BANEQUADOR		
		Créditos	Monto	Crédito	Monto
Manabí	Construcción-Vivienda	8	10.009.382,00	-	-
	Manufactura	70	52.174.006,00	-	-
	Suministro de electricidad-Gas-agua	2	370,00	-	-
	Pesca	31	8.346.200,00	-	-
	Transporte y Almacenamiento	8	460.726,00	-	-
	Servicios	1	84.542,00	-	-
	Agropecuario	28	5.416.767,00	6.923	39.435.785,72
	Turismo	19	15.025.947,00	2.076	13.815.295,69
	Comercio y Servicios	-	-	4.180	29.754.231,95
	Pequeña Industria y Artesanía	-	-	1.428	10.581.722,53
Subtotal Manabí		167	91.517.940,00	14.607	93.587.035,89

Provincia	Sector Económico	CFN	BANEQUADOR		
		Créditos	Monto	Crédito	Monto
Esmeraldas	Construcción-Vivienda	1	1.000.000,00	-	
	Manufactura	3	5.239.404,50	-	
	Pesca	15	1.749.037,99	-	
	Transporte Y Almace-namiento	4	200.188,00		
	Agropecuario	60	9.961.327,89	1.735	15.650.296,82
	Turismo	3	230.000,00	588	5.522.487,99
	Comercio y Servicios	-		558	4.127.459,65
	Pequeña Industria y Artesanía	-		267	2.216.779,54
<b>Subtotal Esmeraldas</b>		<b>86</b>	<b>18.379.958,38</b>	<b>3.148</b>	<b>27.517.024,00</b>
<b>TOTAL</b>		<b>253</b>	<b>109.897.898,38</b>	<b>17.755</b>	<b>121.104.059,89</b>

Fuente: C.N.F. BANEQUADOR. Fecha de corte: 18/04/2017

La Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), confirió consideraciones desarrollados a las decisiones de inserción monetaria y social, en el cerco de la renta pública y solidaria, personificando una ocasión a las urbes de los tramos más perjudicados, aportando a la reactivación económica y social a nivel local. En la Tabla 14 se detallan los créditos otorgados por CANAFIPS en las provincias de Manabí y Esmeralda.

**Tabla 14. Créditos otorgados por CANAFIPS en provincias de Manabí y Esmeraldas**

PRODUCTO DE CRÉDITO	OPERACIONES	MONTO	%
Economía Social y Solidaria	6.193	7318.326,49	69,81%
Reactivación Productiva	392	1.702.000,00	16,24%
Migrantes	7	36.500,00	0,35%
Vivienda (Zona terremoto)	65	1.426.000,00	13,60%
<b>TOTAL</b>	<b>6.657</b>	<b>10.42.826,49</b>	<b>100%</b>

Fuente: CONAFIPS. Fecha de corte:31/03/2017

## **Participación de los GAD**

En atención a lo que señala el artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el cual establece textualmente en el inciso 8 “el Estado Central tendrá competencia exclusiva sobre el manejo de desastres naturales” (p. 85), se conciben tareas gubernativas centrales tomando en cuenta la aportación de las Administraciones Autónomos Descentralizados, con el fin de

definir las acciones y estrategias para contrarrestar las consecuencias generadas por el estremecimiento acaecido en abril de 2016.

## **Participación de instituciones de la Banca Pública**

Del mismo modo, por medio de la Banca Pública se desplegaron transacciones y productos bancarios delimitados con el fin de facilitar oportunidades para la recuperación económica y productiva. De esta manera, instituciones como la Corporación Financiera Nacional (CNF), BanEcuador y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) implementaron habilidades comerciales y presentadores de financiamiento en ayuda de los perjudicados por la commoción.

La Corporación Financiera Nacional, llevó a cabo las siguientes acciones:

- Diferimiento al terminable plazo, de los cupos de capital e intereses de los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de los créditos que se habían otorgado a ciudadanos en las demarcaciones de Manabí y Esmeraldas.
- Pausa por un término de 180 días, de la declaratoria mecánica de periodo vencido.
- No se llevaron a cabo gestiones coercitivas para procedimientos financieras de atrasados de las demarcaciones perjudicadas.
- Se crearon líneas de crédito específicas, en beneficio de los habitantes de las zonas afectadas.

En la Tabla 15, se describen los tres tipos de financiamientos desarrollados por la Corporación Financiera Nacional:

**Tabla 15. Tipos de financiamientos desarrollados por la Corporación Financiera Nacional**

Tipos de financiamientos	Descripción
Programa de Financiamiento y Refinanciamiento CFN apoyo Solidario	Línea de crédito con una tasa preferencial del 7,5% nominal.
Financiamiento para la construcción de consultorios médicos en Manabí	Destinada a personas naturales o jurídicas con financiamientos desde \$ 20.000 Línea de crédito tiene una tasa de interés entre el 8,5 y 9%. Destinados a la construcción de nuevos consultorios médicos, adquirir equipos médicos, y mejoramiento de infraestructura.
Financiamiento para hospitales y clínicas privadas en Manabí	Línea de crédito exclusiva para la construcción de hospitales y clínicas privadas, la adquisición de inmuebles y equipos para esta actividad.

La postergación de montos vencidos se lo efectuó en fases:

- Fase I, se ayudaron a 5.083 operaciones.
- El importe de plazo fue de USD 5,4 millones y el resultado principal total de la deuda fue de USD 27,27 millones de dólares.
- Fase II, en la cual se contribuyó a 4.689 operaciones. El precio de diferimiento fue de USD 5,3 millones y el resultado capital total de la deuda fue de USD 26,72 millones de dólares.

## **Grado de participación de los distintos actores del Estado y de la colectividad civil en el diseño de los planes de reconstrucción en Chile y Ecuador**

Se muestra a continuación los planes de reconstrucción que ejecutaron Chile y Ecuador en ocasión a la emergencia por el terremoto ocurrido en cada país, en los años 2010 y 2016, respectivamente.

### **Plan de Reconstrucción de Chile 2010**

Según informe emitido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), el Plan de Reconstrucción para enfrentar la emergencia post terremoto ocurrido en febrero del año 2010 se planteó en tres líneas de acción:

1. Esquema de Restablecimiento de Residencia.
2. Esquema de Apoyo para Lugares de Incidencia y Sociedades Generales.
3. Esquema GeoFigura, Urbano, y Patrimonial de Rescate (MINVU, 2010).

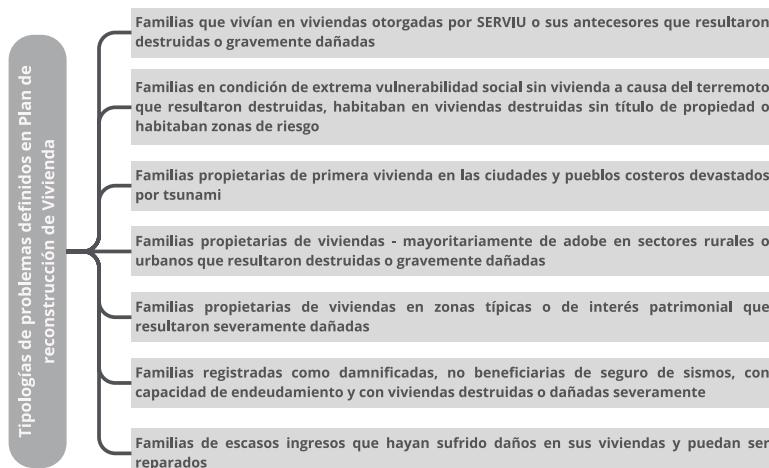
Estas pautas de actividad quedaron atendidas por sub-acciones como se detallan en la siguiente Tabla 16:

**Tabla 16. Plan de Reconstrucción MINVU Chile 2010**

Acción	Sub acción
Programa de Reconstrucción de Vivienda	Diagnóstico
	Fundamentos del Plan Vivienda
	Estimación Preliminar de la Demanda
	Estimación Preliminar de Costos
	Nuevos Instrumentos
Programa de Atención a Aldeas y Condominios Sociales	Primer Ajuste al Programa de Vivienda
	Condominios Sociales
	Reparación a través de Atención Directa - Equipo Barrios
	Reconstrucción de Condominios Sociales
	Programa de Atención Directa a Aldeas de Emergencia
Programa de Reconstrucción Territorial, Urbana, y Patrimonial	Actualización Instrumentos Planificación
	Reposición de Vialidad Urbana
	Planes de Acción y Criterios para la Recuperación del Borde Costero
	Planes Maestros de Reconstrucción Localidades Interiores
	Planes Especiales de Recuperación Patrimonial

Fuente: El Plan de Reconstrucción propuesto por Chile estaba definido en tres líneas de acción. Nota: Adaptado de MINVU (2010)

La finalidad de este plan fue trabajarla desde diferentes reparticiones públicas que concurrieron a través de inversiones e intervenciones en las personas y territorios, para dar contestaciones a las insuficiencias de amparo como secuela de los resultados del movimiento acontecido en 2010.

**Figura 5. Tipologías de problemas en el Plan de reconstrucción de Viviendas Chile 2010**

En la primera línea de tarea relacionada con el programa de reconstrucción de vivienda, el diagnóstico se relacionó con precisar la vastedad del área afectada por el movimiento sísmico para dar una respuesta acertada por parte del plan de reconstrucción. De definieron siete tipologías de problemas que pudieron presentárseles a las familias, siendo estas las siguientes:

Con relación a los fundamentos del plan vivienda, estos tuvieron como base fundamental los programas habitacionales ya existentes para la fecha, a los cuales se les realizó algunas modificaciones que permitieran a las personas, acceder al beneficio de la manera más inmediata posible. Los programas que se aplicaron en esta acción fueron el Fondo Solidario de vivienda, programa de Protección del Patrimonio Familiar, el Decreto Supremo 40 (MINVU, 2010).

En cuanto a la estimación preliminar de la demanda, resultó un poco difícil tener cifras exactas en virtud de que desde distintos organismos se generaban cifras coherentes y poco coherentes. Ante esta situación, se procedió a levantar información tomando en cuenta un catastro preparado por Servicios Regionales, información emitida por los reportes comunales, se tomó en cuenta los datos del censo 2002 y sus extrapolaciones, entre otras Notas, que finalmente permitieron resumir la demanda en la siguiente Tabla 17:

**Tabla 17. Cuantificación de las viviendas afectadas en terremoto Chile 2010**

Tipo de vivienda	Viviendas destruidas	Viviendas con daño mayor	Viviendas con daño menor	Viviendas Totales
Costa	7.931	8.607	15.384	31.922
Adobe Urbano	26.038	28.153	14.869	69.060
Adobe rural	24.538	19.783	22.502	66.823
Conjunto habitacional Serviu	5.489	15.015	50.955	71.459
Conjunto habitacional privado	17.448	37.356	76.433	131.237
<b>Total</b>	<b>81.444</b>	<b>108.914</b>	<b>180.143</b>	<b>370.501</b>

Fuente: La mayor cantidad de viviendas que presentaron daños, fueron las de conjuntos habitacionales privados. Nota: Tomado de MINVU (2010)

Una de las acciones más importante desarrolladas en el Plan de Reconstrucción en Chile 2010, fue la estimación preliminar de costos, estos estarían representados por el subsidio que permitiría acceder a las familias, al beneficio de recuperación de la vivienda. Para definir la cantidad a subsidiar se tomó en consideración las siete tipologías de problemas detectados en asunto de vivienda, así como las estimaciones de las demandas de las viviendas, quedando establecido de la siguiente forma:

**Tabla 18. Estimación de Costos de Reconstrucción de viviendas en Chile 2010**

Solución	Nro. de Subsidios	Monto Unitario (Unidades de Fomento) UF	Monto Total (UF)
1/7	20.504	570	11.687.280
2/7	15.000	570	8.550.000
3/7	11.576	570	6.598.320
4/7	68.958	390	26.893.620
5/7	2.955	570	1.684.552
6/7	15.000	175	2.625.000
7/7	61.956	60	3.717.360
<b>Totales</b>	<b>195.949</b>	<b>415</b>	<b>61.756.132</b>

Fuente: Tomado de MINVU (2010)

El programa de subsidio se llevó a cabo a través de cuatro etapas resumidas en la figura 6.

**Figura 6. Etapas del programa de subsidio**



Fuente: Adaptado de MINVU (2010)

En correspondencia a los nuevos instrumentos utilizados en el intento de restauración de vivienda, se realizaron algunas modificaciones con el propósito de dar una respuesta más rápida a la necesidad generada producto del terremoto y el tsunami. Estos instrumentos modificados permitieron una ruta vertiginosa para regularización de Título de Poderío en los tramos agrarios y en las celadas históricas de las localidades urbanas los cuales no se encontraban regularizados y obstaculizaban acceder al beneficio de subsidio. Normalmente esta regularización tarda entre 18 meses y dos años, sin embargo, ante la situación de emergencia este proceso se resumió aproximadamente a 14 meses. En la Figura 7 se detalla el perfil de período ruta vertiginosa de regularización de Título de vivienda:

**Figura 7. Línea del tiempo - camino vertiginoso de regularización de Título de vivienda en Chile**



Fuente: Tomado de MINVU (2010)

Es importante hacer referencia a la situación de cambio del gobierno que vivió Chile en el mismo mes de ocurrido el terremoto, lo cual pudo haber generado incumplimiento del plan articulado por el gobierno de salida, sin embargo, el nuevo gobierno de Chile para la fecha dio a conocer públicamente que durante los cuatro años de mandato garantizaba el compromiso del plan de reconstrucción paralelamente con el programa del gobierno.

Se estableció como fecha de finalización de la reconstrucción de las zonas afectadas, el 11 de marzo de 2014, fecha en la que finalizaría el mandato presidencial. Para continuar con el plan de reconstrucción, el gobierno de Chile definió algunos principios considerados básicos, dando la facultad a los distintos ministerios de llevar a cabo la misión, tomando en cuenta tres aspectos importantes:

- La reconstrucción de las sociedades; lo que significó no enfocar los esfuerzos solo a la infraestructura, considerando para ello la particularidad de existencia, la unificación de los pueblos, la gobernabilidad desde distintos sectores del país y la sostenibilidad.
- La reconstrucción como una oportunidad de planificación del futuro y conservación del pasado; lo cual se vinculó a la importancia de corregir debilidades y orientar las acciones necesarias en el mantenimiento del patrimonio cultural del país, en especial en las zonas afectadas.
- Articulación entre el sector privado, sociedad civil y gobiernos locales; destacando que la reconstrucción del país es un objetivo que

debe alcanzarse con el esfuerzo de todos los sectores y habitantes del país.

De igual forma, el gobierno de Chile estableció los objetivos que debían alcanzarse, entre estos:

- La reconstrucción orientada para dar respuesta a las necesidades de cada sector, fomentando el desarrollo local.
- Definir las acciones y mecanismos que faciliten la coordinación interinstitucional con la finalidad de que los planes atiendan a la visión general de reconstrucción de los espacios en todo el territorio afectado.
- Elaborar y realizar un plan de comunicaciones con expectativas de comunidad local, para trabajar sobre bases reales y que se lleve a cabo un proceso transparente.
- Dar el apoyo necesario a los emprendimientos productivos micro y pequeños, en concordancia con las necesidades de renovar el desarrollo local.

Otro aspecto característico del plan de reconstrucción de Chile es la articulación que prevaleció con todos los sectores entre estos:

- Sector vivienda y urbanismo
- Sector educación
- Sector salud
- Sector justicia
- Sector obras públicas y obras de aguas y riego
- Sector transporte y telecomunicaciones
- Sector economía
- Sector Defensa
- Sector Bienes Nacionales
- Sector Cultura y Patrimonio

## **Plan de Reconstrucción de Ecuador 2016**

En Ecuador, el Plan de Reconstrucción tuvo su base en lo que establece el artículo 389 de la Constitución de la República (2008), inciso 6 donde señala

textualmente, que el Estado tendrá dentro de sus ocupaciones primordiales “realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional” (Asamblea Nacional, 2008, pág. 118).

De igual forma, el artículo 466 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (2010), donde se establece:

Atribuciones en el ordenamiento territorial. Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir. (COOTAD, 2010)

Este Plan de Reconstrucción estuvo coordinado por el Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva, detallado en el punto 3.2.1.2.1 de esta investigación.

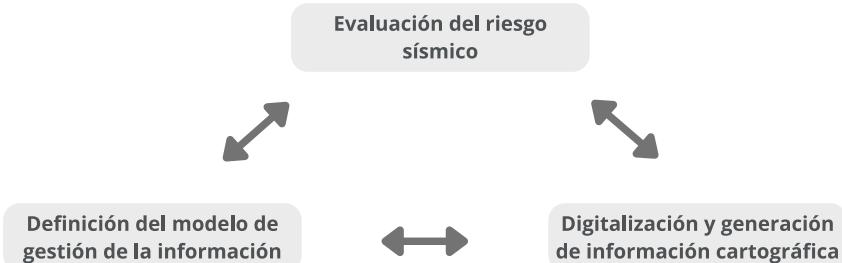
Al proyecto de arreglo de las áreas más perjudicadas por el terremoto se unió el Centro de Estudio Técnico (CET) de la Cámara de la Industria de la Construcción (2020), donde se realizó un análisis de los requisitos solicitados por los municipios, para otorgar permisos de construcción. Atendiendo a lo que establece el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD (2010) en el artículo 54, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, tienen dentro de sus atribuciones la ordenación y revisión de las obras en la jurisdicción de los cantones, realzando la importancia de prevenir y medir riesgos y desastres. Lo señalado en el COOTAD demanda de los Municipios el cumplimiento de la normativa considerando normativas locales u ordenanzas que, en función de lo establecido, sean necesarias aplicar.

Los requisitos que estipula la Normativa Ecuatoriana de la Construcción deben cumplirse a nivel nacional, a lo que deben atender los profesionales del área, así como las establecimientos gubernamentales y particulares relacionadas. En virtud de la situación de emergencia en las zonas más afectadas en el país, el GAD de Portoviejo encargó los estudios de microzonificación sísmica para determinar:

- Fallas existentes
- Tipos de suelo
- Estratos más blandos que amplifican más las ondas sísmicas en base a los parámetros geotécnicos para ayudar a regular la construcción
- Entre otros aspectos (CAMICON, 2020, pág. 1).

El estudio fue realizado por la Empresa Pública de la Escuela Politécnica Nacional, considerando para ello tres fases:

**Figura 8. Fases en el estudio de microzonificación sísmica en Portoviejo**



Fuente: Adaptado de Camicon (2020)

El desarrollo de estas fases permitió definir las condiciones de la infraestructura estudiada y conocer la necesidad de reforzamiento de las viviendas dependiendo de la tipología de reforzamiento o rehabilitación. Se trató de un trabajo en conjunto que generó resultados importantes para el plan de reconstrucción. En la Tabla 19 se detallan los indicadores y las metas alcanzadas en infraestructura en las zonas más afectadas por el terremoto.

**Tabla 19. Indicadores y las metas alcanzadas en tema de infraestructura en las zonas más afectadas por el terremoto de abril 2016**

SECTOR	INDICADOR	META	AÑOS		
			2016	2017	2018
Vivienda	Viviendas construidas en terreno propio*	22168 viviendas	1.386	20.782	
	Viviendas construidas en terreno urbanizado por el Estado*	4392 viviendas	782	3.610	
	Reparación de Vivienda 1	18882 viviendas	13.307	5.575	
	Financiamiento de vivienda hasta UDS 70.000,00*	15 viviendas		15	
	Número de proyectos de reasentamientos en terrenos urbanizados por el Estado*	22 reasentamientos	2	20	
	Propuestas de planificación y regeneración urbana Post terremoto	8 proyectos	7	1	
	Implementación de Unidades Educativas Provisionales	26 escuelas provisionales	26		
	Reparación y reconstrucción de Unidades Educativas Afectadas (nivel 0 y 1 )	100%			

SECTOR	INDICADOR	META	AÑOS		
			2016	2017	2018
Educación	Construcción de Unidades Educativas nuevas (UEM y Siglo XXI	5 UEM en Manabí			5
		2 UEM en Santo Domingo			2
		109 unidades Especiales SIGLO XXI en Ma-nabí		109	
		3 repotenciaciones en colegios (Olmedo, Jama y Atacames)		3	
		22 unidades Especiales SIGLO XXI en Santo Domingo		22	
		26 unidades Especiales SIGLO XXI en Es-meraldas		26	
		Implementación de aulas educativas móviles	120 Escuelas Móviles	120	
Salud	Rehabilitación y construcción de establecimientos de salud afectado	13 Establecimientos Educativos	13		
	Construcción establecimiento de salud nuevo (2 sede distritales y 7 hospitales	9 (Hospital y Sede Distrital)	2	3	4

Fuente. \* Chone, Bahía de Caráquez y Pedernales. \*\* Quinindé, Limones, Borbón y Manta. MIDUVI. Fecha de corte: 15/05/2017

El Estado ecuatoriano tomó algunas acciones administrativas con la finalidad de garantizar la protección de las personas afectadas, las comunidades y la naturaleza, entre estas se mencionan:

- Declaración de estado de excepción: Esta medida se tomó para las provincias Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas. Esta medida se tomó al día siguiente de ocurrido el terremoto.
- Se creó el Comité de reconstrucción y reactivación productiva y de empleo, con funciones de coordinación estatal y gubernamental, en temas específicos.

En este mismo contexto, se diseñó el plan “RECONSTRUYO” que fue aprobado por Comité en sesión del 22 de mayo de 2016, y según señaló el Secretario Técnico del Comité de la época cuando se puso en conocimiento de los miembros del organismo, este documento (el plan) recopila un trabajo de varios meses con los Ministerios sectoriales, así como con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, mismo está concluido y se entregó formalmente a todos los miembros del Comité junto a la convocatoria.

La concepción del Plan contempló tres fases, que, por su importancia al momento de exponer el planteamiento del problema, se transcriben textualmente:

- Primera Fase: Durante los primeros meses, frente a la necesidad de respuesta inmediata a las poblaciones afectadas, se solicitó a los Ministerios Coordinadores y Sectoriales, responsables en los tres ejes de intervención establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 1004, los planes de acción e intervención enfocados a responder a la emergencia y acciones emergentes para la reconstrucción y reactivación productiva. La Secretaría Técnica estableció los criterios de priorización de las intervenciones y los lineamientos para que las entidades elaboren los Planes de Acción e Intervención. En esta fase, la Secretaría Técnica realizó una revisión de los planes de acción e intervención, con el fin de sistematizar la información y desarrollar un Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva consolidando y sistematizando las intervenciones sectoriales del gobierno central.
- En la fase segunda: En el marco de las facultades de la Secretaría Técnica, se despliega el Régimen de Restablecimiento y Reacción Productora en coherencia con las partes del Comité de la Restablecimiento y Reacción Productiva, acorde a la conveniencia e insuficiencia de enlace intersectorial.
- Asimismo, se define la función de acoplamiento de las interposiciones por medio de los Ministerios Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICS), Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). En este espacio los Ministerios Coordinadores de modo unido con los ministerios ejecutores han cimentado sus objetivos, formas de acción y metas a lograrse.
- Fase tres: En esta se ha llevado a cabo un trabajo en unión a la Secretaría de Planificación y Desarrollo, se ha admitido la congruencia de los objetivos, lineamientos y metas.

Concomitante a las atribuciones originales del Comité de reconstrucción, en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo de creación del Comité, se marcaron tres ejes fundamentales de acción e intervención de este organismo, para el cabal cumplimiento de sus objetivos, los cuales no han sido modificados hasta la fecha, y que son:

- Periodo de incidencia: envuelve la vigilancia lindante del post-desastre en reivindicación, energía, sustento, posadas, separación de despojos y desplome de construcciones descalificadas. Este eje quedará por encargo del Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa.
- Restauración: edificación y reparación de construcción administrativa, reposición completa de productos gubernamentales, esbozo, organización y edificación de residencia para afectados. Es encargo de cada Ministerio director.
- Reacción provechosa: práctica de procedimientos, presentaciones, capacidades y ordenaciones beneficiosas, reacción de ocupación local y nacional; y, de financiamiento a las áreas perjudicadas; este eje constará bajo compromiso del Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.

El artículo 5, también señala que, a los tres ejes fundamentales descritos, podrían incorporárseles otros necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos. De esta forma, la Secretaría Técnica del Comité de reconstrucción en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) elaboró el plan de reconstrucción denominado “RECONSTRUYO”, que tiene los siguientes alcance y objetivos:

- Objetivo general, dirigir los métodos de restauración y reparación de modos de subsistencia después del evento de estremecimiento del lugar, siguiendo los razonamientos de resiliencia y auto sustentación, por medio de las injerencias y combinación intersectoriales y de distintos niveles.
- Como objetivos puntuales se menciona fomentar la accesibilidad completa y constante a los servicios colectivos iniciados en los sectores estratégicos, y de esta forma sumar a la optimización de la buena vida de las familias perjudicadas. Ocuparse en la seguridad integral para el desarrollo completo de los derechos, la reactivación de las formas de subsistencia y la incorporación económica y social, de los lugares perjudicados por el estremecimiento de la tierra. Auspiciar las acciones que optimicen las circunstancias

socioeconómicas específicas para la reparación de las formas de vida, para el robustecimiento de las diligencias financieras ciertas y para el soporte a anónimos emprendimientos en las áreas dañadas.

## **Comparación del aprendizaje y los elementos convergentes que caracterizaron el diseño de las políticas públicas de reconstrucción post terremoto en Chile 27F y Ecuador 16A**

Después de realizado el análisis documental y efectuar una descripción de las principales políticas públicas de reconstrucción aplicadas por Chile y Ecuador, en los años 2010 y 2016, respectivamente, tras el terremoto que afectó a ambos países en los años señalados, se presenta a continuación una comparación de los aspectos que caracterizaron a los Planes ejecutados y el contexto en los países.

## **Comparación de cifras entre los planes de reconstrucción de Chile y Ecuador, años 2010 y 2016, respectivamente**

En las siguientes tablas se realiza una comparación de las cifras manejadas en las acciones de reconstrucción post terremoto y estimaciones en daños, tanto en Chile como en Ecuador, durante los años 2010 y 2016, respectivamente.

## **Estimación de daños en millones de dólares Chile y Ecuador**

Tanto en Chile como en Ecuador, los daños estimados en millones de dólares fueron elevados, con mayor afectación a los sectores de industria, pesca y turismo, sector vivienda, educación, salud y energía. Sin menoscabo de los demás sectores, las principales consecuencias de los terremotos en ambos países, después del fallecimiento de muchas personas, se reflejó en la infraestructura de viviendas y edificaciones con daños severos, que conllevó a que muchas familias perdieran sus hogares, negocios y lugares de trabajo. Se hace necesario mencionar que Chile, en un porcentaje mayor de las averías a residencias erigidos unánime a los cánones de sismo resistencia, se restringieron especialmente a elementos no organizados, lo que sitúa de notoriedad el historial chileno de adecuados códigos de croquis sísmico y habilidades de edificación (Alarcón & Franco, 2010).

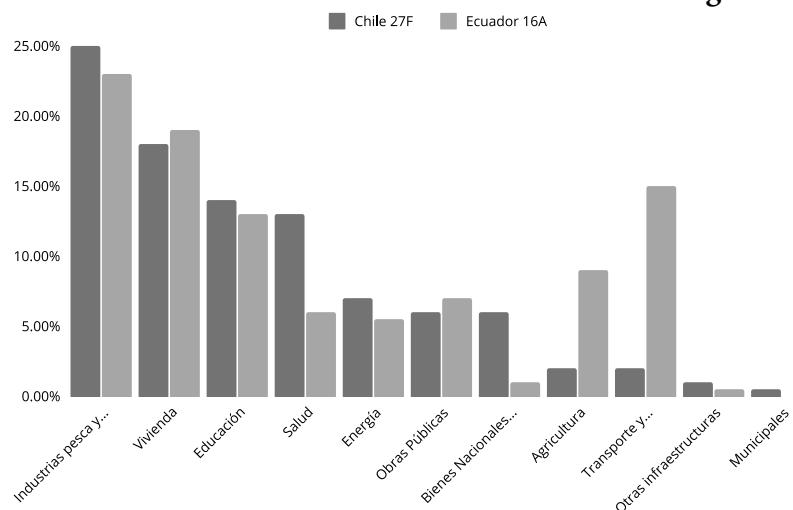
**Tabla 20. Estimación de daños en millones de dólares según sectores**

Sectores	Chile 27F	%	Ecuador 16A	%
Industrias, Pesca y Turismo	5.340,00	26%	716,20	21%
Vivienda	3.943,00	19%	652,80	19%
Educación	3.015,00	14%	434,80	13%
Salud	2.720,00	13%	241,40	7%
Energía	1.601,00	8%	196,00	6%
Obras Públicas	1.458,00	7%	268,90	8%
Bienes Nacionales y otros	1.376,00	7%	39,60	1%
Agricultura	601,00	3%	315,80	9%
Transporte y Telecomunicaciones	523,00	2%	513,20	15%
Otras infraestructuras	267,00	1%	10,70	0%
Municipales	93,00	0%		0%
<b>Totales</b>	<b>20.937,00</b>	<b>100%</b>	<b>3.389,40</b>	<b>100%</b>

Fuente: Los daños en Chile superaron significativamente a los daños ocurridos en Ecuador.

Nota: Gobierno de Chile, Emergencia y Reconstrucción post terremoto mayo 2010.

Gobierno de Ecuador, Emergencia y Reconstrucción post terremoto diciembre 2016.

**Figura 9. Estimación de daños en millones de dólares según sectores**

En ambos países los porcentajes más altos en daños se registraron en sector de industrias, pesca y turismo, sector vivienda, educación y salud, sin menoscabo de los demás sectores.

## Financiamiento para la reconstrucción en millones de dólares Chile y Ecuador

Con relación a los montos que se asignaron por concepto de financiamiento de los planes de reconstrucción según sectores, se generaron los siguientes montos:

**Tabla 21. Financiamiento de la reconstrucción millones de dólares según sectores**

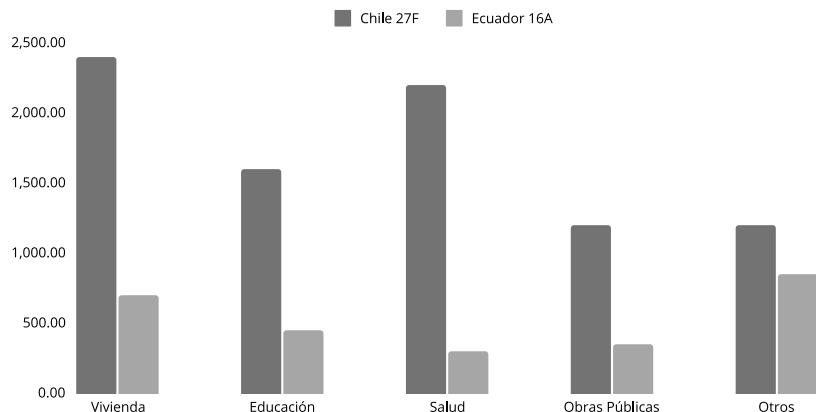
Sectores	Chile 27F	Ecuador 16A
Vivienda	2.310,00	652,80
Educación	1.206,00	434,80
Salud	2.142,00	241,40
Obras Públicas	1.170,00	308,50
Otros	1.160,00	862,20
Inversión MM US\$	8.431,00	2.449,70

Fuente: Los daños en Chile superaron significativamente a los daños ocurridos en Ecuador.

Nota: Dirección de Chile, Acaecimiento y Restauración post terremoto mayo 2010.

Gobierno de Ecuador, Emergencia y Reconstrucción post terremoto diciembre 2016.

**Figura 10. Financiamiento de la reconstrucción millones de dólares según sectores**



De acuerdo con los resultados tabulados, el financiamiento para la reconstrucción post terremoto en los países analizados, se concentró un mayor porcentaje en los sectores de vivienda, educación, salud y otros. Se aprecia claramente que la asignación de recursos en Chile supera significativamente a los recursos destinados para la reconstrucción en Ecuador.

## Diagnósticos de daños por sectores regionales de Chile y Ecuador

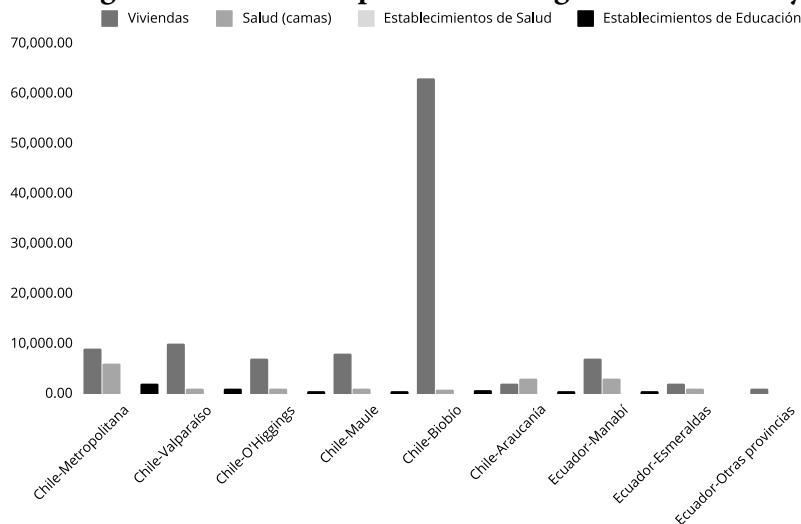
Se registraron daños con mayor intensidad en algunas regiones de los países estudiados, donde se dio la mayor cantidad de personas fallecidas en Biobío, Chile y en Manabí, Ecuador, explicado en la Tabla 22:

**Tabla 22. Diagnósticos de daños por sectores Regionales**

País	Regiones	Vivienda	Salud		Educación
			Camas	Establecimientos	Establecimientos
Chile	Metropolitana	8.646	6.566	31	2.241
	Valparaíso	9.834	903	21	997
	O'Higgins	7.695	1.185	15	620
	Maule	6.581	1.888	13	732
	Biobío	64.141	782	28	1.155
	Araucanía	1.754	2.316	22	423
	<b>TOTAL</b>	<b>98.651</b>	<b>13.640</b>	<b>130</b>	<b>6.168</b>
Ecuador	Manabí	6.281	2.310	26	382
	Esmeraldas	2.548	1.177	20	41
	Otras provincias	1.482	0	2	21
	<b>TOTAL</b>	<b>10.311</b>	<b>3.487</b>	<b>48</b>	<b>444</b>

Fuente: Chile sufrió daños en una mayor cantidad de regiones, en comparación a Ecuador.

**Figura 11. Diagnósticos de daños por sectores regionales de Chile y Ecuador**



## Avances Plan de Reconstrucción de Viviendas Chile y Ecuador

De acuerdo con información obtenida a través de informes emitidos por organismos e instituciones del Estado chileno y ecuatoriano, se han alcanzado los siguientes avances en la reconstrucción de viviendas.

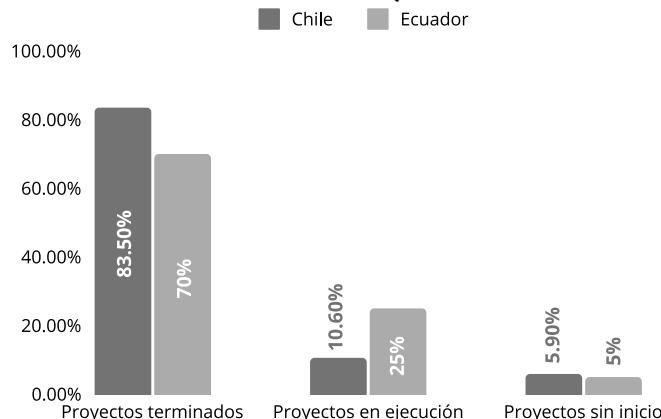
**Tabla 23. Avances de la planificación**

País	Inversión	Soluciones Habitacionales		Intervenciones Urbanas		Objetivo
CHILE	MM\$ 1.785.434	98,9%	Soluciones Terminadas	83,5%	Proyecto Terminados	6.893 viviendas terminadas. Con problemas de calidad: 2.536. Solución finalizada (36,8%).
		1,097%	Soluciones en Solución	10,6%	Proyecto En Ejecución	Masividad. Inclusión obras urbanas. Vivienda tipo.
		0,005%	Subsidio sin Aplicar	5,9%	Proyecto Sin Inicio	49.270 viviendas Sin Recepción Final: 43.488. Con RF (88,2%).
		97.90%	Soluciones Terminadas	70%	Proyecto Terminados	Reparación de 18.882 viviendas. 22.168 viviendas construidas en terreno propio. Financiamiento de 15.000 viviendas
		1.5 %	Soluciones en Ejecución	25%	Proyecto En Ejecución	4.392 moradas fundadas en propiedad asfaltado por el Estado.
		0,06%	Subsidio Sin Aplicar	5%	Proyecto Sin Terminar	Reasentamientos 4392 Proyectos de regeneración urbana. (Licitación de proyecto inconclusas)
ECUADOR	MM\$ 652,80					

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Planes de Reconstrucción Gestión de Riesgo de Desastres-Gobierno de Chile. MIDUVI. Fecha de corte: 30/01/2017 \* 15/05/2017, Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, Plan Reconstruyo-Gobierno del Ecuador.

En la Figura 12 se aprecian los avances en las intervenciones urbanas según los planes de reconstrucción de Chile y Ecuador.

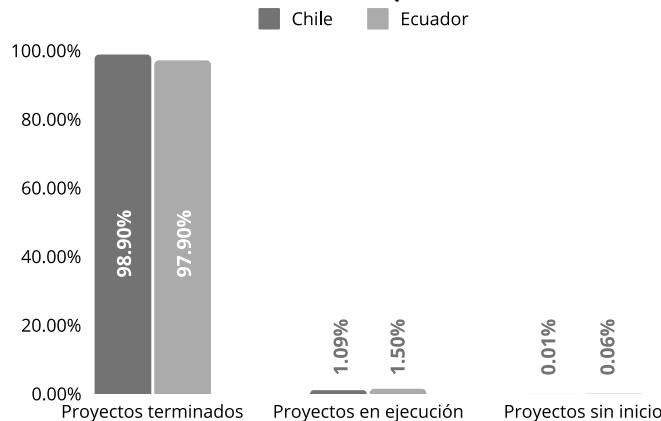
**Figura 12. Avances Intervenciones Urbanas Plan de Reconstrucción en Vivienda de Chile y Ecuador**



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Planes de Reconstrucción Gestión de Riesgo de Desastres-Gobierno de Chile. MIDUVI. Fecha de corte: 30/01/2017 \* 15/05/2017, Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, Plan Reconstruyo-Gobierno del Ecuador.

En la Figura 13 se aprecian los avances en las soluciones habitacionales según los planes de reconstrucción de Chile y Ecuador.

**Figura 13. Avances Intervenciones Urbanas Plan de Reconstrucción en Vivienda de Chile y Ecuador**



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Planes de Reconstrucción Gestión de Riesgo de Desastres-Gobierno de Chile. MIDUVI (2017), Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, Plan Reconstruyo-Gobierno del Ecuador.

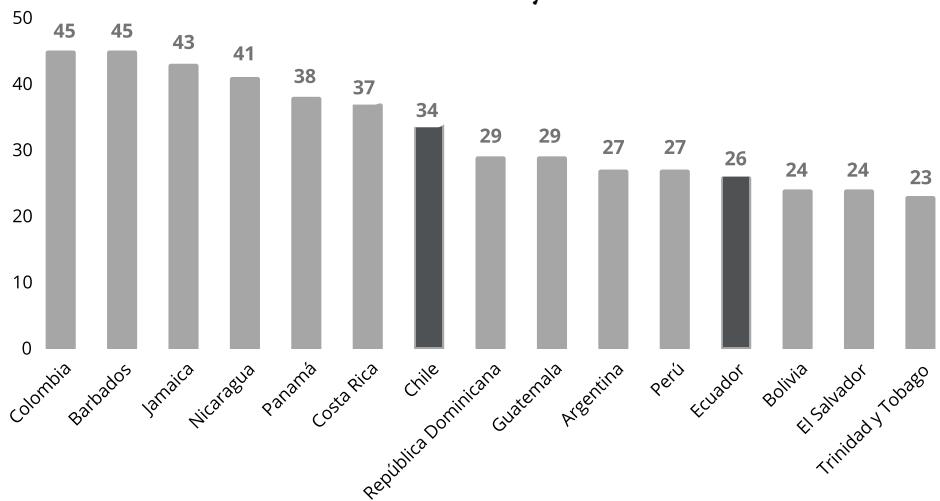
### Comparación de los índices de gestión de riesgo

Se hace necesario hacer referencia al Índice de Gestión de Riesgo que tienen Chile y Ecuador, con la finalidad de compararlos y tener en cuenta si se lleva a

cabo una gestión apegada a la organización, desarrollo y acción institucional, que contribuya a minimizar la vulnerabilidad a la que se exponen los países en caso de eventos naturales que generen consecuencias lamentables. Los índices de gestión permiten conocer si el país está empleando acciones y estrategias que respondan oportuna y adecuadamente en caso de crisis naturales.

En la Figura 14, se aprecia el Índice de Gestión de Riesgos que tuvieron algunos países en el año 2008, entre estos Chile y Ecuador. Tomado de BID (2008).

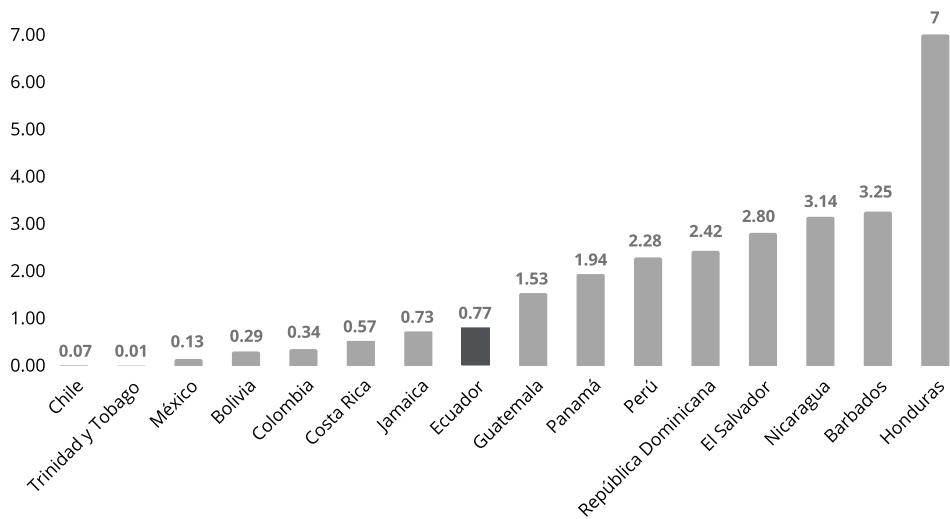
**Figura 14. Avances Intervenciones Urbanas Plan de Reconstrucción en Vivienda de Chile y Ecuador**



Fuente: BID (2008)

De 15 países evaluados, Chile se encuentra en la séptima posición con 34 puntos con respecto al total de países evaluados. Ecuador se ubica en doceava posición con respecto a los quince países (BID, 2008).

**Figura 15. Índice de Gestión de Riesgo año 2008 - Chile y Ecuador**



**Comparación - Diferencias y semejanzas entre los planes de reconstrucción y acciones aplicadas en Chile 27F y Ecuador 16A**

Como resultado del estudio documental realizado, se mencionan los siguientes aspectos característicos de los planes de reconstrucción de Chile 2010 y Ecuador 2016.

**Tabla 24. Principales diferencias entre los planes de política pública aplicados en Chile 27F y Ecuador 16A**

Aspecto por comparar	Chile	Ecuador
Títulos del Plan de Reconstrucción	Chile Unido Reconstruye Mejor	Reconstruyo Ecuador
Respuesta a la emergencia	Chile dio una contestación resuelta a la realidad del acontecimiento, articulando la actuación de distintos sectores	En Ecuador constó una vertiginosa contestación por parte de los organismos para el rescate de las transacciones, lo que manifestó su capacidad cimentada y activa para concurrir en los lugares de catástrofe.
Reconstrucción	Se instaló en el MINVU el Programa de Reconstrucción Nacional, el cual fue coordinado por un grupo especial de trabajo	Se delegó a Ministros y a los COE provinciales y cantonales
Manejo de la ayuda humanitaria	Ministerios de Interior y Planificación, desplegaron las ayudas los damnificados, y canalizaron los aportes de privados, fundaciones y ONG en los primeros días	Se escogió a ministerios para tutelar la asistencia benefactora y la contestación de la ocurrencia en las áreas perjudicadas
Tenencia de la tierra / Propiedad de los terrenos	Empleó un método de otorgamiento de las propiedades y regularización de Título de vivienda a los ciudadanos en Chile, en un lapso de 14 meses	Los plazos para el proceso de regulación de los títulos de propiedad de las viviendas, son largos, esto obstaculizó incluso, el acceso a fuentes de financiamiento o reconstrucción.
Situación de gobierno	Chile vivió un cambio de gobierno en marzo de 2010.	Ecuador vivió un cambio de gobierno para el año 2017
Decisiones del Comité con fuerza en el tiempo	El Comité creado en Chile para enfrentar la situación de emergencia por el terremoto del año 2010, mantuvo autonomía, es decir, decisiones con fuerza en el tiempo.	El Comité creado en Ecuador, no contó con decisiones de fuerza en el transcurso del tiempo.
Temporalidad del Comité	6 meses	No se estableció la permanencia del Comité en el tiempo, a fin de que pudiera llevarse a cabo las metas y objetivos planteados en el año 2016. Esto ha incidido en la ejecución del plan, quedando metas a la mitad.
Plan Legislativo	Chile contó con un plan legislativo y los ministerios desarrollaron planes propios	Faltó un plan a nivel de Leyes que incidiera en todos los ámbitos, incluyendo educativos, salud, empleo, otros. Se creó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana, para establecer estrategias de contribuciones solidarias y otros beneficios a deudores del sistema financiero ecuatoriano.

Aspecto por comparar	Chile	Ecuador
Cambios a nivel tributario	El 31 de julio de 2010 fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 20.455 la Ley de Financiamiento de la Reconstrucción	Se contemplaron cambios en el Impuesto al Valor Agregado como forma de aporte a la reconstrucción
Temporalidad del Plan	El Plan de Reconstrucción contempló una fecha de cierre de las acciones y estrategias	El Plan de Reconstrucción y Reactivación económica, no contempló una fecha de cierre.
Presupuesto	A través de la Ley de Presupuestos se establecieron partidas para el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.	Se creó una cuenta específica en el Presupuesto General del Estado, según Decreto 1004 para la Función Ejecutiva.
Independencia en los planes de gestión	Chile articuló la actuación de todos los Ministerios	Los Ministerios no presentaron sus propios planes de gestión para enfrentar la emergencia por terremoto.  Durante los primeros meses de la emergencia se asignó a Ministros a cargo de organizar la ayuda en cada cantón, los alcaldes tuvieron un rol secundario en esta etapa.
Educación	Se coordinó acciones que permitieron junto a empresas privadas y el Ministerio de Educación tener al 100% de los escolares del país de regreso a clases a sólo dos meses de la catástrofe.	Las afectaciones medias y severas en 325 unidades educativas provocaron un acceso limitado a la educación de cerca de 120.000 estudiantes; en consecuencia, se retrasó el inicio del año lectivo 2016-2017 en el régimen Costa.
Rendición de Cuentas	Contempló la Rendición de cuentas por cada organismo involucrado en el Plan de Reconstrucción	No se contempló en el Plan de Reconstrucción y Reactivación Económica, la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de los Ministerios. Se realizó la rendición de cuentas desde la Secretaría del Comité.

Se sugiere la creación de un Comité que sea activado cuando se presenten situaciones de emergencias naturales como el caso del terremoto ocurrido en el país en el año 2016, y otros que puedan derivarse por eventos de la naturaleza. Es importante que dicho Comité cuente con una normativa lista para poner en ejecución a fin de enfrentar oportunamente las situaciones de emergencia que se presentes; esta normativa debe caracterizarse por ser flexible, es decir, que se pueda someter a cambios pertinentes y necesarios, obedeciendo al escenario en el que se desenvuelvan los hechos de emergencia o catástrofes naturales.

Es importante que se considere la posibilidad de activar un plan de endeudamiento a través del cual, el Estado ecuatoriano pueda acceder y firmar créditos de Notas del exterior (de ser necesario), sin considerar los límites establecidos, cuando se presenten condiciones de acaecimiento o catástrofes de la naturaleza, con la finalidad de brindar una respuesta oportuna a las emergencias.

## Comparación de los organigramas de gestión nacional de reconstrucción Chile 2010 y Ecuador 2016

En la Figura 16 se detalla el organigrama de gestión nacional del plan de reconstrucción de Chile.

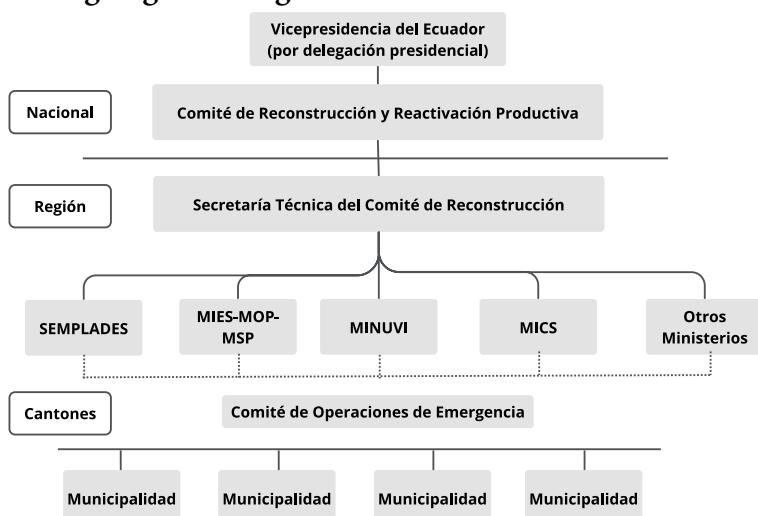
**Figura 16. Organigrama de gestión nacional de reconstrucción Chile**



Fuente: Adaptado de Resumen Ejecutivo (2010)

En la Figura 17 se detalla el organigrama de gestión nacional del plan de reconstrucción de Ecuador.

**Figura 17. Organigrama de gestión nacional de reconstrucción Ecuador**



Haciendo una rápida comparación entre las estructuras definidas por cada país para llevar a cabo los planes de reconstrucción, se puede concluir que en Chile el plan funcionó bajo el lineamiento de la Presidencia, mientras que, en Ecuador bajo el lineamiento del Vicepresidente, en calidad de delgado del Presidente.

Ecuador organizó Centros de Operaciones de Emergencia (COE) por cada uno de los cantones y se atendió la emergencia delegando en los Ministros o un funcionario de alto nivel a cada territorio, que, si bien esto contribuyó a dar una atención, les disminuía cierta autonomía a los COE. Estos comités carecen de muchos insumos y generalmente no tienen recursos para ejecutar acciones, son organismos presididos por los Alcaldes y al no existir las posibilidades y recursos económicos para enfrentar la emergencia, difícilmente se logran los objetivos.

Chile manejó el plan de reconstrucción, desde un solo centro de mando, otorgándole al mismo tiempo autonomía al Comité de reconstrucción, ejecutándose en cuatro años, con el cambio del gobierno justo en el mismo tiempo de ocurrido el terremoto, el cual asumió el poder dando cumplimiento al plan de reconstrucción, incidiendo positivamente en la continuidad del plan.

En conclusión, la intencionalidad de ambos países ha sido buena, pues a través de los Comité se han podido lograr aspectos muy positivos, sin embargo, centralizar las acciones puede ser una de las mejores decisiones para lograr mejores resultados.

## **Análisis general a la gestión de reconstrucción post terremoto en Ecuador 2016**

Las acciones tomadas en Ecuador fueron acorde a las necesidades que se presentaron en los sectores más afectados, se buscó dar respuesta oportuna a los requerimientos en tema de infraestructura, vivienda, salud y otros sectores. Se acudió a la conformación de un Comité de Coordinación Interinstitucional como una de las principales alternativas para concretar las acciones y estrategias que de forma inmediata y sincronizadas, se respondiera a la emergencia.

Al finalizar el periodo presidencial del Econ. Rafael Correa, el nuevo presidente Lic. Lenín Moreno Garcés y su gabinete de gobierno, en principio dieron continuidad al régimen de restauración y reacción económica, no obstante, es necesario señalar que tras la eliminación de Ministerios Coordinadores que integraban el Comité de Reconstrucción conformado en el mes de abril, conllevó a la paralización parcial de ciertas actividades y acciones que requerían la coordinación interinstitucional básica en este tipo de organismos.

Se registran cambios y modificaciones estructurales al Comité de Restructuración y sus atribuciones, a través de Decretos Ejecutivos, entre estos (Ver Tabla 25).

**Tabla 25. Decretos que generaron cambios en el Comité de Reestructuración Ecuador**

Decretos	Cambios y/o modificaciones
Decreto Ejecutivo No. 136, de fecha 06 de septiembre de 2017, publicado en el Registro Oficial No. 79 del 14 de septiembre de 2017	Se designan nuevo Presidente del Comité e integrantes
Decreto Ejecutivo No. 333, de fecha 06 de marzo de 2018	Se nombra a la Vicepresidenta de la República, como delegada del Presidente para presidir el Comité de Reconstrucción.
Decreto Ejecutivo No. 365, de fecha 09 de abril de 2018	Se integró a nuevas autoridades seccionales, y que, además introdujo otras reformas en cuanto a las atribuciones y funciones del Comité y la Secretaría Técnica del mismo

Los cambios generados en la estructuración del Comité se consideran poco positivos para el acatamiento de las metas generadas en el Plan de Reconstrucción. Si bien, los cambios a nivel de dirección son necesarios, es importante considerar si son oportunos, como lo fue en el asunto del acaecimiento por el estremecimiento sucedido en el Ecuador en el año 2016. Realizar cambios en una estructura que se había conformado, en el que las ideas estaban encaminadas o claras, respecto a lo que se perseguía con el Plan, conllevó a retrasos en la ejecución de lo planeado.

Aproximadamente, a diecisiete meses de conformado el Comité, se nombró nuevo presidente y sus integrantes, todos estos cambios ameritan procesos administrativos y legales que demandan tiempo, lo que incidió de manera negativa en la ejecución y continuidad de las acciones y estrategias previstas en el Plan. Para marzo del año 2018, se nombra nueva delegada para presidir el Comité de Reconstrucción, lo que también originó cambios internos que afectaron en tema de continuidad o desarrollo de lo planificado.

Seguidamente para abril del año 2018, el Comité fue objeto de cambios nuevamente, integrando nuevas autoridades, lo que también conllevó a reformas en cuanto a funciones y atribuciones del Comité. Ante la emergencia de dar contestación velozmente a las insuficiencias de la localidad perjudicada y al empuje social y económico que ameritó el país para el momento de los hechos, no era muy pertinente realizar cambios en el Comité que, a diferencia de Chile, el comité permaneció en el tiempo y se le dio jerarquía para tomar decisiones en torno a las necesidades del infraestructura y reconstrucción del país.

Del mismo modo, cabe hacer referencia al Plan “RECONSTRUUYO” el cual presentó una organización adecuada, pero su presentación y aprobación tomó

más tiempo que el esperado, considerando que la carga metodológica y mayor porcentaje de su elaboración habría recaído en la información, cifras y datos, levantados por la SENPLADES y Ministerios Coordinadores.

Expresa mayormente las necesidades de Ministerios rectores de salud, vialidad y vivienda, sin que, éstos, evidencien el involucramiento de las necesidades de las provincias, cantones y parroquias afectadas. Uno de los temas relevantes del plan, es que la Secretaría de Gestión de Riegos no jugó un rol principal en la tarea de prevención y mitigación del riesgo, pese a que, Constitucionalmente es su facultad. Tampoco articula la implantación de nuevos planes, como el que, en abril de 2018, emitió dicha Secretaría de Gestión de Riegos, denominado plan de Respuesta de desastres.

Ecuador dio una respuesta oportuna a la emergencia que se presentó con la catástrofe natural acaecida en abril de 2016, con la finalidad de estabilizar los servicios básicos para todos los sectores especialmente aquellos altamente perjudicados, dejando ver de esta forma, la capacidad instalada y operativa para emplear estrategias ante situaciones de emergencias naturales. Se asignó responsabilidades a los distintos ministerios para orientar las acciones y encaminar la ayuda humanitaria y las operaciones en las áreas perjudicadas, no obstante, esto no fue totalmente efectivo, pues incidió en la institucionalidad técnica de la prevención de los peligros.

Se conocieron asimetrías en los GAD de las áreas de catástrofe en asuntos vinculados a prevención y control de los peligros, modernización de reglas de impulso y clasificación geográfica; ordenación y vigilancia sobre organización urbana y regla de edificación; alcance y chequeo de la urbe y sus insuficiencias. La intervención de las direcciones seccionales y los ciudadanos fue de forma directa, por lo que el plan mantuvo una representación institucional y dirigida por el Ejecutivo. Las líneas de acción a seguir en infraestructura y en educación son coherentes con el objetivo trazado. En tema educativo, las metas no toman en cuenta la propiedad de la infraestructura arreglada, reformada o nueva; no se vislumbraron acciones específicas coherentes con instrucción superior.

Con respecto al sector turismo, no se contó con una estrategia específica que incluya la territorialización; desde la educación se dan evoluciones en el acatamiento de actos fundados en el proyecto, pero sigue pendiente la consumación de otras infraestructuras con carácter contundente en algunas partes de las áreas perjudicadas.

Después de la catástrofe natural acaecida en abril de 2016, en el sector turismo no ha existido una acción que fomente el auge del turismo, es decir, las acciones tomadas no han sido suficientes. Como ejemplo, el acceso a créditos sigue siendo un proceso que amerita tiempo además de que normalmente se requiere

disponer de un alto número de documentos y requisitos que finalmente solo pueden alcanzar un número muy limitado.

A más de ello, no existe propagación y averiguación de los créditos que el Estado suministra para el Plan de Reconstrucción Terremoto 2016. El turismo perjudicado por la catástrofe natural, divisan que no consta un conveniente discernimiento por parte de empleados de la CFN a nivel territorial. En el perímetro nacional no se describió con la averiguación pública pedida al Ministerio de Turismo que muestre al por menor, las tareas verificadas en oficio al Plan se cumplieron por medio de pago contra entrega de bienes de obra y servicios. En la actualidad varios de estos proyectos están sin terminar por falta de entidades contratantes para ejecutarlas. No se ejecutaron bases legales eficaces ocasionando mal uso de los beneficios, post terremoto tanto civil, sectores públicos y privados.

Limitaciones al momento del levantamiento de información el cual afecto gradualmente la capacidad de profundizar algunos aspectos para la elaboración del Plan Reconstruyo, se produjeron cancelaciones de agenda de trabajo por la alta rotaciones de servidores en las instalaciones públicas, ya sea cambios de los responsables políticos o por movilidad del personal, lo que provoco modificaciones de equipo de trabajo de las áreas, departamento y proyectos. Dificultades en la coordinación y liderazgo, el desconocimiento de los planes de emergencia y de los roles y funciones a desempeñar, todo esto en un escenario de falta de comunicación con las autoridades centrales y dentro de la propia región.

## **Análisis general a la gestión de reconstrucción post terremoto Chile 2010**

La gestión de los peligros que se realizaron en Chile concentró el interés en responder a las intimidaciones de la naturaleza, de manera rápida, sin embargo, la evolución ha sido desigual con relación a los saberes y estudios de las fragilidades siendo uno de los resultados que la población no descubre pertinente la importancia de la función que desempeñan en el manejo de los peligros que se presenten. Ecuador ha dado pasos adelantes y ha realizado revisiones a las primordiales vulnerabilidades a las que se expone el territorio, originándose datos científicos, métodos y ubicaciones de los sectores que se ven más expuestos.

Uno de los primordiales retos que tiene la población respecto al conocimiento sobre las amenazas a las que se exponen los distintos sectores del país, es que se requiere tener en cuenta el ambiente, el sistema y el estado de las construcciones o edificaciones que se encuentran en estado débil. La institucionalidad del país para la misión del peligro de catástrofe, demanda de modo perentorio referir

con áreas constantes de conexión, plática y reciprocidad que congreguen a los representantes claves (ministerios, instituciones científicas, académicas, sociedad civil, otros) y que provean la priorización y consumación de tareas regularizadas y análogas que consientan comprimir el peligro y cerciorar una respuesta pertinente y vigorosa en contextos de acaecimiento y calamidades.

Uno de los más oportunos eventos que puede contribuir a optimar una institucionalidad que maneje de forma adecuada la minimización de los peligros de catástrofes naturales, ha sido el proyecto de ley que crea el nuevo Sistema Nacional de Protección Civil y la nueva Agencia Nacional de Protección, los cuales examinan estas aportaciones, entre otras:

- Se engrandece el status del cuerpo director del auxilio civil en Chile de Oficina a Agencia, concediéndole facultades para la conexión y administración de patrimonios, y juntando a las potencias armadas con un rol concreto en los procedimientos de contestación.
- Examina procedimientos de resguardo civil sectoriales y de regiones. Se establece más encargos a cada sector y condesciende el compromiso intersectorial ordenado a nivel nacional y territorial (regiones y municipios).
- Se dispone de recursos económicos que posibilitarán las acciones de reducción de riesgo que se incorporen en las destrezas locales, técnicas sectoriales y decisiones concretas.
- Se afianza el talento humano, para que este responda correctamente a las nuevas responsabilidades y enfoque de la Agencia y Sistema Nacional de Protección Civil; se demandará la redefinición del perfil experto y competitivo del talento tanto de la Agencia como en las personas en los cuales se depositará la confianza y responsabilidades de tarea de inseguridad en gabinetes, jurisdicciones, administraciones locales, entre otros.

## Potenciales beneficiarios

Los principales beneficiarios del presente estudio, están representados en todos los ciudadanos de los países Chile y Ecuador, en virtud de que el estudio pone en contexto las debilidades y fortalezas de los planes de reconstrucción ejecutados en ambos países, como respuesta a las resultas de los estremecimientos sobrevenidos en los años 2010 y 2016, respectivamente, los cuales generaron grandes pérdidas no solo humanas, sino también materiales, en infraestructura de viviendas, edificios, instituciones, otros.

## Conclusiones

### Reflexiones Finales

Los eventos naturales como los terremotos no pueden anticiparse o controlarse, generalmente ocurren originando consecuencias que, en menor o mayor proporción, suelen ser inesperadas. Aun con los planes de gestión de riesgo que pueda manejar un país, se pueden dar situaciones que enfrentarlas, requiere de extrema organización, incluyendo el manejo anticipado e integral de puntos de cooperación entre los desiguales rases de dirección y la colectividad civil, a fin de dar una respuesta más rápida y efectiva a la emergencia que se genere. Se requiere afianzar aún más la coordinación a nivel provincial y concreto con Bomberos, Fuerzas Armadas y Policías, Municipalidades, bosquejos sectoriales de otras distribuciones gubernamentales, adyacente a la contribución de la sección particular y de la ajustada colectividad, desplegar operaciones para resistir las incidencias de la catástrofe.

Para lograr el primer objetivo específico se ejecutó un estudio comparativo del esbozo de las estrategias gubernamentales de reconstrucción post terremoto de Chile y Ecuador. Se determinó el alcance, profundidad y áreas de intervención de las políticas de reconstrucción implementadas en Chile el 27 de febrero de 2010 y en Ecuador el 16 de abril de 2016, tras los terremotos ocurridos en ambos países en las fechas señaladas. Esto se logró a través de la indagación documental y la consulta a diversas Notas de información en páginas oficiales de los gobiernos y ministerios de los países sujetos a estudio. Las políticas de reconstrucción estuvieron encaminadas a dar respuesta de la manera más rápida posible a la situación de emergencia que para cada momento se vivió, así como la ocupación de disposiciones que en un futuro permitieran la reparación de los espacios afectados por los terremotos. En ambos planes se dejó ver la clara intención de responder de forma efectiva y eficaz, según se pudo entender en los informes emitidos por los Comité constituidos en cada país y analizados en este estudio. Esta indagación dio cumplimiento al primer objetivo específico establecido en el presente trabajo de averiguación.

Para lograr el segundo objetivo específico, se indagó para conocer el estado de cooperación de los disímiles representantes del Estado y de la sociedad civil en el bosquejo de los designios de reconstrucción en Chile y Ecuador, haciendo una revisión a las estructuras empleadas por cada país, donde se conoció la intervención desde la presidencia de la República, los Ministerios, los Comités de Operaciones de Emergencia, Gobiernos Autónomos Descentralizados y comunidad en general, que unieron esfuerzos para alcanzar de la manera más rápida posible, la normalidad en las zonas afectadas por los terremotos. El cambio de gobierno en ambos países para las fechas en que ocurrieron los

terremotos también representó un elemento significativo que incidió en la ejecución de los planes, a su vez en la rapidez a la respuesta a las necesidades de reconstrucción.

Del mismo modo, para dar cumplimiento al tercer objetivo específico, se realizó una comparación de los aprendizajes y elementos convergentes del diseño de las políticas de reconstrucción post terremoto en Chile 27F y Ecuador 16A, con el propósito de determinar debilidades o fortalezas en la ejecución de los planes de reconstrucción que, sin duda, suman en la mejora de los procesos, estrategias, decisiones y acciones que se deben emprender en casos similares a los ocurridos en Chile y Ecuador.

Las acciones tomadas por ambos países buscaron responder satisfactoriamente a los requerimientos y necesidades que se presentaron en los dos escenarios; algunos aspectos a mencionar y que se consideran necesarios atender, es la permanencia en el tiempo de los Comité que se establezcan para dar respuesta en este tipo de emergencias, ya que los cambios en las estructuras, responsabilidades asignadas y recursos asignados, entre otros cambios, suelen influir en la efectividad y rapidez de los objetivos que se buscan alcanzar.

## **Recomendaciones**

Se recomienda, determinar el alcance y profundidad de las áreas que deben intervenir cada nivel del gobierno en las respuestas a las emergencias que se presenten por eventos similares a los terremotos ocurridos en Chile y Ecuador en los años 2010 y 2016, respectivamente, con la finalidad de generar una respuesta inmediata, mucho más eficiente que la de los eventos de los casos analizados, por ejemplo, construir un Propósito Nacional de Auxilio Civil y situar una programación multisectorial en componente de defensa civil, de forma indicativo, sentenciada al progreso de operaciones intactas para la prevención y cuidado de acontecimientos y/o calamidades en el pueblo. Diseñar políticas públicas las que previamente hayan sido sujetas al requisito de un análisis minucioso del entorno interno y externo de cada país, considerando diversos factores que conlleven a plantear las estrategias y acciones más pertinentes y efectivas para alcanzar objetivos en conjunto con la debida articulación de los distintos representantes del Estado y la colectividad civil. Que estas políticas públicas adquieran la calidad de políticas de Estado, de manera que su ejecución esté blindada por un marco legal que permita su continuidad ampara en una normativa de excepción definida por hitos y, además, ante la eventualidad de cambio de dignatarios, autoridades o funcionarios, sesionales o nacionales, de elección popular o designación; de esta forma los procesos no se truncarán o sufrirán retrasos como los ocurridos en el caso del 16A en el que, por una parte, el cambio de régimen de contratación de emergencia al regular de los

contratos complementarios de proyectos en marcha u otros con financiamiento y priorización previa del Comité, debieron re formularse bajo régimen norma; y, por otra, cuando la reestructuración de los integrantes del Comité de Reconstrucción se originó en la supresión de los ministerios coordinares que lo conformaban, a trece meses de su integración.

También es recomendable que se identifique y aplique un mayor grado de participación de las organizaciones defensa civil territorial, públicas y privadas, para responder de forma inmediata y organizada en la mayor medida posible, ante casos de emergencia como un terremoto o eventos naturales similares. Se requiere, entre otras acciones, coordinar cursos de capacitación para autoridades locales y comunidades vulnerables, con clases, seminarios y simulacros para que exista una preparación y se pueda afrontar de forma inmediata los desastres naturales. Esto a su vez, conlleva a robustecer la intervención de los GAD y la ciudadanía en los bosquejos concernientes con el proyecto de las estrategias gubernamentales que deben ejecutarse cuando se presenten eventos naturales no esperados como terremotos, maremotos o similares, entendiendo que son situaciones que no solo generan caos, angustia, muerte, desesperación en la sociedad civil, sino que también los organismos competentes a nivel país y que están encargados de enfrentar las consecuencias de lo que ocurra, deben contar con un plan de acción estratégico que sea aplicado inmediatamente.

Para diseñar estas políticas públicas de reconstrucción en caso de desastres naturales, sin duda alguna se requerirá conocimiento de los proyectos del gobierno, los programas, los recursos y toda la temática relacionada a gestión de riesgos de un país, entre otros aspectos, todo lo cual deja comprender la inestimable responsabilidad que tiene el Estado en emplear los mecanismos necesarios para fomentar la colaboración pobladora y de los organismos gubernamentales y privados, hacia la preparación y desarrollo social articulando responsabilidades y dejando claro a todo el país, el valor que representa el aporte de cada ciudadano en la reconstrucción y activación en los casos que así se requiera.

Se recomienda, atender a los aspectos positivos detectados en la ejecución del plan de Chile, como un punto de referencia que contribuya a mejorar las acciones en Ecuador, siendo Chile uno de los países que ha pasado por distintos eventos relacionados con terremotos, permitiéndoles sumar conocimiento y estrategias para enfrentar con éxito las situaciones de emergencia. El terremoto del año 2016 en Ecuador fue inesperado, no obstante, se buscó dar la mejor respuesta a las necesidades que surgieron del evento, pero pudo ser aún más efectiva si se hubiese priorizado la articulación de todos los sectores del Estado y la sociedad, por tanto, se recomienda que sea un tema de constante estudio

debido a que los desastres naturales no se planifican, pero si se puede mantener un plan listo a ejecutar cuando se presenten los eventos.

El diseño de políticas públicas de reconstrucción debe estar activo en el tiempo, es decir, el país debe contar con un plan de acción que pueda emplearse inmediatamente ocurra algún desastre natural, como forma de enfrentar oportunamente las consecuencias y reactivar las áreas que hayan sufrido afectaciones por los desastres naturales. La población no solo debe saber qué hacer en caso de algún terremoto, sino también debe manejar adecuadamente la información sobre todo lo que involucra ejecutar una política de reconstrucción, por tanto, fomentar este conocimiento desde las tempranas edades escolares, pasando por niveles de educación universitaria, así como el conocimiento en las comunidades en general, formará parte del éxito en la ejecución de métodos de reconstrucción en asuntos de catástrofes naturales de un territorio.

## Referencias bibliográficas

- Alarcón, J., & Franco, G. (2010). *El terremoto de magnitud 8,8 de Maule (Chile) Evaluación sismológica y observaciones del estudio de campo*. AIR Worldwide (Londres, Reino Unido). Obtenido de <https://app.mapfre.com/ccm/content/documentos/mapfrere/fichero/es/terremoto-de-Chile-2010.pdf>
- Armas, E., & Alaña, L. (2019). *Análisis y aplicación de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y recativación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril en Ecuador*. Guayaquil: ESPAE Escuela de Negocios. Obtenido de <https://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/123456789/47512/D-P14085.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>
- Arnoletto, E. (2007). *El enfoque comparatista, o de la política comparada*. Obtenido de EUMED: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/300/37.htm>
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana*. Quito: Despacho Presidencia de la República de Ecuador 2016. Obtenido de <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-11/ley%20de%20solidaridad.pdf>
- Banco Mundial. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: Banco Mundial.

- Banco Mundial. (2018). *Gestión del riesgo de desastres*. Obtenido de Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>
- Banco Mundial. (2021). *Ecuador: Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres*. Banco Mundial. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/publication/ecuador-estrategia-de-gesti-n-financiera-ante-el-riesgo-de-desastres>
- BID. (2008). *Índice de Déficit de Desastres*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de [https://www.researchgate.net/figure/Indice-de-deficit-por-desastre-BID-2008-Nota-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-fig2\\_312262369](https://www.researchgate.net/figure/Indice-de-deficit-por-desastre-BID-2008-Nota-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-fig2_312262369)
- Bordón, O. (2008). Los desastres naturales y la sociedad. (4, Ed.) *Revista Médica Electrónica*, 30. Obtenido de <http://www.revmatanzas.sld.cu/revisa%20medica/ano%202008/vol4%202008/tema10.htm>
- Bulcourf, P., & Cardozo, N. (2008). Porqué comparar las políticas públicas. *Revista Políticas*, 1-49.
- CAMICON. (2020). *El sismo del 16 de abril en Ecuador, generó cambios en la construcción*. Obtenido de Cámara de la Industria y la Construcción: <https://www.camicon.ec/la-camara-el-sismo-del-16-de-abril-en-ecuador-genero-cambios-en-la-construccion/#:-text=en%20la%20construcci%C3%B3n,-LA%20C%C3%81MARA%2D%20El%20sismo%20del%2016%20de%20abril%20en%20Ecuador,gener%C3%B3%20cambios%20en%20la%20construc>
- Camou, A., & Pagani, M. (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Memoria Académica.
- Carrión, A., Giunta, I., Mancero, A., & Jiménez, G. (2017). *Post terremoto; Gestión de Riesgo y Cooperación Internacional Ecuador*. Instituto de los Altos Estudios Nacionales.
- CEPAL. (2010). *Terremoto en Chile, una primera mirada al 10 de marzo de 2010*. Comisión Económica para América Latina (. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32838/S2010542es.pdf>
- CEPAL. (2014). *Manual para la Evaluación de Desastres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. (2014). *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*. CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/fr/node/19116>
- Contreras, M., & Winckler, P. (2013). Pérdidas de vidas, viviendas, infraes-

- tructura y embarcaciones por el tsunami del 27 de Febrero de 2010 en la costa central de Chile. *Obras y Proyectos*, 6-19.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Quito: Presidencia de la República.
- Cuesta, U. (2012). *Planificación Estratégica y Creatividad*. Madrid, España: ESIC.
- Delgado, B., & García, H. (2020). *Revisión teórica de aspectos de la gestión del riesgo, liderazgo educativo y contextos de desastre natural o situaciones de emergencia*. Lima: Repositorio Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Obtenido de [https://repositorioacademic.upc.edu.pe/bits-tream/handle/10757/653938/Delgado\\_AB.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorioacademic.upc.edu.pe/bits-tream/handle/10757/653938/Delgado_AB.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). Decisiones públicas. *Política y Regulación*, 1-19.
- Garza, A. (2012). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales y humanidades*. CM Colegio de México.
- Giovanni, P., & Benjamín, A. (2014). El reflejo de la gestión del riesgo en las páginas de la Revista Geológica de América. *Revista Geológica de América Central*, 107-122. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/454/45433963010.pdf>
- Gobierno de Chile. (2010). *Resumen Ejecutivo: Plan de Reconstrucción terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010*. Ministerios de Chile. Obtenido de <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/plan-reconstrucion-resumen-ejecutivo.pdf>
- Gutiérrez, J., Restrepo, R., & Zapata, J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES Derecho*, 334-351. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf>
- Hernández, A., Ramos, M., & Placencia, B. (2019). *Metodología de la investigación científica*. Editorial Área de Innovación y Desarrollo SL.
- Hill, M., & Hupe, P. (2006). Analyzing policy processes as multiple governance: accountability in. *Policy & Politics*, 34(3), 557-573.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). Implementing Public Policy. *SAGE Publications*.
- Hurtado, J. (2012). *Metodología de la investigación*. Quiron Ediciones.
- Hurtado, J. (2012). *Metodología de la investigación Guía para la comprensión holística de la ciencia* (Cuarta ed.). Caracas: Libreria Virtual Ozal.
- IG. (2018). *Terremoto 16 de Abril de 2016*. Obtenido de Instituto Geofísico:

- <https://www.igepn.edu.ec/eq20160416-informes-noticias>
- Jaime, E., & Calderón, D. (2020). *La política pública de juventud en Bogotá:: Algunas reflexiones sobre su implementación*. Ediciones USTA.
- Klijn, E. (1998). Redes de Políticas Públicas: Una visión general. *SAGE Publications*, 2-45.
- Macal, D. (2015). *Organización de Códigos para la gestión de riesgos en las comunidades las Palmas, Santa Marina, El Pasairo y Tierra Verda*. Esclinta: Repositorio Universidad Rafael Landívar.
- Martínez, S. (2016). La Burocracia: Elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 141-154.
- Mella, M. (2012). *Elementos de Ciencia Política*. REL Editores. doi:<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.4430.0646>
- Memoria Chilena. (2021). *Los terremotos en Chile (1570-2010)*. Obtenido de Memoria Chilena: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3576.html>
- Ministerio del Interior. (2010). *Decreto 317 Creación de Comité Interministerial para la reconstrucción*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de <https://www.preventionweb.net/files/28726> decreto-317creacindelcomitinterminis.pdf
- MINVU. (2010). *Plan de Reconstrucción MINVU*. Ministerio de Vivienda y urbanismo Chile. Obtenido de <https://www.preventionweb.net/files/28726> plandereconstruccinminvu.pdf
- Molina, G., Murillo, J., Arteaga, M., Tobar, M., & Jacomé, V. (2018). *Informe sobre avance de la propuesta de reconstrucción*. Del dicho al hecho Ecuador. Obtenido de <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Final-Reconstrucion-Manabi-junio.pdf>
- Nahuelpán, E., & Varas, J. (2013). *El terremoto/tsunami en Chile: una mirada a las estadísticas médico legales*. Investigación Forense. Obtenido de <http://drevistas.ucv.cl/detalles numero.php?tituloID=355&numeroID=7440>
- Nekane, L. (2002). *Diseños de investigación experimental en psicología*. Madrid: Prentice Hall.
- Ochoa, C. (29 de Mayo de 2015). *Netquest*. Recuperado el 04 de Agosto de 2020, de <https://www.netquest.com/blog/es/blog/es/muestreo-por-conveniencia>
- OPS. (2010). *Terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile*. Obtenido de

- Organización Panamericana de la Salud: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10037>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACO.
- Pérez, A., & Molina, M. (2014). *La administración pública y su relación con el Estado*. Obtenido de Gestiopolis: <https://www.gestiopolis.com/la-administracion-publica-su-relacion-con-el-estado/>
- Ponce, A. (2020). *Instrumentalización de la organización para la perpetración del delito de lavado de activos por el management empresarial*. Repositorio Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/16223>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2016). *Decreto Ejecutivo 1004 Creación de la Reconstrucción y Reactivación Productiva*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Method. *Implementing Public Policy*, 89-108.
- Ramió, C. (2020). *La burocracia: origen y destino*. Obtenido de Administración pública: <https://www.administracionpublica.com/la-burocracia-origen-y-destino/>
- Reyes, M. (2017). *Políticas públicas comparadas para erradicar la pobreza en los casos de México y Brasil: juventud y Educación*. Puebla: Repositorio Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Obtenido de <https://repositorioinstitucional.buap.mx/bitstream/handle/20.500.12371/101/316917T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Reyes, V. (2020). *Vigencia de la Teoría Burocrática de Max Weber y su relación con la satisfacción laboral en una institución pública*. Quito: Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7786/1/T3189-MDTH-Reyes-Vigencia.pdf>
- Rivas, M. (2018). *Desastres derivados de fenómenos naturales desde la perspectiva de la no discriminación*. Biblioteca Digital Senado. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4006/180226%20-%20Documento%20sismos,%20final.pdf?sequence=1>
- Rivera, M., & Mendoza, Á. (2019). Planificación estratégica y gobernanza en la recuperación de destinos turísticos afectados por desastres socio-naturales. Un estado de la cuestión. *Investigaciones Geográficas*, 235-254. doi:DOI: 10.14198/INGEO2019.72.11

- Rodríguez, J. (2015). *La implementación de las políticas públicas para el sector solidario en Ecuador, Perú y Colombia 2004 a 2014*. Obtenido de Docplayer: <https://docplayer.es/208157739-La-implementacion-de-las-politicas-publicas-para-el-sector-solidario-en-ecuador-peru-y-colombia-periodo-2004-a-2014-javier-gilberto-rodriguez-rangel.html>
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sáenz, N. (2019). *Análisis de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres a nivel local*. Repositorio Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/77376/1026279006.2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Safar, M. (2012). Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión del riesgo como política pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 7, 45-62. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3233/2882>
- Salazar, J. (2022). *Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47825/1/S2101022.es.pdf>
- SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sepulveda, S. (2021). *Acción conjunta en las políticas públicas Caso Incoder*. Bogotá: Repositorio Pontificia Universidad Javeriana.
- SRI. (2016). *Estadísticas de Recaudación*. Obtenido de Servicio de Rentas Internas: <https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri#per%C3%ADodos>
- SRI. (2018). *Estadísticas generales de recaudación*. Obtenido de Servicio de Rentas Internas: <https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri#per%C3%ADodos>
- Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. IEMP Ediciones.
- Vargas, B. (2004). Políticas públicas locales y desarrollo. *Cuadernos de Difusión*, 9(17), 47-58. Obtenido de <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA146500425&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=18156592&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7Ef15e34d2>
- Vargas, J. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad fren-*

*te a los desastres naturales y sionaturales.* Santiago de Chile: CEPAL.  
Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/38672979.pdf>

Vásquez, W. (2020). *Metodología de la investigación Manual del Estudiante.*  
UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES. Obtenido de <https://www.usmp.edu.pe/estudiosgenerales/pdf/2020-I/MANUALES/II%20CICLO/METODOLOGIA%20DE%20INVESTIGACION.pdf>

Wilches, G. (2008). La salud, el territorio y la salud humana. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 26, 35-43. Obtenido de La salud, el territorio y la salud humana

Wong, L. (2012). *Modelo burocrático de organización de Max Weber desde un enfoque decidofóbico.* Obtenido de Gestropolis: <https://www.gestiopolis.com/modelo-burocratico-organizacion-max-weber-enfoque-decidofobico/>

Yin, R. (2018). *Investigaciónm sobre casos de estudio: Diseñor y Metodos* (Segunda ed.). SAGE Publications . Obtenido de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

Zapata, R. (2007). *Información para la gestión de riesgo de desastres Estudios de casos de cinco países.* Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL.



**Eje  
Temático  
3**



# **Desempeño del Personal en Atención al Cliente de la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí**

**Jenny Lissette Alcívar Zambrano<sup>2</sup>  
Estefanía Monserrate Vélez Moreira<sup>3</sup>**

## **Introducción**

Hoy en día, es relevante destacar que el capital humano es uno de los factores estratégicos más importantes para el logro de sus objetivos, y el éxito de una organización. Por otro lado, la gestión del recurso humano no solo debe basarse en la selección del mejor candidato para la organización, si no que debe reclutar a sus empleados de acuerdo a sus necesidades, motivar el aumento de su rendimiento laboral y demostrarles que son importantes para la empresa.

Es imprescindible, que cada colaborador tenga clara cual es la misión de la organización, por esto, cada actividad que realicen debe ser orientada e ir en función de los objetivos de la organización para cumplir con dicha misión. Para garantizar el cumplimiento de lo descrito, se debe trabajar en equipo, fortaleciendo en cada empleado su capacidad y compromiso de trabajo, a través de la integración, comunicación, participación, motivación y formación, lo que posibilitará el mejoramiento de la calidad del servicio que desea ofrecer la empresa.

Las adquisición de nuevas competencias laborales, permitirá el crecimiento profesional de un-trabajador dentro de una empresa. Esto se logra a través de la formación y capacitación de manera permanente, en relación a las funciones o actividades que desarrolla en su puesto de trabajo, generando un plus o valor agregado que servirá para su desarrollo laboral en la organización.

---

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> jalcivar3729@pucesm.edu.ec - Magister en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> emvelez@pucesm.edu.ec - Docente de la Maestría en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

La entidad pública objeto de estudio de la presente investigación, cuenta con un área de Gestión Interna del Transporte Distrital que entre sus actividades más importantes se encarga de emitir certificados de operación de los vehículos regulares y especiales a nivel Distrital. La atención que brindan los servidores públicos de dicha área presenta inconformidades por parte de la ciudadanía, ya que los trámites a realizarse resultan ser burocráticos, por lo que su gestión ha sido calificada como ineficaz.

A pesar de que la entidad trata de realizar los procesos acorde al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) para el total cumplimiento de las actividades, en los informes el resultado de evaluación de desempeño se refleja que las competencias técnicas y conductuales del año 2021 han decrecido en referencia a los resultados de evaluación de desempeño del año 2020.

A su vez, ciertas respuestas recabadas en las entrevistas semiestructuradas que se realizaron demuestran que la falta de personal y la elevada rotación de colaboradores en el área objeto de estudio inciden en que el servicio no sea tan eficiente. Por lo antes expuesto, se podemos denotar que el personal de dicha área no se da abasto para el cumplimiento de requerimientos de la ciudadanía, así como para la realización de ciertos procesos delineados en el estatuto orgánico.

Es por ello que frente a la problemática descrita, el objetivo de esta investigación se fundamentó en diagnosticar la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí en referencia al desempeño del personal de atención al cliente. Para ello se utilizó la metodología con enfoque cualitativo, y se realizó un análisis de datos en material documental y biblioFigura, así como entrevistas semiestructuradas realizadas a los funcionarios del área a investigar.

Para lograr el objetivo planteado en esta investigación se dividió el trabajo en varias etapas. En primera instancia, se obtuvo la lista de competencias laborales que tienen los funcionarios de la Gestión Interna del Transporte Distrital – MTOP Manabí mediante la búsqueda de información y la entrevista. Luego de ello, con las entrevistas se logró estructurar la matriz comparativa de competencias laborales reales, lo que permitió proponer un descriptivo de actividades ideal para los funcionarios del área estudiada, por último, a través de la triangulación de la información recabada, se definieron los lineamientos de habilidades, destrezas y condiciones necesarias para mejorar el desempeño laboral de los funcionarios públicos.

La capacitación laboral es importante e indispensable en todas las instituciones, sean estas públicas o privadas, ya que, permite perfeccionar el desempeño laboral e incrementar la productividad y el cumplimiento de los objetivos dentro de una organización. La capacitación a un trabajador debe

ser realizada de forma planificada y permanente para que el resultado se vea reflejado de manera exitosa en las actividades laborales diarias.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020) define a la capacitación como una función esencial en la Gestión de Recursos Humanos, especialmente cuando las capacidades se tornan obsoletas en el marco de organizaciones públicas en las que requieren mantener una fuerza laboral estable. La gran mayoría de los países de América Latina y El Caribe tienden a asignar a la capacitación un papel destacado en sus agendas, pero debido a la coordinación, ejecución, diseño y plan de capacitación, se vuelve compleja al momento de poner en marcha dicho proceso.

Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020) afirma que uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en la actualidad, es mejorar la profesionalización de sus servicios civiles y que alrededor del 80 por ciento de los países de la región introdujeron programas de capacitación para la fuerza laboral del servicio público; por lo que se necesita hacer más para mejorar las capacidades de los servidores públicos y evitar la politización del empleo.

Por otro lado Labrador et.al. (2019) fundamentan que una organización debe motivar, orientar y ayudar a todo su personal para que pueda desarrollar sus competencias y habilidades. Esto permite aumentar el capital humano dentro de la organización. Sin embargo, para que las empresas puedan ser competitivas a través de sus trabajadores, los directivos de las empresas deben jugar un rol importante en cuanto a las estrategias y toma de decisiones; lo mismo debería suceder en este caso y otorgar reconocimiento del desempeño y compromiso laboral de sus trabajadores.

En otras palabras, la formación y capacitación son instrumentos para que el proceso de planificación, ejecución y evaluación de los sistemas de calidad de servicio, permitan lograr la satisfacción de los usuarios y el logro de los resultados de una organización.

De ahí que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020) destaca a la capacitación en los países de América Latina y El Caribe como un pilar fundamental para el desarrollo profesional de los funcionarios públicos, el 67% de los países tales como; Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México y Uruguay consideran a la formación como un requisito indispensable para ser considerados en el acceso de cargos, más no en beneficios como incentivos o aumento de remuneración.

Actualmente, vivimos en un mundo globalizado y cambiante, donde la preparación, formación y capacitación siempre debe ser constante, para ser competitivos en el plano laboral. Cabe recalcar que el recurso humano en una empresa es el pilar fundamental para la consecución de las metas establecidas

de la misma ya que un personal que cuenta con el potencial de satisfacer las necesidades de los clientes ayuda a que la empresa sea productiva y perdurable en el tiempo.

Por consiguiente, cuando hay ausencia de capacitación, evaluación, control y seguimiento en el desempeño de los trabajadores, se crea desmotivación en el personal y baja la productividad en cualquier empresa. Dentro de este contexto, la capacitación debe considerarse como una inversión para establecer bienestar tanto para el recurso humano como para la empresa, por lo que permitirá que la empresa consiga los objetivos y metas esperadas.

En Ecuador, el Estado es el responsable de garantizar por medio de sus instituciones públicas el acceso de los bienes y servicios a la ciudadanía y, a través de sus servidores públicos brindar y satisfacer las necesidades de la sociedad con calidad, eficiencia, y eficacia.

A pesar de que, la Ley Orgánica del Servicio Público establece que uno de los derechos de las servidoras y los servidores públicos del Ecuador es el de recibir formación y capacitación continua por parte del Estado y que las instituciones presten las facilidades de este a sus servidores, esto no se cumplen a cabalidad. Por lo general, para ciertos directivos este tema suele ser secundario pero para el funcionario público es una herramienta fundamental que permite su crecimiento profesional y laboral.

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo (2018), presentó el Plan Anual de Capacitación del Sector Público para el período 2018 – 2021, que tenía como objetivo general mejorar la capacidad institucional del Estado, mediante el desarrollo y fortalecimiento de competencias de los servidores públicos con el fin de entregar servicios públicos de calidad que permitan atender las demandas de la ciudadanía de manera eficaz y eficiente, Pero a pesar de la existencia de los lineamientos y metodologías necesarias para la ejecución de este Plan de Capacitación, no se le brinda el seguimiento adecuado por este ente rector hacia las Unidades de Administración de Talento Humano de las entidades del Estado, dejando de lado la ejecución y el cumplimiento de este derecho primordial que les corresponde recibir a los servidores públicos.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) es la entidad rectora del Sistema Nacional de Transporte Multimodal su campo de acción se expande hasta la implementación y evaluación de políticas, regulaciones, programas y proyectos que garanticen una red de transporte seguro y competitivo, minimizando el impacto ambiental y contribuyendo al desarrollo social y económico del país.

El punto focal del MTOP, dirige su servicio hacia el ciudadano mismo que debería sobresalir por su eficiencia, eficacia y calidez a los usuarios, cumpliendo así con la visión de alinearse al Plan Nacional de Desarrollo (2022).

De lo anterior, extraemos que la problemática que existe en la Gestión Interna del Transporte Distrital – MTOP Manabí, es la inconformidad ciudadana por la disposición del servicio que reciben por parte de los servidores públicos. En la atención, los trámites a realizar que son burocráticos y la información que reciben es errada, lo que resulta en un servicio ineficiente y, por ende, en una mala imagen de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado. Adicionalmente, unos de los factores que influyen en esta problemática son: no contar con personal competitivo por la falta de capacitación que reciben los funcionarios en temas como atención al ciudadano y la falta de seguimiento del desempeño laboral de los funcionarios.

Esto hace que la presente investigación plantea la siguiente interrogante: ¿Cómo influye el desempeño del personal en la atención del cliente, del área de Gestión Interna del Transporte Distrital – MTOP Manabí?

## **Antecedentes y teorías**

Luego de revisar diferentes materiales bibliográficas, para el desarrollo de esta investigación, se señalan algunos estudios relacionados con la temática, los mismos que aportan datos referenciales para el trabajo investigativo.

Es importante destacar que, Economics (2021), hace énfasis en que las organizaciones sean más enérgicas en el mundo cambiante empresarial, para ello los directivos de recursos humanos deben reconsiderar los métodos para la gestión de talento humano, a su vez cerciorarse de que los mismos se encuentren alineados con los nuevos objetivos estratégicos de la empresa. Así mismo, tienen que germinar nuevos horizontes basados en la gestión global de talento, con la finalidad de reconocer los talentos y debilidades, mejorar asignación de recursos, incorporar los planes de los trabajadores y por último manejar riesgos ineludibles.

Del mismo modo, Lluncor et.al. (2021), explican que es sustancial que en todas las organizaciones opten por la ejecución de programas para evaluaciones de manera periódica a los servidores públicos, así como el fortalecimiento de capacidades que busquen incrementar conocimientos y prácticas en sus actividades laborales, establecer incentivos económicos o reconocimientos a los trabajadores para que se sientan de esta manera motivados, emplear competencias de relaciones interpersonales, comunicación eficaz, entre otras, con el objetivo de alcanzar la satisfacción del personal y, por ende, un buen desempeño laboral.

Sin embargo, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina (2020), en su estudio relacionado al “Impacto de una capacitación para funcionarios públicos de atención al ciudadano”, para dicho estudio se consideró 298 funcionarios, para que

recibieran capacitaciones, el 98 % de los funcionarios se inscribió a los cursos, y un 77% lo aprobaron. Para la obtención de los resultados, se realizaron encuestas de satisfacción ciudadana, la muestra fue de 7955 encuestas realizadas después de cuatro meses de que los funcionarios recibieran la capacitación. De ahí se determinó que la capacitación no tuvo impacto en el mediano plazo sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos, porque los niveles de satisfacción eran muy altos, lo que pudo resultar más fructífero que la capacitación sea dirigida a instituciones donde los niveles de atención al usuario sean más bajos.

Mientras que para, Mayorca et.al. (2020), un buen desempeño de los empleados debe estar acompañado de comprensión lo que ayudaría a superar las dificultades que tengan al momento de realizar un trabajo, esto impulsaría que el intento del nuevo esfuerzo del personal contribuya al crecimiento de manera sostenible de la organización.

Por otro lado, Mora & Mariscal (2019), aseveran que la satisfacción laboral juega un rol importante en el desempeño laboral en los trabajadores, ya que pueden distinguir de forma diferente su entorno laboral y los efectos favorables que pueden recibir de la empresa en pro de su bienestar, por otra parte, Rodríguez & Lechuga (2019), señalan que, para que exista un aumento del desempeño laboral, se necesita incrementar la motivación, considerando también lo importante que es la comunicación organizacional para establecer un mejor clima organizacional dentro de la Institución.

Sin embargo, Ochoa (2021), determina que, si la organización no posee estrategias para generar un buen clima laboral, como la identidad corporativa, comunicación organizacional, y capacitación, afecta de manera directa el desempeño laboral de sus empleados.

De manera análoga, Quito et.al. (2020), establecen que toda organización independientemente de su actividad y tamaño, deben realizar de manera correcta una gestión estratégica del talento humano, ya que, permite que la institución logre el cumplimiento de los objetivos y metas planteados, además proporcionará al empleado una herramienta para su crecimiento profesional, logrando que desempeñe de manera positiva todas las actividades encomendadas en su puesto de trabajo.

Por otra parte, Castagnola et.al. (2020), consideran que, para el Estado y sus autoridades, las capacitaciones son un gasto, y no un beneficio para los servidores públicos, por lo que, hay que tener muy en cuenta que, las capacitaciones son la herramienta para que las organizaciones ofrezcan conocimiento, seguridad y motivación para que de esa forma los colaboradores efectúen sus actividades diarias de manera óptima y rindan en su desempeño laboral. Mientras que, Nolasco (2020), indica que, el desempeño laboral es la manera en la que un colaborador realiza sus funciones y la productividad que este realice, ligando

los resultados del cumplimiento de los procesos con las actitudes y conductas de este, dando lugar al nivel de satisfacción laboral que se ve influenciada en el trabajador.

Cabe destacar que, González (2020), determina que, si existe una relación directa en el clima organizacional y el desempeño laboral, y que el clima organizacional es considerado uno de los factores importantes para ser analizados dentro de una organización, ya que, a través de este, se puede medir el desempeño laboral de un trabajador.

En definitiva, Ramírez et.al. (2019), determinan que los recursos humanos, son el factor activo en una organización, y que no basta solo con la selección y contratación de trabajadores, sino que también, tiene que ver con las políticas empresariales a aplicarse, debe estar enmarcadas a la planificación, organización, coordinación, desarrollo, y control del desempeño de manera eficiente del personal dentro de la misma. Adicionalmente, Jara et.al. (2018), plantea que, los líderes deben ser comprensibles y manejarse bajo los principios éticos, igualdad y justicia social, por lo que, en este contexto, es importante la gestión de talento humano, y que, de igual forma, el desempeño del talento humano incide de manera directa en la eficiencia y operatividad de las organizaciones.

## **Marco Conceptual**

### **Administración Pública**

La administración pública para Galindo (2000) es considerada como un esfuerzo racional del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

A su vez para Sánchez (2001) la administración pública se considera un arte, en el sentido más amplio del concepto, como un conjunto de preceptos y reglas necesarios para realizar bien alguna cosa. Además, la misma cita a Ordway Tead, quien sostiene que la administración es arte, cuando afirma que las actividades administrativas suponen que requieren gran destreza, discernimiento y fuerza moral.

Como se ha visto a lo largo del tiempo, la administración pública conlleva de manera implícita una gran responsabilidad, y quién lo realiza debe tener aptitudes, habilidades y técnicas para que de esta manera pueda tener el equilibrio en sus emociones y una buena gestión de todos sus interesados, de manera oportuna logrando los fines públicos del estado.

De la misma manera, para Cevallos (2016) la estructuración, ordenación, funcionamiento y funcionalidad de la Administración Pública contemporánea ha transitado por sucesivas transformaciones en post de su perfeccionamiento y en la búsqueda de una Administración que sea capaz de responder a

los requerimientos de una ciudadanía paulatinamente empoderada. Los mecanismos para el logro de este fin han sido de diversa naturaleza, desde sus instituciones, sus técnicas de control, el desarrollo de principios de actuación, hasta la depuración de las normas jurídicas que la regulan.

Es por eso que muchos países de América latina, incluido Ecuador; no escapan de esta realidad, debido a que se han presentado varios cambios normativos enmarcados en la Constitución de la República creada en 2008. La administración pública del país vigila el cumplimiento de las leyes que fueron aceptadas por los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, para velar por la salud, educación, bienestar de los ciudadanos y el manejo lícito y adecuado de los recursos del país.

## **Administración de Recursos Humanos**

Toda empresa u organización sea pública o privada es funcional cuando integran tres elementos de vital importancia desde el inicio y durante todo el ciclo de vida: Recursos humanos, materiales y financieros, siendo esta una condición que permitirá a las empresas junto con sus acciones sostenerse en el tiempo y tener éxito.

Al pasar de los años y alrededor del mundo, las personas han experimentado relaciones que son analizadas por las diferentes teorías económicas como el feudalismo, el liberalismo, el marxismo, la revolución industrial y enfoques de trabajo como las Robert Owen, Henry Ford, el paternalismo (modifican el uso de la autoridad para administrar a las personas) y la Psicología Industrial (relación de personalidad, tareas y aptitudes = productividad máxima del trabajador).

Pero, para Barquero (2005) el tiempo en que la administración de los recursos humanos era considerada una actividad marginal, secundaria, distanciada del principal objetivo de la empresa (productividad) está pasando vertiginosamente. En la actualidad, gracias a la importancia de las universidades europeas y americanas han concedido a la ciencia administrativa en general y a la administración de los recursos humanos en particular, las jefaturas de personal suelen estar en manos de profesionales con una conveniente preparación académica en esa rama administrativa. Y es un hecho, que hoy existe una marcada conciencia entre los administradores y empresarios acerca del imperativo social y humanista que obliga a prestar una mayor atención a los bines humanos que a los bienes económicos.

Del mismo modo, Chiavenato (2000) detalla que la Administración de Recursos Humanos está figurada por las empresas y las personas que participan en ella, siendo así, las empresas están conformadas por personas, que buscan alcanzar sus objetivos y lograr sus misiones, así mismo, las empresas cuentan

como un medio para que las personas obtengan sus objetivos de manera individual en un corto tiempo, con el mínimo esfuerzo y conflicto posible. En conclusión, sin empresas y sin personas no existiría la Administración de Recursos Humanos, ya que, es difícil la separación de estos dos elementos.

Igualmente, Cenzo (2001) menciona que la Administración de los Recursos Humanos es la actividad esencial de las personas para lograr los objetivos de la organización, consiste en contratar sus servicios, desarrollar sus habilidades y motivarlas para alcanzar altos niveles de desempeño, además de asegurarse de que siguen manteniendo su compromiso con la organización.

Así mismo, Flores (2014) indica que la Administración de Recursos Humanos se enfoca en cuatro actividades:

- Obtener personas.
- Prepararlas.
- Estimularlas.
- Conservarlas.

Por lo tanto, la Administración de Recursos Humanos es la máxima responsable de la estancia y trayectoria del personal de una organización.

Por ejemplo, Great Place to Work (2009) realiza estudios en los que han encontrado que una característica básica es la confianza entre jefes y colaboradores, es decir; se trata de “un lugar donde los colaboradores confían en las personas para las que trabajan, están orgullosas de lo que hacen y les gustan las personas con las que trabajan” de forma tal que esta confianza se demuestra en las relaciones entre:

- Colaboradores y jefes
- Colaboradores, su trabajo y la compañía
- Colaboradores entre sí.

De forma similar los autores Lewis y Heckman (2006) definen la gestión de talento humano como un conjunto de prácticas, funciones, actividades o áreas específicas del departamento de recursos humanos tales como el reclutamiento, selección, desarrollo y la gestión de la carrera y sucesión.

En cambio, para Ferri (2016) la tercera corriente de opinión a la gestión de talento se centra en el talento de manera más genérica, a diferencia de las anteriores que lo estudiaban bien desde una perspectiva del entorno organización.

De la misma manera, Lewis y Heckman (2006) señalan ante las diferentes perspectivas y corrientes de pensamiento, la necesidad de fijar unas bases para la investigación en el campo de la gestión de talento que lo diferencien del resto de prácticas o disciplinas tradicionales de los recursos humanos. Además, indican que para conseguir que la gestión de talento se convierta es estratégica debe considerarse este elemento como una arquitectura, ofreciendo un sistema de niveles que convierta la gestión del talento en un concepto que añade valor y abre nuevas posibilidades de investigación.

De este modo, Zuboff (1988) realiza una clasificación del talento en función de la dificultad de sustitución de un trabajador de un puesto y del valor añadido del mismo, clasificando cuatro (4) tipos de trabajadores en función de dos variables:

**Tabla 1 . Talento clasificado por la dificultad de reemplazar y el valor añadido**

		Valor Añadido (factor relacionado con el cliente)	
Dificultad de reemplazar (factor relacionado con el mercado laboral)	Difícil de reemplazar Bajo valor añadido	Difícil de reemplazar Alto valor añadido	Fácil de reemplazar Bajo valor añadido
	Fácil de reemplazar Alto valor añadido		

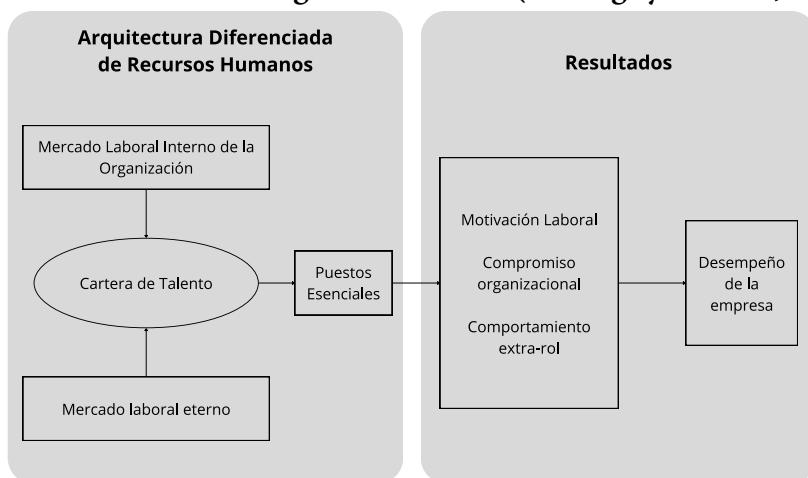
Fuente: Tomado a partir de Ferri (2016).

Para esto, podemos observar que en los cuadrantes se encuentran los trabajadores difíciles de reemplazar de acuerdo con la situación del mercado laboral debido a que pueden generar un valor añadido para la empresa y/o cliente.

De ahí que, Zuboff (1988), recomienda acciones específicas a tomar teniendo en cuenta la clasificación, como rediseñar los puestos de trabajo de aquellos trabajadores que se encuentre en el Tabla inferior derecho para convertirlos en puestos más difíciles de reemplazar y que pasen al cuadrante superior derecho.

### **Gestión Estratégica del talento**

Para Collings y Mellahi (2009), la gestión estratégica del talento es definida como las actividades y procesos que involucran la identificación sistemática de las posiciones clave que diferencialmente contribuyen a la ventaja competitiva sostenible de la organización, el desarrollo de una cantera de talento de alto potencial y desempeño para ocupar estos papeles, y desarrollo de una arquitectura diferenciada de los recursos humanos para facilitar la provisión de estas posiciones con titulares competentes y garantizar su continuo compromiso con la organización. Es decir que cada posición debe ser analizada con tal precisión que permita a la organización incrementar su desempeño, incrementando su compromiso y disminuyendo la rotación empresarial.

**Figura 1. Gestión Estratégica del Talento (Collings y Mellahi, 2009)**

Fuente: Tomado a partir de Ferri (2016).

## **Formación y Desarrollo**

La formación y el desarrollo del trabajador, según Dolan et.al. (2003), permiten mejorar el rendimiento laboral, permitiendo aumentar su capacidad en relación con los conocimientos, habilidades y actitudes. Sin embargo, los autores indican que ambos conceptos en varias ocasiones se tratan por separados, es decir, la formación hace alusión normalmente a la mejora de habilidades que se requieren para desempeñarse de la mejor manera en un puesto de trabajo en tiempo real, mientras que, el desarrollo hace énfasis a la mejora de conocimientos de trabajo de manera a futuro.

Para la Organización Internacional del Trabajo (1998) el desarrollo de los recursos humanos comprende una gran diversidad de cuestiones sobre las que pueden influir la gestión de dichos recursos. Sin embargo, también abarca aspectos tales como la interdependencia entre los individuos y las políticas y estructuras de una institución que pueden estar relacionadas con cuestiones tales como la información, sensibilización, la ética, la motivación y el comportamiento y la capacidad estratégica para desarrollar y vincular estas cuestiones.

Así mismo, para la Organización Internacional del Trabajo (1998) “La formación es una condición indispensable para una adecuada gestión del cambio en la reforma de la función pública (...).” “La formación aparece como un medio adecuado para familiarizar al personal y al público en general no sólo con los objetivos e instrumentos de la reforma, sino también con sus repercusiones más o menos favorables”.

En todas las empresas el talento humano es uno de los recursos más importante para dar continuidad a las mismas con el cumplimiento de sus funciones, este grupo de personas (talentos) debe ser evaluado y motivado de acuerdo con sus habilidades y competencias para mejorar su desempeño, esto puede realizarse con la formación correcta a los diferentes actores, sean estos a través de charlas o capacitaciones que permitan desarrollar y promover la gestión de cambios en los colaboradores.

Según Kenjo (2004) la formación de personal tiene como objetivo la mejora o la adquisición de habilidades o conocimientos que el profesional precisa para ser más eficiente en su puesto de trabajo o para optar a otros de más categoría. Es decir, potencia el aprendizaje y el desarrollo.

De la misma manera, Kenjo indica que la importancia de la formación de los empleados también está muy ligada a la motivación. Todos queremos sentir que hacemos bien nuestro trabajo y que nuestros jefes valoran nuestros esfuerzos. De esta manera tocamos un punto clave para mejorar el desempeño o aumentar la productividad laboral de los colaboradores, puesto que la formación los incentiva y les da las oportunidades de crecer y desarrollar habilidades o conocimientos que les permitan potenciar sus actividades diarias y en el corto plazo los preparan para asumir nuevos retos o responsabilidades.

## **Desempeño laboral**

En primer lugar Bautista et.al. (2020) consideran al desempeño laboral como sistemas integrados orientados al desarrollo de la efectividad y éxito de las organizaciones, siendo estas acciones que generen valor para la empresa a través de sus dimensiones: desempeño de las tareas de acuerdo a los conocimientos que contribuyen a la organización directa o indirectamente; comportamientos contraproducentes, como actos deliberados que se dan de manera voluntaria que son de beneficio para el trabajador y desempeño contextual siendo comportamientos espontáneos e individuales que superan a lo esperado para su puesto, estos son importantes para el logro de los resultados anhelados en las organizaciones.

A través de este punto, se han elaborado herramientas que permiten evaluar el mismo, debido a su impacto y relevancia para el éxito de una organización. Para Pedraza et.al. (2010), el desempeño son aquellas acciones o comportamientos observados en los empleados que son relevantes para los objetivos de la organización, y pueden ser medidos en términos de las competencias de cada individuo y su nivel de contribución a la empresa. Este desempeño puede ser exitoso o no, dependiendo de un conjunto de características que muchas veces se manifiestan a través de la conducta.

De acuerdo con lo que considera Faria (1995) el desempeño laboral como el resultado del comportamiento de los trabajadores frente al contenido de su cargo, sus atribuciones, tareas y actividades, depende de un proceso de mediación o regulación entre él y la empresa. En este contexto, resulta importante brindar estabilidad laboral a los trabajadores que ingresan a las empresas tratando de ofrecerles los más adecuados beneficios según sea el caso, acorde al puesto que va a ocupar.

Por otra parte, para Palaci (2005): el desempeño laboral es el valor que se espera aportar a la organización de los diferentes episodios conductuales que un individuo lleva a cabo en un período de tiempo. Estas conductas, de un mismo o varios individuos en diferentes momentos temporales a la vez, contribuirán a la eficiencia organizacional. El desempeño laboral según, Robbins (2004), complementa al determinar, como uno de los principios fundamentales de la psicología del desempeño, es la fijación de metas, la cual activa el comportamiento y mejora el desempeño, porque ayuda a la persona a enfocar sus esfuerzos sobre metas difíciles, que cuando las metas son fáciles.

Una manera para conocer si estamos cumpliendo y alienados con los resultados esperados de acuerdo con el objetivo de la organización se da a través de la medición del desempeño, sean estos a través de indicadores, técnicas y herramientas para evaluar las competencias y el cumplimiento de sus actividades.

Según Bizneo (2021) beneficios clave de las herramientas de evaluación de desempeño son:

- Ahorro de tiempo para profesional de RR. HH: Los sistemas basados en hojas de cálculo y encuestas casi manuales son demasiado problemáticos para los empleados de recursos humanos. Las herramientas de evaluación de desempeño eliminan estas dificultades, pues disponen de las funciones necesarias para realizar cualquier tipo de evaluación de una forma mucho más productiva y organizada
- Reducción de costes: El tiempo es dinero. A pesar de que este tipo de herramientas tienen un coste, a la larga te va a resultar mucho más barato contratarlas que realizar todos los procesos a mano, ya que los empleados de Recursos Humanos deberán invertir una gran cantidad de tiempo en tareas poco productivas, monótonas y de poco valor para la empresa.
- Minimiza el error humano: Trasladar datos de un lado a otro o hacer cálculos de forma manual conlleva directamente al error humano. Sin las herramientas adecuadas, los resultados pueden

- verse afectados por errores humanos, que tendrán consecuencias negativas y que incluso pueden llevar al abandono de la estrategia.
- Analítica y seguimiento del proceso: Realizar el seguimiento de este tipo de procesos es muy complejo si no utilizamos las herramientas adecuadas. Como ya hemos dicho antes, analizar, medir y evaluar es imprescindible si queremos que realmente nuestra estrategia sirva para algo.
  - Calidad, seguridad y confianza: Si el proceso de evaluación no trata los datos de tal manera que garantice su integridad, simplemente perderá todo su valor. Las herramientas de desempeño resultan ideales para asegurar la calidad, la seguridad y la confianza de los datos que se recogen. Lo importante es que tengan un sentido: ayudar a la empresa a mejorar su capital humano.

## **Capacitación**

La capacitación y el desarrollo del personal son dos tópicos en los que el área de Recursos Humanos de las empresas puede, muy claramente, añadir valor a la organización, al mismo tiempo que fortalecer su rol de servicio al cliente interno y asesoría a la alta gerencia. (Ulrich, 1997)

Acorde con lo indicado por Martínez & Martínez (2009) la capacitación se ha convertido en uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la competitividad de las empresas y fortalecer su cohesión organizacional, respondiendo así, a los desafíos y cambios tecnológicos que plantea la globalización, los que exigen una adaptación permanente de los recursos humanos en los procesos productivos. Por otro lado, la gestión de la capacitación en las empresas es cada vez más compleja debido a la variedad de tecnologías de producción, información y comunicación, los cambios en las formas de organización del trabajo, y la diversidad de la oferta de servicios formativos.

La capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones parten del supuesto que la mayoría de los empleados puedan ser naturalmente motivados a trabajar y a aprender. El hecho de tener una actividad estimulante, de progresar en su profesión o campo de acción y de recibir recompensas por su desempeño son factores que movilizan y atraen su atención y energía (Waterhouse, 1987). Con esto se denota, que las capacitaciones contribuyen a la consecución del logro de los objetivos a través de acciones que permiten cerrar brechas en conocimiento y cargos empresariales.

Similarmente, para Sherman et.al. (1999) la capacitación es entendida como el esfuerzo generalizado para mejorar los conocimientos y las destrezas disponibles en la organización. Las acciones de capacitación deben basarse en un acercamiento entre el área de recursos humanos y la línea. Debe responder

también a la difusión de las prácticas de la compañía para pertenecer a ella y representarla. El término, se utiliza con frecuencia de manera casual, para referirse a la generalidad de los esfuerzos iniciados por una organización, para impulsar el aprendizaje de sus miembros.

## Evaluación de desempeño

“La evaluación de desempeño laboral supone una herramienta al servicio de la persona, con una concepción más responsable de su trabajo y de la empresa, para la optimización de recursos. Es también una técnica para precisar sistemáticamente, dentro de la mayor objetividad posible, la actuación de una persona durante un determinado tiempo, en relación con su trabajo actual y sus características personal, así como su contribución a objetivos previstos” (Gil, Ruiz, & Ruiz , 1997).

De igual modo, Chiavenato (2009), indica que, la evaluación de desempeño es un concepto dinámico, porque las organizaciones siempre evalúan a los empleados, formal o informalmente, con cierta continuidad. Es un medio que permite detectar problemas en la supervisión del personal y en la integración del empleado a la organización o al puesto que ocupa, así como discordancias, desaprovechamiento de empleados que tienen más potencial que el exigido por el puesto, problemas de motivación, etc.

De acuerdo con los tipos de problemas identificados, la evaluación de desempeño sirve para definir y desarrollar una política de recursos humanos acorde con las necesidades de la organización.

Así mismo, y; de acuerdo con lo mencionado en apartados anteriores la evaluación de desempeño permite evaluar y medir de una forma objetiva (no subjetiva) el desempeño de los colaboradores durante un periodo de tiempo establecido y el impacto de sus resultados alineados a los objetivos de la empresa.

Por su parte Dolan et.al. (2007), la evaluación del rendimiento se define como: “un procedimiento estructural y sistemático para medir, evaluar e influir sobre los atributos, comportamientos y resultados relacionados con el trabajo, con el fin de descubrir en qué medida es productivo el empleado, y si podrá mejorar su rendimiento futuro”.

Según Kenjo (2021); para llevar a cabo una evaluación de desempeño es importante llevar a cabo una serie de acciones enfocadas a obtener el feedback necesario para evaluar al empleado, a continuación, se detalla un proceso estándar para representar el proceso de revisión del desempeño:

**Figura 2. Proceso de Revisión del Desempeño**

Fuente: Tomado a partir de Kenjo (2021).

Finalmente a través de la herramienta de gestión de desempeño podrás obtener información primaria que te ayudará a tomar decisiones gerenciales oportunas (ascensos, despidos, impulsar la formación, compensaciones, entre otros) que permitan mejorar el rendimiento y desempeño de los colaboradores y alcanzar los objetivos empresariales, y; finalmente según Kenjo (2021), la evaluación del desempeño en un contexto macro, es un análisis específico del rendimiento de los empleados dentro de la compañía. Evalúa su trabajo durante un período concreto y trata de detectar fortalezas y debilidades.

## **Resultados y Discusión**

### **Productos Generados y Potenciales Beneficiarios**

#### **Resultados Objetivo específico 1**

Identificar las competencias laborales con las que cuentan el personal de atención al cliente en la Gestión Interna del Transporte Distrital – MTOP Manabí.

Herramientas: Búsqueda de Información y entrevistas.

El delineamiento de las competencias laborales de los funcionarios del área de gestión interna del MTOP – Manabí se lo realizó en dos etapas, en primera instancia mediante la búsqueda de información y posteriormente por la información recabada por las entrevistas semiestructuradas efectuadas a funcionarios del área de Gestión Interna del MTOP – Manabí.

## Informes de Evaluación de Desempeño

El Informe Semestral de Evaluación de Desempeño especifica las competencias Técnicas, Conductuales y Conocimientos Específicos planificados para los perfiles del personal del área objeto de estudio.

**Tabla 4. Competencias Técnicas del personal de Gestión Interna de Transporte Distrital**

Competencias Técnicas	
Orientación / Asesoramiento	Ofrecer guías / sugerencias a los demás para que tomen decisiones.
Monitoreo y Control	Evaluuar cuan bien está algo o alguien aprendiendo o haciendo algo.
Pensamiento Conceptual	Aplicar o crear nuevos conceptos para la solución de problemas complejos, así como para el desarrollo de proyectos, planes organizacionales y otros. Incluye la utilización de razonamiento creativo, deductivo o conceptual.

Fuente: Tomado a partir de Evaluación de Desempeño MTOP (2021).

**Tabla 5 . Competencias Conductuales del personal de Gestión Interna de Transporte Distrital**

Competencias Conductuales	
Orientación de Servicio	Implica un deseo de ayudar o de servir a los demás, satisfaciendo sus necesidades. Significa focalizar los esfuerzos en el descubrimiento y la satisfacción de las necesidades de los clientes, tanto internos como externos.
Flexibilidad	Es la capacidad para adaptarse y trabajar en distintas y variadas situaciones y con personas o grupos diversos.
Construcciones de Relaciones	Es la habilidad de construir y mantener relaciones cordiales con personas internas o externas a la organización.

Fuente: Tomado a partir de Evaluación de Desempeño MTOP (2021).

**Tabla 6. Conocimiento Específico del personal de Gestión Interna de Transporte Distrital**

Conocimiento Específico
Sistema Integrado de Transporte y Obras Públicas SITOP
Normas y procedimientos para la medición de vehículos
Microsoft Office

Fuente: Tomado a partir de Evaluación de Desempeño MTOP (2021).

## **Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos:**

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas aprobado en junio del 2015 por la Secretaría Nacional de la Administración Pública define los **productos y servicios** a ser ejecutados por las Direcciones Distritales de Transporte y Obras Públicas.

**Tabla 7. Productos y servicios del proceso de Gestión Interna del Transporte Distrital**

Área
Dirección Distrital de Transporte y Obras Públicas
<b>Misión</b>
Ejecutar, supervisar y controlar los planes, programas y proyectos de infraestructura y servicios de transporte, contribuyendo al desarrollo social y económico de la provincia.
<b>Proceso sustantivo</b>
Gestión Interna del Transporte Distrital
<b>Productos y servicios</b>
1. Plan Operativo Anual (POA)
2. Informe de ejecución del POA
3. Informes gerenciales
4. Informe de cumplimiento de políticas para reducción de índices de accidentabilidad
5. Plan distrital de pesos y dimensiones de vehículos
6. Informe de ejecución de normativa de pesos y dimensiones
7. Informe de administración de peajes
8. Informes de reubicación e implementación de estaciones de pesaje
9. Programas y talleres para la difusión de control de pesos y dimensiones
10. Estudios para implementación de nuevas estaciones de control de pesos y dimensiones de vehículos
11. Estadística de Transporte Pesado
12. Certificación de operación de vehículos a nivel distrital
13. Informes mensuales ejecutivos
14. Informes de control de pesos y dimensiones
15. Certificados de operación regular y especial
16. Autorizaciones previas a la importación de vehículos de transporte de carga y vehículos de transporte especial urbano.

Fuente: Tomado a partir de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos MTOP (2015).

## **Entrevista Semiestructurada**

El instrumento de recolección de investigación primaria aplicado a los actores informantes fue la entrevista, el cual fue efectuada a dos funcionarios del área. A continuación, se detallan cada una de las preguntas y respuestas que

complementan y fortalecen el cumplimiento de los objetivos de la investigación realizada.

**Tabla 8. Entrevista a supervisora de pesos y dimensiones MTOP – Manabí**

ENTREVISTA 1
Nombre: Ana Jazmín Mendoza Hernández
Profesión: Abogada
Cargo que ocupa: Supervisora de Pesos y Dimensiones
1. ¿Considera usted que los procesos en la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí son ágiles y oportunos? ¿Sí o no, y por qué?
Respuesta: Los funcionarios responden a los procesos del área de gestión interna del MTOP Manabí con oportunidad y agilidad.
Palabras clave: agilidad
2. ¿Considera usted que el talento humano que labora en la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí son competentes para ejercer sus funciones? ¿Sí o no, y por qué?
Respuesta: Según la supervisora del área de gestión interna, el personal está capacitado para desempeñar las funciones del área de Gestión Interna.
Palabras clave: funcionarios capacitados y competentes.
3. ¿Cree necesario contar con más personal en la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí? ¿Sí o no, y por qué?
Respuesta: Según la supervisora del área de gestión interna, se necesita de más personal tomando en consideración que los operativos en vía van a ser activados en la medida que disminuya el número de contagios por la pandemia.
Palabras clave: Se cumple con funciones, pero en el futuro se necesitará de más funcionarios.
4. Desde su perspectiva, ¿qué estrategias implementaría para fortalecer el talento humano de la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí?
Respuesta: Capacitaciones constantemente y estar al día con las actualizaciones en Leyes, Acuerdos y Resoluciones.
Palabras clave: Se necesita capacitaciones y actualizaciones constantes.

Fuente: Elaboración propia (2022).

### Tabla 9. Entrevista a asistente de pesos y dimensiones MTOP – Manabí

ENTREVISTA 2
Nombre: Christian Marcos Espinoza
Profesión: Bachiller
Cargo que ocupa: Asistente de Pesos y Dimensiones
1. ¿Considera usted que los procesos en la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí son ágiles y oportunos? ¿Sí o no, y por qué?
Respuesta: Los funcionarios responden a los procesos del área de gestión interna del MTOP Manabí sin embargo se le puede dar más potestad a la supervisora del área.
Palabras clave: Falta de autonomía de supervisora para toma de decisiones.
2. ¿Considera usted que el talento humano que labora en la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí son competentes para ejercer sus funciones? ¿Sí o no, y por qué?
Respuesta: Según el asistente de pesos y dimensiones los funcionarios si son competentes, sin embargo, reconoce alta rotación de personal.
Palabras clave: Rotación de personal por cuestiones políticas.
3. ¿Cree necesario contar con más personal en la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí? ¿Sí o no, y por qué?
Respuesta: Se necesita de más personal porque el parque automotor es extenso en Manabí. Existe ineficiencia con personal actual (3 funcionarios).
Palabras clave: Deficiencia de cantidad de funcionarios en el área.
4. Desde su perspectiva, ¿qué estrategias implementaría para fortalecer el talento humano de la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí?
Respuesta: Capacitación de todos los integrantes del departamento, en años atrás anualmente realizabas exámenes de capacitación lo que ahora no se hace.
Palabras clave: Se necesita de capacitaciones y evaluaciones de conocimiento constantes.

Fuente: Elaboración propia (2022).

De los resultados de la evaluación del objetivo específico 1 en el proceso de la investigación cualitativa sobresalen las siguientes premisas:

1. Las competencias técnicas definidas por el Ministerio de Trasporte y Obras Públicas para los cargos y procesos del área de Gestión Interna de Transporte del MTOP-Manabí son: orientación / asesoramiento, pensamiento conceptual y monitoreo y control.
2. Las competencias conductuales definidas por el Ministerio de Trasporte y Obras Públicas para los cargos y procesos del área de Gestión Interna de Transporte del MTOP-Manabí son: orientación de servicio, flexibilidad y construcción de relaciones.
3. Los conocimientos específicos definidos por el Ministerio de Trasporte y Obras Públicas para los cargos y procesos del área de

Gestión Interna de Transporte del MTOP-Manabí son: Sistema Integrado de Transporte y Obras Públicas SITOP, Normas y procedimientos para la medición de vehículos, Microsoft Office.

4. Los productos y servicios esperados más importantes, resultantes de los procesos de Gestión Interna de Transporte del MTOP-Manabí son: Plan Operativo Anual, Plan distrital de pesos y dimensiones de vehículos, informe de ejecución de normativa de pesos y dimensiones, estadística de transporte pesado, informe de cumplimiento de políticas para reducción de índices de accidentabilidad, Programas y talleres para la difusión de control de pesos y dimensiones.
  5. Las respuestas más importantes con respecto al desempeño y competencias laborales recabadas de manera genérica en las entrevistas fueron:
    - Los funcionarios responden a los procesos del área de gestión interna del MTOP Manabí con oportunidad y agilidad.
    - El personal está capacitado para desempeñar las funciones del área de Gestión Interna.
    - Se necesita de más personal porque el parque automotor es extenso en Manabí. Existe ineficiencia con personal actual.
    - Alta rotación de personal.
- Resultados de Objetivo específico 2.
- Comparar las competencias laborales que tiene el personal del área de atención al cliente de la Gestión Interna del Transporte Distrital, en función a la evaluación de desempeño en los años 2020 y 2021.

## **Resultados de Objetivo específico 2**

Comparar las competencias laborales que tiene el personal del área de atención al cliente de la Gestión Interna del Transporte Distrital, en función a la evaluación de desempeño en los años 2020 y 2021.

Herramientas: Búsqueda de Información: evaluación de desempeño.

La comparación de competencias laborales se lo realizó por intermedio de matriz comparativa interanual de competencias laborales reales que permita proponer un descriptivo ideal para los funcionarios de la Gestión Interna del Transporte Distrital – MTOP Manabí.

## Matriz comparativa de evaluación de desempeño

**Tabla 10. Comparación de evaluación de desempeño 2021 vs 2020**

PUNTUACIONES CUALITATIVAS					
MAYOR	MEDIA	MENOR			
	Criterio de Evaluación	Evaluación de Desempeño 2020	Evaluación de Desempeño 2021	Observación	Comparación Interanual
PRODUCTOS INTERMEDIOS	Emisión de Certificados de Operación Regular y Especial	Excelente	Excelente	-	Se mantiene
	Verificación física de vehículos	Excelente	Excelente	-	Se mantiene
	Registros - informes	Buena	Excelente	-	Desarrollado
	Realizar Operativo diarios de Control del Certificado de Operación Regular en la red Vial Estatal de Manabí	Excelente	Excelente	-	Se mantiene
	Actualizar la base de datos de la aplicación de multas a quienes sobrepasan los límites establecidos en transporte terrestre	Buena	Excelente	-	Desarrollado
	Consolidar las estadísticas del transporte pesado a nivel Distrital	Buena	Excelente	-	Desarrollado
	Realizar Inspección y Verificación de Maquinarias y Equipos que ingresan al País	Buena	Excelente	-	Desarrollado

	Criterio de Evaluación	Evaluación de Desempeño 2020	Evaluación de Desempeño 2021	Observación	Comparación Interanual
CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS	Sistema Integrado de Transporte y Obras Públicas SITOP	Bueno	Bueno	-	Se mantiene
	Normas y procedimientos para la medición de vehículos	Bueno	Bueno	-	Se mantiene
	Microsoft Office	Bueno	Bueno	-	Se mantiene
COMPETENCIAS TÉCNICAS	Orientación / Asesoramiento	Desarrollada	Medianamente Desarrollada	Orienta a un compañero en la forma de realizar ciertas actividades de complejidad baja.	Decrecido
	Monitoreo y Control	Medianamente Desarrollada	Medianamente Desarrollada	Analiza y corrige documentos.	Se mantiene
	Pensamiento Conceptual / Manejo de Recursos Materiales	Medianamente Desarrollada	Medianamente Desarrollada	Utiliza conceptos básicos, sentido común y las experiencias vividas en la solución de problemas / Determina las necesidades de recursos materiales de la institución y controla el uso de los mismos.	Se mantiene
COMPETENCIAS CONDUCTUALES	Orientación al Servicio	Siempre	Frecuentemente	Actúa a partir de los requerimientos de los clientes, ofreciendo propuestas estandarizadas a sus demandas	Decrecido
	Flexibilidad	Siempre	Frecuentemente	Aplica normas que dependen a cada situación o procedimientos para cumplir con sus responsabilidades	Decrecido
	Construcción de relaciones	Siempre	Frecuentemente	Entabla relaciones a nivel laboral. Inicia y mantiene relaciones sociales con compañeros, clientes y proveedores.	Decrecido

Fuente: Modificado a partir de Evaluación de Desempeño MTOP (2021).

De los resultados de la evaluación del objetivo específico 2 en el proceso de la investigación cualitativa sobresalen las siguientes premisas:

1. El desempeño de los funcionarios en la generación de los productos y servicios intermedios (descritos en la tabla 7) resultantes de los procesos de atención al cliente del área de Gestión Interna se han

- desarrollado en su mayoría entre el año 2020 y 2021 para obtener la puntuación cualitativa más alta.
2. La evaluación de los conocimientos específicos describe que los funcionarios mantienen a lo largo de los años 2020 y 2021 un alto nivel de conocimiento en: Sistema Integrado de Transporte y Obras Públicas SITOP, Normas y procedimientos para la medición de vehículos, Microsoft Office.
  3. Las competencias técnicas de los funcionarios en el año 2021 con respecto al año 2020 se mantiene con una puntuación cualitativa media en casi todos los parámetros de evaluación.
  4. Las competencias conductuales de los funcionarios en el año 2021 con respecto al año 2020 han decrecido a una puntuación cualitativa media en todos los parámetros de evaluación.

## **Resultados de Objetivo específico 3**

Plantear lineamientos para mejorar el desempeño laboral del personal del área de Gestión Interna del Transporte Distrital -MTOP Manabí.

Herramientas: Triangulación de la Información.

A través de la triangulación de información, se definieron los lineamientos de habilidades, destrezas y condiciones necesarias para mejorar el desempeño laboral por intermedio de un plan estratégico fundamentada en un modelo de relación de motivación y desempeño.

Se utilizó la información de las preguntas 4 de la entrevista semiestructurada (¿qué estrategias implementaría para fortalecer el talento humano de la Gestión Interna del Transporte Distrital - MTOP Manabí?), y la comparación de los informes de evaluación de desempeño de los años 2020 y 2021 para obtener ideas que fundamenten los lineamientos para mejorar el desempeño laboral del personal.

Como ya se ha mencionado en el punto *Propuesta de investigación*, la presente investigación de diseño cualitativo propone implementar la adaptación de Modelo de David A. Whetten & Kim S. Cameron (2011): Modelo integrador para mejorar el desempeño, que permite maximizar el desempeño laboral, incrementando las habilidades y la motivación de los empleados de una organización, como a su vez logra plantear una estructura de recompensas que tiene la finalidad de incrementar la satisfacción y por intermedio de este medio incrementar a su vez el compromiso y vocación del trabajador por la misión y visión de las organizaciones.

A continuación, se presentan los lineamientos para mejorar el desempeño laboral del personal del área de Gestión Interna del Transporte Distrital -MTOP Manabí, estructurado en un Plan Estratégico para la perspectiva de Procesos –

Recursos Humanos y mediante el cual se ejecute el Modelo integrador para mejorar el desempeño propuesto en la presente investigación.

**Tabla 11. Plan Estratégico de Recursos Humanos del MTOP – Manabí**

PLAN ESTRATÉGICO DE RECURSOS HUMANOS							
Perspectiva	Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Estrategias	Indicadores	Objetivo Operativo	Indicadores	Acciones Estratégicas
PROCESOS -RECURSO HUMANO	EE. Optimizar los procesos internos y la cultura organizacional.	OE1. Incrementar las competencias productivas del recurso humano.	E1. Capacitación a los colaboradores en ámbitos que demuestren deficiencia	Encuesta de satisfacción del usuario interno y externo	OO1. Diseñar el plan y cronogramas de capacitación interna y externa en el área de gestión interna en competencias técnicas y conductuales	Porcentaje de cumplimiento del Plan de capacitación de competencias técnicas y conductuales	1) Levantamiento individual de deficiencias técnicas y conductuales de los colaboradores del área de gestión interna del MTOP-Manabí
				Medición de cultura laboral			2) Desarrollar plan de capacitación interna y externa
			E2. Evaluar la productividad de los colaboradores para ejercer seguimiento y control de procesos y de desempeño laboral	Variación de productividad de procesos del área de Gestión Interna MTOP-Manabí	OO2. Instaurar metodologías y políticas para evaluar al colaborador	Políticas aprobadas y socializadas para evaluar colaboradores	3) Política de evaluación post - capacitación
						Porcentaje de ejecución de Políticas para evaluar colaboradores	4) Evaluación de competencias técnicas y conductuales periódicas
		E3. Incrementar el nivel de vocación y compromiso de los colaboradores del MTOP-Manabí		OO3. Instaurar buenas prácticas y reforzar metodología de gestión por procesos		Porcentaje de ejecución de metodología de gestión por procesos	5) Proyecto de reestructuración e implementación de sistema de calidad de gestión por procesos.
			Medición de clima laboral		OO4. Diseñar Plan para incremento de vocación y compromiso de colaboradores	Porcentaje de cumplimiento del Plan de clima laboral	6) Implementación de nueva metodología de medición de compromiso y vocación
							7) Cursos e inducción general y específica.
							8) Interiorización de la cultura organizacional del MTOP.
							9) Implementación de Plan de Clima Laboral
							10) Plan de recompensas por desempeño sobresaliente. Capacitación a elegir, flexibilidad en programación de vacaciones, reconocimiento por desempeño sobresaliente en redes de comunicación interna y externa.

Fuente: Elaboración propia (2022).

El Plan Estratégico propuesto propone un (1) objetivo estratégico, cuatro (4) objetivos operativos y diez (10) acciones estratégicas y tiene como potenciales beneficiarios el personal de talento humano, persona del área objeto de estudio y finalmente los usuarios de atención al cliente de gestión interna de MTOP – Manabí, al recibir servicios y productos de calidad y de mayor efectividad.

Los cuatro (4) objetivos operativos se desagregan a continuación con respecto a los componentes del Modelo integrador para mejorar el desempeño:

- **A2. CAPACITACIÓN:** OO1. Diseñar el plan y cronogramas de capacitación interna y externa en el área de gestión interna en competencias técnicas y conductuales.
- **A1. APTITUD / A2 CAPACITACIÓN:** OO2. Instaurar metodologías y políticas para evaluar al colaborador.
- **A1. APTITUD/ A3. RECURSOS:** OO3. Instaurar buenas prácticas y reforzar metodología de gestión por procesos.
- **B1 VOCACIÓN / B2. COMPROMISO:** OO4. Diseñar Plan para incremento de vocación y compromiso de colaboradores.
- **D. RECOMPENSAS:** Plan de recompensas por desempeño sobresaliente. Capacitación para elegir, flexibilidad en programación de vacaciones, reconocimiento por desempeño sobresaliente en redes de comunicación interna y externa

Retomando las definiciones del Modelo de Relación Motivación – Desempeño de WHETTEN, & CAMERON (2011), el desempeño laboral de los funcionarios se traduce en el producto de las habilidades y motivación que estos posean. Al ejecutar eficientemente el plan estratégico de recurso humanos para el área de Gestión Interna del Transporte Distrital MTOP – Manabí, el impacto en el corto plazo, analizado desde estos dos factores, serán:

- **Habilidad:** Al implementar el plan de capacitación y las nuevas metodologías de evaluación al colaborador se incrementará la habilidad de los funcionarios para la realización de las funciones y responsabilidades definidas dentro del marco de gestión por procesos.
- **Motivación:** dentro del flujo del Modelo de Relación Motivación – Desempeño de WHETTEN, & CAMERON (2011), especificado en la Figura 5, la motivación de los colaboradores está determinada por su nivel de vocación y compromiso hacia el servicio, por lo que para incrementar la motivación en el corto plazo de cada funcionario del MTOP Manabí, el plan estratégico ha definido como lineamiento los siguientes dos (2) aspectos: a) el diseño de un plan para maximizar la vocación y compromiso, siendo este un componente de planificación que argumente y delimite las acciones estratégicas

para incrementar la motivación y b) Plan de recompensas por desempeño sobresaliente, siendo este último un componente que busca incentivar un mejor desempeño para la consecución de recompensas, lo que a su vez impacta en el compromiso y por consiguiente en la motivación de los colaboradores.

El impacto en el corto plazo de ejecutar el plan estratégico de recursos humanos será tener un contingente humano capacitado en las competencias donde se están evidenciando debilidades (conductuales y técnicas), lo que mejorará integralmente las habilidades del personal para la realización de sus funciones y responsabilidades en procesos.

El impacto en el mediano plazo de la ejecución del **Modelo de Relación Motivación – Desempeño de WHETTEN, & CAMERON (2011)**, será el incremento del desempeño laboral valorado a través de los indicadores de productividad por proceso dentro del marco de la gestión por procesos, al tener funcionarios con las habilidades y la motivación pertinente para ejecutar con mayor eficiencia los procesos del área objeto de estudio, como a su vez, se obtendrá el incremento de los indicadores de clima laboral del MTOP -Manabí.

## **Conclusiones**

Los colaboradores del área de Gestión Interna demuestran dominio de conocimientos para desempeñar sus funciones específicas del cargo (Sistema Integrado de Transporte y Obras Públicas SITOP, Normas y procedimientos para la medición de vehículos, Microsoft Office), lo cual demuestra que la inducción en los funcionarios nuevos es efectiva debido a que existe altos niveles de rotación de personal.

Sin embargo, debido a que los trámites son burocráticos y la información que recibe el usuario/ciudadano es errada, es evidente que en los niveles de eficiencia de desempeño individual de los colaboradores han decrecido en las competencias técnicas y conductuales.

Con base a la evaluación de desempeño del año 2021, con respecto a los resultados de la evaluación de desempeño 2020, se evidencia que los colaboradores han mantenido y/o aumentado su capacidad de desarrollar los productos y servicios descritos en el estatuto orgánico del MTOP.

Sin embargo, la evidencia documental evidencia que el rendimiento laboral de los colaboradores ha decrecido en las competencias de:

- Capacidad de orientación y asesoramiento al usuario;
- Monitoreo y Control de documentación;
- Manejo de Recursos del área;

- Orientación al servicio a partir de los requerimientos del cliente;
- Aplicación de normas dependiendo a la situación de procedimientos para cumplir responsabilidades;
- Construcción de niveles laborales con compañeros.

Haciendo referencia a las premisas discutidas en punto **4.3.1. Descubrimiento central**, la propuesta de la presente investigación es implementar el Modelo de David A. Whetten & Kim S. Cameron (2011): Modelo integrador para mejorar el desempeño laboral. El Modelo integrador para mejorar el desempeño desagrega el desempeño como el producto de las habilidades y la motivación de los colaboradores. Este modelo se relaciona con lo descrito por Cenzo (2001), cuando afirma que la Administración de Recursos Humanos se define como las actividades esenciales de las personas para lograr los objetivos de la organización, consiste en contratar sus servicios, desarrollar sus habilidades y motivarlas para alcanzar altos niveles de desempeño.

### **Recomendaciones (según enfoque metodológico)**

Para reducir las brechas de deficiencia en los procesos del área de Gestión Interna de Transporte del MTOP – Manabí es importante ejercer la evaluación de desempeño de manera extensa, periódica e imparcial a los procesos del área objeto de estudio en esta investigación.

Se recomienda para la implementación Modelo integrador para mejorar el desempeño, la ejecución de las diez (10) acciones estratégicas. Estas acciones son proyectos/planes/programas, los cuales para su garantizar el éxito en su implementación y operación deberán ser desarrollados bajo buenas prácticas de gestión de proyectos.

El Modelo integrador para mejorar el desempeño está propuesto para ser insertado correctamente en la gestión estratégica del talento humano por intermedio de un Plan Estratégico que tiene como objetivo incrementar las competencias productivas del recurso humano con el cumplimiento de los siguientes cuatro (4) objetivos operativos: OO1. Diseñar el plan y cronogramas de capacitación interna y externa en el área de gestión interna en competencias técnicas y conductuales; OO2. Instaurar metodologías y políticas para evaluar periódicamente al colaborador; OO3. Instaurar buenas prácticas y reforzar metodología de gestión por procesos y; OO4. Diseñar un Plan para incremento de vocación y compromiso de colaboradores.

Esta investigación abre la puerta para futuras investigaciones de enfoque cuantitativo que utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base

en la medición numérica y análisis estadístico, y así poder definir cómo influye el desempeño del personal en la atención del cliente, del área de Gestión Interna del Transporte Distrital – MTOP Manabí.

## **Referencias Bibliográficas**

- Lluncor, M., Cacho, A., Zegarra, W., & Olano, D. (Enero - Marzo de 2021). El desempeño laboral en organizaciones públicas y privadas. *Revista Pakamuros*, 9(1), 12-20. Obtenido de <https://scholar.archive.org/work/axtuooqijay7c5ydpfg37fd4/access/wayback/http://revistas.unj.edu.pe/index.php/pakamuros/article/download/159/191>
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2011). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Registro Oficial. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Asociación de Centros Promotores de la Excelencia. (2013). *15 Casos sobre motivación y compromiso de las personas*. CEX.
- Banco de Desarrollo de América Latina , & Instituto Nacional de Administración Pública. (Noviembre de 2020). *Impacto de una capacitación para funcionarios públicos de atención ciudadano*. Obtenido de scioteca.caf.com: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1666>
- Barquero Corrales, A. (2005). *Administración de Recursos Humanos*. Costa Rica: Universidad Estatal.
- Bautista Cuello, R., Cienfuegos Fructus, R., & Aguilar Panduro, E. (2020). El desempeño laboral desde una perspectiva teórica. *Revista de Investigación Valor Agregado*, 109-121. doi:<https://doi.org/10.17162/riva.v7i1.1417>
- Bizneo. (2021). *Herramientas de evaluación del desempeño: cómo elegir la más adecuada*. Obtenido de Evaluación del desempeño • Gestión del talento: <https://www.bizneo.com/blog/herramientas-de-evaluacion-del-desempeno/>
- Castagnola Sanchez, V. R., Castagnola Rossini, G. M., Castagnola Rossini, A. d., & Castagnola Sanchez, C. G. (2020). La capacitación y su relación con el desempeño laboral en un Hospital infantil público de Perú. *Journal of business and entrepreneurial studies, Universidad de Oriente*, 4(3). Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/5736/573667939005/573667939005.pdf>
- Cenzo, D. (2001). *Administración de Recursos Humanos*. México.
- Cevallos Gorozabel, E. M. (2016). *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Ecuador: Contribuciones a las Ciencias Sociales. Obtenido de La administración pública en el Ecuador: perfeccionamiento para su régimen

men jurídico administrativo.

Chiavenato, I. (2000). *Administración de Recursos Humanos* (Quinta Edición ed.). Santa Fé de Bogota: Editorial McGRAW-HILL INTERAMERICANA, S. A. . Obtenido de <http://www.untumbes.edu.pe/vcs/biblioteca/document/varioslibros/Administraci%C3%B3n%20de%20recursos%20humanos.%20Chiavenato.pdf>

Chiavenato, I. (2009). El capital humano de las organizaciones. En *Administración de Recursos Humanos* (pág. 203). México: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. Obtenido de <https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/administracion de recursos humanos - chiavenato.pdf>

Collings, D., & Mellahi, K. (2009). *Strategic Talent Management*. Human Resource Management Review.

CPCCS. (31 de Diciembre de 2019). *CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL*. Obtenido de <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

Dolan, S. L., Schuler, R. S., Vall, R., & Jackson, S. E. (2003). *La Gestión de Recursos Humanos*. España: Editorial McGraw-Hill Interamericana de España. Obtenido de <http://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/602b7e4dbc33c471e2358f6f92a29161407cced4.pdf>

Dolan, S., Valle Cabrera, R., Jackson, S., & Schuler, R. (2007). *La gestión de los Recursos Humanos*. España: McGRAW-HILL.

Económico, O. p. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe*. Paris: OECD. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama de las Administraciones P%C3%BAblicas Am%C3%A9rica Latina y el Caribe 2020.pdf>

Economics, O. (2021). *Talento Global 2021: Cómo la nueva geografía del talento cambiará las estrategias de recursos humanos*. Obtenido de <http://www.oas.org/en/sedi/docs/GlobalTalent2021.pdf>

Estrada, C. P. (2015). *La Motivación laboral como herramienta de gestión en las organizaciones empresariales*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Faria, F. (1995). *Desarrollo Organizacional. Enfoque Integral*. México: Noriega Editores.

Ferri Ramírez, L. (2016). *La Gestión del Talento en un entorno de crisis*. España: 3Ciencias.

Flores Villalpando, R. (2014). *Administración de Recursos Humanos*. México:

UNID.

- GAD Portoviejo. (2021). *Plan Portoviejo 2035*. Portoviejo.
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública* (Pimera Edición ed.). México: Editorial Porrúa. Obtenido de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>
- Gil, I., Ruiz, L., & Ruiz , J. (1997). *La nueva dirección de personas en la empresa*. España: McGraw-Hill.
- Gonzales Serra, D. J. (2008). *Psicología de la Motivación* . Ciudad de la Habana: Ciencias Médicas.
- González Garcés, D. I. (2020). *Universidad Técnica de Ambato* . Obtenido de Clima organizacional y desempeño laboral de los servidores públicos del Servicio de Rentas Internas: <https://repositorio.uta.edu.ec/bits-tream/123456789/31523/1/06%20ADP.pdf>
- Great Place to Work. (2009). *Great Place to Work*. Libros de Cabecera.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2017). **Metodología de la Investigación** (Sexta ed.). México: McGRAW-HILL. Obtenido de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2020). Desempeño Laboral del Capital Humano en las Universidades de la Ciudad de Cuenca. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 163-193. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v5i3.894>
- Herreros, J. L. (2005). *SABER MOTIVAR: ¿EL PALO O LA ZANAHORIA?* <http://www.psicologia-online.com/articulos/2005/motivacion.shtml>.
- Herzberg, F. (1959). *The motivation to work*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Jara Martínez, A. M., Asmat Vega, N. S., & Alberca Pintado, N. E. (2018). Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(83). Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/290/29058775014/29058775014.pdf>
- Kenjo GmbH. (2004). *Formación y desarrollo de los empleados: guía para los responsables de RRHH*. Obtenido de Kenjo: <https://www.kenjo.io/es/guia-formacion-y-desarrollo-de-empleados>
- Kenjo GmbH. (2021). *Guía de evaluación de desempeño para recursos humanos*. Obtenido de <https://www.kenjo.io/es/guia-evaluacion-desempe-no-para-recursos-humanos>

- Labrador Machín, O., Bustio Ramos, A., Reyes Hernández, J., & Lolana Carvalhais Cionza Villalba, E. (2019). Gestión de la capacitación y capacitación para una mejor gestión en el contexto socioeconómico cubano. COODES, 68. Obtenido de <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/222>
- Lewis, R., & Heckman, R. (2006). *Talent Management: A critical review*. USA: Elsevier.
- Martínez , E., & Martínez , F. (2009). *Capacitación por Competencia*. Obtenido de <https://www.sence.cl/601/articles-5675> archivo 01.pdf
- Maslow, A. H. (1954). *Motivación y Personalidad*. Madrid - España: Días de Satos S.A.
- Mayorca Beltrán, D. Y., Mayorca Capataz, E., & Mayorca Beltrán, M. E. (2020). El desempeño: Nota esencial para el mantenimiento y supervivencia de las organizaciones. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración, Universidad El Bosque*, 31(16). Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=409666285002>
- MDT. (Abril de 2018). *Ministerio del Trabajo*. Obtenido de Plan-Nacional de Capacitación para el Sector Público 2018-2021: <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/11/Plan-Nacional-de-Capacitaci%C3%B3n-2018.pdf>
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (22 de Junio de 2015). *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Obtenido de <https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/RDC%202020%20SPTMF%20Objetivos-institucionales.pdf>
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (2021). *Evaluación de Desempeño*. Obtenido de <https://siith.trabajo.gob.ec/siith-core-web/paginas/evaluacion/uath/nivelesEficienciaInstitucion.jsf>
- Mora Romero, J. L., & Mariscal Rosado, Z. M. (2019). Correlación entre la satisfacción laboral y desempeño laboral. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. doi:<https://doi.org/10.46377/dilemas.v3i1.1307>
- Moreno Pazmiño, E. K. (2020). *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*. Obtenido de Incidencia de la cultura organizacional, en el desempeño laboral de la industria Grupo Empresarial Amseal en el año 2019: <http://hdl.handle.net/10644/7485>
- MTOP. (2022). El MTOP al servicio del pueblo ecuatoriano. Quito, Pichincha, Ecuador. Obtenido de <https://www.obraspublicas.gob.ec/el-mtop-al-servicio-del-pueblo-ecuatoriano/>

- Nolasco Ortiz, D. G. (2020). *La evaluación del desempeño y su relación con la satisfacción laboral.*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/7316>
- Ochoa Duque, D. I. (2021). *UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO*. Obtenido de Cultura organizacional y desempeño laboral de los colaboradores en una empresa privada Guayaquil 2021: <https://hdl.handle.net/20.500.12692/77863>
- Organización Internacional del Trabajo. (1998). *El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición*. Ginebra: OIT.
- Palaci, F. (2005). *Psicología de la Organización*. Madrid, España: Pearson Prentice Hall.
- Pedraza, E., Amaya, G., & Conde, M. (2010). *Desempeño laboral y estabilidad del personal administrativo contratado de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia*. Maracaibo: Scielo.
- Pérez Fernández, V., Gutiérrez Domínguez, M., García García , A., & Gómez Bujedo, J. (2005). *Procesos Psicológicos Básicos* . Madrid: Pearson.
- Perret, R. (2016). *El secreto de la motivación* . México.
- Pink, D. (07 de 2009). Obtenido de The puzzle of motivation: [https://www.ted.com/talks/dan\\_pink\\_on\\_motivation](https://www.ted.com/talks/dan_pink_on_motivation)
- Quito-Matute, D. B., Orbe-Guaraca, M. P., Ortiz-González, R. A., & Matovelle-Romo, M. M. (2020). Desempeño Laboral del Capital Humano en las Universidades de la Ciudad de Cuenca. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 163-193. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v5i3.894>
- Ramírez, R., Espindola, C., Ruíz, G., & Hugueth, A. (2019). Gestión del Talento Humano: Análisis desde el Enfoque Estratégico. *Información tecnológica*. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642019000600167>
- Robbins, S. (2004). *Comportamiento Organizacional*. México: Prentice Hall.
- Rodríguez Marulanda, K. P., & Lechuga Cardozo, J. I. (2019). Desempeño laboral de los docentes de la Institución Universitaria ITSA. *Revista Escuela de Administración de Negocio*(87), 79-101. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n87/0120-8160-ean-87-79.pdf>
- Rodríguez, S. T. (2012). *Estudios y metodología del celador como elemento motivador y conciliador en los centros hospitalarios*.
- Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*. México: Plaza y Valdés S.A.
- Sherman, A., Bohlander, G., & Snell, S. (1999). *Administración de Recursos*

*Humanos.* México: International Thomson Editores.

Shuttleworth, M. (1 de Abril de 2008). *Explorable.com*. Obtenido de Diseño de Investigación de un Caso de Estudio: <https://explorable.com/es/diseño-de-investigacion-de-un-estudio-de-caso>

Ulrich, D. (1997). *Recursos humanos champions*. Buenos Aires: Granica.

Waterhouse, P. (1987). *Diseño de cursos de entrenamiento*. Londres.

WHETTEN, , D., & CAMERON , K. (2011). *Desarrollo de Habilidades Directivas*. México: Pearson.

Whitehead, T. (2005). *Basic classical ethnographic research methods secondary data analysis, fieldwork, observation/participant observation, an informal and semi-structured interviewing*. Obtenido de <http://www.cusag.umd.edu/documents/WorkingPapers/ClassicalEthnoMethods.pdf>

Yin, R. (2018). *Case Study: Research and Applications*. SAGE Publications.

Zuboff, S. (1988). *In the age of the smart machine: The future of work and power*. E.E.U.U: Peneas Books Group.

# Optimizando las Competencias Laborales en el Servidor Público<sup>1</sup>

**Grey Mairs Padilla de Vegas<sup>2</sup>**  
**Magda Cejas Martínez<sup>3</sup>**

## Introducción

Hoy en día, países, regiones y bloques económicos invierten gran cantidad de esfuerzos en la adopción de nuevas tecnologías de información y comunicación de igual manera lo hacen las grandes organizaciones empresariales, universidades e instituciones públicas, quienes persiguen metas enfocadas en diferentes áreas colocando énfasis en ser más competitivas y lograr rendimientos idóneos a través de su talento humano. Estos escenarios son fundamentales para entender la complejidad del mundo actual en especial en las empresas del sector público. La globalización se presenta como un elemento crucial en las innovaciones, transformaciones y cambios que ocurren cotidianamente en las empresas como es el caso de la incorporación de nuevos enfoques organizativos que en la actualidad se logran a través de la inteligencia artificial. La propagación de este fenómeno se atribuye a la búsqueda de nuevas oportunidades y al empeño por alcanzar la máxima eficiencia por parte de la dirección.

Asimismo, el crecimiento del talento humano y la implementación de tecnología en las instituciones responden a la necesidad de profundizar en las competencias que influyen en el desempeño efectivo de las personas – en este caso de los servidores públicos - lo que a su vez repercute en la consolidación de los propósitos institucionales. Por ello, se resalta el papel esencial que desempeña la gestión del talento humano en la administración empresarial, pues asegura la atracción de personal adecuado mediante la consideración de sus habilidades para ocupar puestos clave y estratégicos.

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> gpadilla2578@pucesm.edu.ec - Magister en Administración de Empresas – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> mcejas@pucesm.edu.ec - Docente de la Maestría en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

La participación de estos recursos humanos en las organizaciones busca fomentar la competitividad y facilitar su adaptación a la complejidad del entorno. Al mejorar la capacidad de respuesta y el desempeño de las personas, se establece una sólida base para enfrentar los desafíos que hoy son más recurrentes.

Son muchos los tratadistas – Drucker (1999), Werther y Davis (2008), Porter (2003), Navas y Guerras (1997) -entre otros- que enfatizan en el deber de las organizaciones es considerar entre todos los aspectos al personal como el principal recurso estratégico, sin embargo, en la práctica pocas son las instituciones públicas que logran ver al talento humano como un factor clave y estratégico. Es importante destacar, que toda organización tiene como propósito crear planes y estrategias dirigidas a las personas para mantenerlas, reconocerlas y recompensarlas en su trabajo, en este sentido, la dirección del talento humano en las instituciones públicas representa un órgano importante de la empresa del cual depende, en gran parte el resto de las dependencias, direcciones y sectoriales.

En relación con la administración pública, la gestión de recursos humanos enfrenta constantemente los desafíos que surgen debido a los cambios y modificaciones del mercado laboral pues es necesario tomar en cuenta el desarrollo de conocimientos y habilidades de los empleados públicos. El desafío para la dirección de los recursos humanos en este sector es identificar las condiciones necesarias y apropiadas que contribuyan a mantener el rendimiento y la satisfacción de los trabajadores, mejorando sus beneficios laborales, calidad de vida en el trabajo, garantizando una remuneración justa, desarrollando sus competencias y manteniendo la competitividad en el ámbito público.

Expertos en competitividad y eficacia- Werther y Davis (2008), Porter (2003), Pfeffer (1998), Drucker (1999),Barney (1991) y Conner y Ulrich (1996) , Navas y Guerras (1997)- han enfatizado que no es suficiente centrarse únicamente en la tecnología, los procesos y las estructuras organizacionales para lograr el éxito en una organización. Es crucial invertir en las personas y en la cultura organizacional ya que estos son el motor que impulsa todos los demás aspectos de una organización. En el caso del sector público, esta premisa es especialmente relevante. Si la mentalidad de las personas que trabajan en la administración pública no cambia, es probable que ellas mismas terminen perpetuando las viejas estructuras, leyes, procedimientos y trámites burocráticos actuales lo que a su vez dará lugar a una gestión ineficiente y poco innovadora (Cárdenas, 1992).

Es cada vez más importante que las instituciones públicas adopten un enfoque centrado en las personas, priorizando la formación, el desarrollo, la motivación y las competencias de los servidores públicos. Esto implica

implementar programas de capacitación, fomentar una cultura de aprendizaje y mejora continua, reconociendo el desempeño y el compromiso del talento humano.

Además, es necesario abordar y transformar la cultura organizacional en el sector público para promover la innovación, la colaboración y la adaptabilidad. Esto incluye la implementación de prácticas de liderazgo que empoderen a los empleados a gestionar con agilidad los trámites, fomenten la toma de decisiones participativa y faciliten el cambio cultural necesario para mejorar la eficiencia y la eficacia en la administración pública.

Este estudio documental tiene como objetivo reflexionar sobre el papel de la gestión de recursos humanos en el contexto de la administración pública, como elemento clave para fortalecer la formación por competencias de los empleados. Se analizan, para ello, el sistema de recursos humanos en el sector público y sus alcances organizativos y funcionales, considerando las estrategias de formación que garantizan el desarrollo de competencias para un desempeño efectivo en el servicio público.

## **Antecedentes y Teorías que Considerar**

La administración pública y la gestión del talento humano han sido objeto de estudio y análisis en los últimos años debido a la creciente importancia de la eficiencia y la eficacia en el sector público. La gestión del talento humano en la administración pública se ha vuelto crucial para alcanzar los objetivos institucionales y brindar servicios de calidad a los ciudadanos. La implementación de políticas y prácticas adecuadas en esta área puede mejorar significativamente el desempeño de las instituciones públicas y aumentar la satisfacción de los empleados a través de las competencias es un factor estratégico de actualidad. Palmar Rafael y Valero Jhoan (2014)

En este sentido, cabe destacar que todo abordaje – desde cualquier perspectiva metodológica- requiere fundamentalmente partir de los registros científicos generados en torno a la temática; por ello en el caso particular de esta investigación se hace propicio mencionar los siguientes antecedentes vinculados al objeto de estudio; el estudio titulado : Propuesta de un Modelo de Gestión para la ejecución de estudios de control en la gestión de talento humano a las instituciones públicas, para la Dirección de Control del Servicio Público del Ministerio del Trabajo realizado por Guerrero Allán (2020) plantea que dentro del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo, se establece que una de las funciones y responsabilidades de la Dirección de Control del Servicio Público (DCSP) es llevar a cabo investigaciones de control específicas o integrales sobre el cumplimiento de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y otras normativas vigentes,

mediante visitas in situ a las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) de las instituciones públicas; señala la mencionada autora en su investigación que un estudio de control es similar a una auditoría de gestión, siendo los servidores públicos, conocidos como Analistas de la Dirección de Control del Servicio Público, quienes los llevan a cabo.

Actualmente, la DCSP no dispone de un modelo de gestión que defina el procedimiento técnico, incluya una descripción detallada de las actividades, fases y tiempos de ejecución de un estudio de control. Los Analistas de Control del Servicio Público que realizan estos estudios lo hacen de manera empírica, sin planificación previa. Además, no cuentan con herramientas técnicas para recopilar y registrar la información proporcionada por las UATH de las instituciones de forma ordenada, lo que dificulta el análisis, identificación y seguimiento de las observaciones encontradas en las instituciones estudiadas. De esta manera la forma en que se han llevado a cabo los estudios de control ha generado duplicidad de tareas y tiempos muertos. Además, la falta de información oportuna ha provocado retrasos en los procesos. Asimismo, se han realizado actividades de manera improvisada y sin una adecuada planificación. La información obtenida como resultado del estudio no está disponible cuando se necesita emitir informes a las autoridades ni se conoce su estado actual, lo que impide mantener un registro de los estudios de control ejecutados. Este aporte es significativo por cuanto la autora propone un modelo de gestión que permitirá determinar acciones que apoyarán y fortalecerán la gestión de la Dirección de Control del Servicio Público del Ministerio del Trabajo y mejorará la eficiencia y eficacia de las actividades ejecutadas en los estudio de control, las mismas que tienen sus bases en la legislación actual vigente; lo que permitirá involucrar y promover a los servidores públicos a cumplir los objetivos estratégicos planteados en las diferentes unidades organizacionales y beneficiará indirectamente a las Unidades de Administración del Talento Humano de las instituciones públicas objetos del estudio.

Seguidamente los aportes del estudio de Calderón H. ( 2004) titulado Gerencia Del Talento Humano En El Sector Público: Análisis En Entidades Públicas De Manizales, Pereira Y Armenia hace mención en este caso que la gestión del talento humano en el sector público históricamente se ha enfocado en la administración de personal, sin lograr avances significativos en la gestión estratégica del área y su contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales. De esta manera el autor consolida su estudio en 39 entidades públicas de las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia, se investigó el papel de la gestión humana en el cumplimiento de la misión del Estado. Las preguntas centrales de esta investigación fueron: ¿Cuál es el perfil de los gerentes de talento humano en las entidades objeto de estudio? ¿Cuál es el aporte de las áreas de

recursos humanos a la gestión estratégica de las entidades? ¿Cómo están las prácticas de talento humano en el sector estudiado? En virtud de lo planteado los resultados del estudio revelaron una brecha significativa entre lo que debería ser el enfoque y lo que realmente hacen las áreas de talento humano en las entidades departamentales y municipales; es así como la gestión humana en las organizaciones estatales- instituciones públicas- estudiadas no ha cumplido con las expectativas de los altos directivos institucionales ni con los avances y desarrollos teóricos de la disciplina. Se evidenció que las áreas de talento humano en estas entidades aún mantienen una función tradicional de carácter administrativo, y aportan poco al desarrollo estratégico de las organizaciones. Se concluye que para el abordaje de estos desafíos es fundamental que las instituciones públicas adopten un enfoque más estratégico en la gestión del talento humano. Esto implica la promoción de la capacitación y el desarrollo de los empleados, la evaluación del desempeño, la retención del talento, y la creación de un ambiente laboral favorable y motivador.

Es necesario destacar al respecto de los antecedentes que en esta temática son muchos los registros que dan cuenta de la relevancia del estudio estableciéndose de una u otra manera la relevancia estratégica que tiene el talento humano en la administración pública.

## **La gestión del talento humano: un enfoque integral desde lo público**

Especialistas en el talento humano - Claver, Gasco, Llopis (2000), Valle, R. (1995), Sastre y Aguilar (2003), Werther y Davis (2008), entre otros- han sostenido que los enfoques mecanicistas en la gestión administrativa han dejado de ser relevantes en la actualidad. Estos enfoques rígidos, burocráticos, operacionales y productivos veían al trabajador/empleado únicamente como un medio para la producción, sin tener en cuenta sus necesidades y beneficios laborales justo. Es así, como con el paso del tiempo, la gestión humana ha realizado numerosos esfuerzos para dinamizar la administración del talento humano en ámbito privado y público. Este dinamismo busca fortalecer el éxito organizacional, reforzando las habilidades, actitudes y motivaciones así como de sus competencias laborales evidenciando con ello la importancia de cambiar la forma en que se gestionan las personas para enfrentar con éxito los nuevos desafíos en un entorno global. Cejas , M. F., Mendoza , D. J., Navarro , Rogel Villacis J. L & Ortega Freire, Y. M. (2019).

Los estrategas en gestión humana que las instituciones públicas y privadas sobrevivirán a los cambios en este entorno siempre que tengan en cuenta la visión, la planificación y la renovación constante, también consideren las competencias de las personas. En consecuencia, estos factores permiten que

el talento humano se convierta en socios estratégicos clave de la filosofía institucional. La ventaja competitiva será siempre orientada al desarrollo del talento humano creando enfoques diferenciadores como los conocimientos, habilidades, estímulo de actitudes, generación de habilidades y fomento de cualidades, así como desarrollo de las competencias para el logro del desempeño efectivo.

La tabla 1 representa la diversidad de alcance y significados que tiene la gestión del talento humano en la actualidad.

**Tabla 1. Competencias del Talento Humano**

Gestión del Talento Humano – Referencias conceptuales para su comprensión
La gestión del talento humano es aquella que permite la promoción de una cultura institucional basada en la ética, la transparencia y la responsabilidad, lo que contribuye a generar confianza en las instituciones gubernamentales (Armas Ortega, Llanos Encalda, Traverso Holguín 2018).
La gestión del talento humano en la administración pública abarca una serie de prácticas que van más allá de la administración de personal, enfocándose en la creación de valor y en la mejora continua del desempeño como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral (Jara, Asmat, Alberca & Medina 2018).
la gestión del talento humano en la administración pública es un enfoque integral que busca garantizar que las instituciones gubernamentales cuenten con empleados altamente capacitados, motivados y comprometidos, que estén alineados con los valores y principios éticos del sector público, y que contribuyan al logro de los objetivos institucionales y a la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos (Orozco y Pando, 2017).
Según Varela (2008), la gestión del talento humano en el sector público implica la planificación, organización, dirección y control de las actividades relacionadas con la atracción, desarrollo, motivación y retención del personal necesario para cumplir con los objetivos institucionales.
La gestión del talento humano en la administración pública va más allá de la simple administración de personal, centrándose en la creación de valor y la mejora del desempeño del personal (Werther y Davis, 2008).
La gestión del talento humano en la administración pública también se ocupa de garantizar que los empleados públicos estén alineados con los valores y principios éticos del sector público, lo que ayuda a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y a fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales (Navas y Guerras, 1997).
Eslava (2004), confirma que gestionar el talento humano, consiste en asumir un enfoque estratégico de dirección, cuyo objetivo es obtener la máxima creación de valor para la organización, a través de un conjunto de acciones dirigidas a disponer en todo momento del nivel de conocimiento, capacidades y habilidades en la obtención de los resultados necesario para ser competitivo en el entorno actual y futuro.

Fuente: Padilla, G & Cejas M (2023) a partir de especialistas en talento humano. La tabla 1 representa la diversidad de alcance y significados que tiene la gestión del talento humano en la actualidad.

Lo anterior refleja la preponderancia que tiene la gestión del talento humano en las instituciones públicas, teniendo en cuenta que la comprensión del alcance en esta temática determina el lugar estratégico que tiene los nuevos desafíos que demanda el entorno global dado que, ya es sabido por los estrategas del campo de la gestión humana, que solo podrán superar estas transformaciones aquellas instituciones que se preparen continuamente, en consecuencia tales condiciones permiten que los colaboradores sean los principales socios estratégicos para el logro de los propósitos , creando para ello una Nota de ventaja competitiva. Esta ventaja competitiva, se centra en la

gente, en el talento humano lo que lleva a crear factores distintivos como es el caso del conocimiento, las destrezas, el estímulo a las actitudes, la generación de habilidades y el fomento de las competencias en el trabajo para desarrollar potencialmente las cualidades y por ende el desempeño efectivo.

## **Las Competencias Laborales: hacia un proceso de transformación en el desempeño laboral**

En la era actual del conocimiento y la globalización, las organizaciones, tanto públicas como privadas, enfrentan una competencia cada vez más intensa y desafiante. En este contexto, el capital humano se ha convertido en un elemento crucial para el éxito y la sostenibilidad de cualquier entidad. Las competencias laborales se han erigido como un pilar fundamental en la gestión del talento humano, ya que proporcionan una base sólida para mejorar la productividad, la eficiencia y la calidad en el desempeño laboral. Este estudio tiene como objetivo explorar la importancia de las competencias laborales en el proceso de transformación del desempeño laboral y su contribución al logro de los objetivos organizacionales. Resulta destacable plantear los tipos de competencias que se conocen:

**Tabla 2. Tipos de Competencias**

Competencias genéricas: serían aquellas que aseguran la transferibilidad de destrezas ocupacionales porque se refieren a comportamientos asociados con desempeños comunes a diversas organizaciones y ramas de actividad productiva (habilidad para analizar, negociar, planificar, interpretar, organizar, negociar, para trabajar en equipo, entre otras).
Competencias básicas: son las que se relacionan con la formación y que permiten el ingreso al trabajo: habilidades para la lectura y escritura, comunicación oral, cálculo, entre otras.
Competencias técnicas o específicas: se relacionan con los aspectos técnicos directamente relacionados con la ocupación y no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales como: la operación de maquinaria especializada, la formulación de proyectos de infraestructura, etc.).
Competencias tecnológicas: las que facultan el conocimiento y uso de tecnologías usuales.

Fuente: Padilla G. & Cejas M (2023)

Como se mencionó anteriormente, las competencias son fundamentales en el mundo actual, ya que la influencia del enfoque basado en competencias en el ámbito educativo se debe a las demandas y necesidades presentes en este campo. Estas demandas y necesidades se evidencian en las reflexiones, análisis y revisiones enmarcadas en políticas gubernamentales y en la participación de organismos internacionales, quienes expresan su interés en la transición de la era actual derivada de los cambios intrínsecos en la tecnología, que, de una manera u otra, afectan el desempeño y la formación de los profesionales.

## Marco Metodológico

Todo trabajo de investigación requiere de la aplicación del método científico, en este sentido el diseño de investigación de este estudio hizo referencia a un “modelo de verificación que permite contrastar hechos con teorías y adopta la forma de una estrategia o plan general que establece las operaciones necesarias para llevarlo a cabo” (Cejas, 2015, p. 25).; de esta manera se adopta el desarrollo metodológico como una estrategia general de trabajo que las investigadoras establecen después de identificar el objeto de estudio para abordarlo posteriormente.

Esta investigación tiene una orientación empírica que permitió recopilar información relacionada con las competencias laborales que según la consulta – prueba piloto- requiere un servidor público para el desempeño efectivo de sus actividades; de esta manera se seleccionaron un conjunto de competencias base para luego realizar un análisis de la situación planteada con relación a la consulta realizada a través de un Google forms a especialistas del área pública. Aquí, los datos de interés para los investigadores se presentaron para recopilar la información deseada. En consecuencia, el estudio se desarrolló sistemáticamente (selección, diseño, elaboración de instrumentos, recolección de datos) mediante la aplicación de un cuestionario cuantitativo y representativo a una población 15 servidores públicos que dominan el área de competencia referida al talento humano. Este cuestionario se diseñó siguiendo la Escala de Likert con un total de 10 competencias que se constituyeron en afirmaciones con opciones de respuestas: 1) Totalmente de acuerdo, 2) De acuerdo, 3) Medianamente de acuerdo, 4) En desacuerdo, y 5) Totalmente en desacuerdo; cabe destacar que el cuestionario constituye una forma concreta de la técnica de observación que permite a las investigadoras enfocar su atención en ciertos aspectos y ajustarse a ciertas condiciones.

En todo proceso de investigación, se consideran tanto la población como la muestra. Es importante destacar que, aunque se buscaba obtener resultados idóneos en la investigación, la muestra estuvo representada por servidores públicos que desempeñaban cargos de dirección publica en el área del talento humano y que a través de sus experiencias en los cargos desempeñados tenían conocimiento de aquellas competencias clave que caracterizaban al servidor público. Por lo tanto, la representación muestral estuvo conformada por un total de doce coordinadores del área del conocimiento, a quienes se les aplicó el instrumento mencionado.

La validez del instrumento, referida a si este abarca los aspectos necesarios para recabar información según los objetivos de la investigación, se determinó mediante el juicio de expertos. Esto implicó la selección de 3 a 5 expertos del área

encargados de evaluar las características del instrumento desde perspectivas teóricas, prácticas, profesionales y metodológicas. Los resultados se procesaron mediante estadística descriptiva utilizando el sistema de escalograma de Guttman, que establece que “la escala Likert en un instrumento puede o no requerir juicio de expertos, pero sí es suficiente administrarlo a una pequeña muestra de sujetos que puedan provocar en el encuestado una mayor tendencia a mostrar acuerdo, indistintamente de cuál sea el contenido del ítem” (D’ Ancona 2014, p. 254)

## **Resultados**

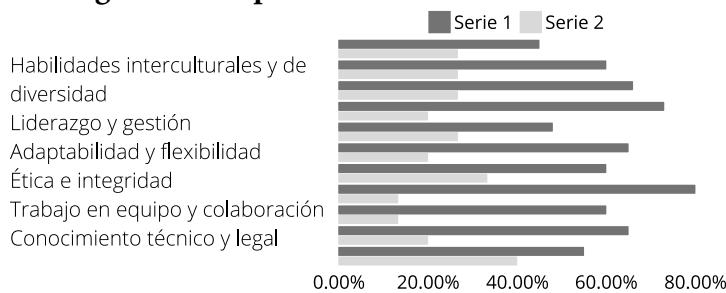
Una vez aplicada la encuesta se obtuvieron como resultados aquellas competencias que determinan la caracterización del servidor público en las actividades que desarrolla en su puesto de trabajo. En virtud de los resultados obtenidos en el estudio la tabla Nro. 2 muestra las competencias que en resumen identifican el perfil idóneo para el servidor público. Estos resultados reflejan en una escala de Likert aplicada las competencias más destacadas en el ámbito del ejercicio profesional en el ámbito público. Queda en evidencia con los consultados especialistas del área del talento humano en la Administración Pública que esta es un factor clave para el éxito de la gestión de toda institución al servicio de la comunidad, por lo cual la optimización de las competencias laborales en el cargo que desempeña el servidor es esencial para el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y el impacto de las políticas públicas al servicio de la comunidad. La tabla 2 refleja los resultados de las competencias más relevantes de un servidor público identificadas por los consultados.

**Tabla 3. Competencias del Servidor Público**

Competencias del servidor público
Conocimiento técnico y legal: Los servidores públicos deben poseer un conocimiento sólido de las leyes, normativas, y regulaciones aplicables en su área de trabajo.
Habilidades comunicativas: La capacidad para comunicarse de manera clara y efectiva, tanto de forma oral como escrita, es fundamental para interactuar con colegas, superiores, y ciudadanos. Esto incluye la habilidad para escuchar activamente y transmitir información de manera comprensible.
Trabajo en equipo y colaboración: Los servidores públicos deben ser capaces de trabajar de manera colaborativa con otros, tanto dentro como fuera de su organización, para lograr objetivos comunes y abordar problemas complejos.
Ética e integridad: Actuar con honestidad, transparencia y responsabilidad es esencial para mantener la confianza pública y garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones.
Solución de problemas y toma de decisiones: Los servidores públicos deben ser capaces de analizar situaciones, identificar problemas, generar soluciones innovadoras y tomar decisiones informadas y justas.
Adaptabilidad y flexibilidad: Los servidores públicos deben ser capaces de adaptarse a cambios en las circunstancias, políticas y tecnologías, y estar dispuestos a aprender y desarrollar nuevas habilidades.
Orientación al servicio público: Los servidores públicos deben demostrar un compromiso genuino con el servicio a la comunidad y la promoción del bien común, poniendo las necesidades de los ciudadanos y la eficiencia en la utilización de recursos públicos como prioridades.
Liderazgo y gestión: Los servidores públicos en posiciones de liderazgo deben ser capaces de guiar, motivar y apoyar a sus equipos, así como de gestionar recursos y proyectos de manera eficaz.
Gestión del tiempo y organización: La capacidad para priorizar tareas, establecer metas y gestionar el tiempo de manera eficiente es crucial para el desempeño exitoso en el sector público.
Conocimiento técnico y legal: Los servidores públicos deben poseer un conocimiento sólido de las leyes, normativas, y regulaciones aplicables en su área de trabajo. Además, deben ser capaces de aplicar este conocimiento en la toma de decisiones y en la ejecución de sus tareas.

Fuente: Padilla G. & Cejas M (2023)

Lo expuesto denota en la tabla Nro. 2. respecto a los resultados obtenidos sobre aquellas competencias clave para el ejercicio público en el marco de las instituciones de la gestión pública concebidas como el conjunto de capacidades, habilidades y rasgos, que, certificadas apropiadamente, que permiten que el servidor público sea reconocido por la sociedad con el rol correspondiente para desarrollar inherentes al cargo que ocupa.

**Figura 1 Competencias del Servidor Público**

Fuente: Padilla G. & Cejas M (2023)

El grafico 1 denota que en orden de relevancia las competencias más importantes para el sector público serían: Con un 80% de los consultados trabajo en equipo y colaboración; seguido de un 73% orientación al servicio público; con un 66% de los consultados la competencia de liderazgo y gestión, y las competencias comunicativas y solución de problemas con la toma de decisiones ambas con un 65 de aceptación como muy importantes, llama la

atención que las competencias relacionadas con el conocimiento técnico (TIC) y legal son consideradas con un 55% como menos importantes que las mencionadas.

## **Conclusiones**

En el ámbito de la temática abordada se concluye que el Talento Humano en la Administración Pública juega un papel crucial en el desarrollo de las instituciones públicas y en correspondencia al bienestar de la comunidad. Optimizar las competencias laborales de los empleados públicos es esencial para garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de los recursos y servicios públicos.; de esta manera la capacitación, el desarrollo de habilidades y la promoción de un ambiente laboral adecuado son factores clave para potenciar las habilidades y capacidades de los funcionarios, permitiéndoles brindar un servicio de calidad a la ciudadanía. Asimismo, es fundamental promover en las instituciones publica la formación por competencias en el servidor público, además del gran desafío que representa la innovación y la adaptación a los cambios tecnológicos y sociales, con el objetivo de mantener la competitividad y mejorar la gestión pública. Estas acciones, en conjunto, permitirán una Administración Pública más efectiva y orientada hacia el bienestar y progreso de la comunidad, logrando un impacto positivo y sostenible en el largo plazo.

## **Recomendaciones**

Desde un enfoque contemporáneo y en virtud de la temática, así como la consulta realizada a bases documentales respecto al tema para optimizar las competencias laborales del Talento Humano en la Administración Pública y mejorar su servicio a la comunidad, se pueden implementar las siguientes recomendaciones:

- Impulsar programas de capacitación y actualización para desarrollar habilidades técnicas y blandas, adaptándose a las necesidades del entorno laboral y los avances tecnológicos.
- Fomentar la formación de líderes dentro de la Administración Pública, promoviendo habilidades de comunicación, toma de decisiones y gestión de equipos.
- Establecer sistemas de evaluación de desempeño basados en objetivos, indicadores y metas, con el fin de identificar áreas de mejora y reconocer el trabajo bien realizado.
- Promover una cultura de compromiso, ética, responsabilidad y

colaboración, en la que el personal se sienta motivado e identificado con los objetivos institucionales.

- Impulsar la diversidad de género, edad, etnia y formación académica, creando un ambiente laboral inclusivo y enriquecedor.

## Referencias Bibliográficas

- Barney, J. 1991. "Firms Resources and Sustained Competitive Advantage", en: Journal of Management, v. 17, pp. 99-120.
- Becker, B. E.; Huselid, M. A.; Pickus, P. S., y Spratt, M. F. 1998. "Los RH como Nota de valor para los accionistas: investigación y recomendaciones", en: Ulrich, D.; Losey, M. R., y Lake, G. (eds.), El futuro de la dirección de recursos humanos, Barcelona, Gestión, 2000, pp. 246-259.
- Calderón Hernández, Gregorio Gerencia del talento humano en el sector público: análisis en entidades públicas de Manizales, Pereira y Armenia Cuadernos de Administración, vol. 17, núm. 28, julio-diciembre, 2004, pp. 71-90 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia
- Cejas Martínez, M. F., Mendoza Velazco, D. J., Navarro Cejas, M., Rogel Villacis J. L. y Ortega Freire, Y. M. (2019). A Performance-Centred Competency-Based Approach to Quality University Teaching. Integratsiya obrazovaniya = Integration of Education 23(3), 350-365. DOI: <https://doi.org/10.15507/1991-9468.096.023.201903.350-365>
- Cejas, M ( 2017). Metodología de la Investigación Científica. 1era Edición. Quito. Editorial ESPE.
- Cejas, M., Mendoza, D., Alban, C. y Frías, É. (2020). Caracterización del perfil de las competencias laborales en el docente universitario. Orbis 45(15), 23-37. Disponible en: <http://www.revistaorbis.org.ve/pdf/47/art3.pdf>
- Claver, C. Gasco, G & Llopis, J. (2000), Los recursos humanos en la empresa: un enfoque directivo. Editorial Civita.
- Conner, J. y Ulrich, D. 1996. "Human Resource Roles: Creating Value, not Rhetoric", en: Human Resource Planning, v. 19, n. 3, pp. 18-30.Cárdenas, M. (1994) Gerencia pública en Colombia: alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector colombiano, Bogotá, Editorial Jurídica.- Drucker (1999),
- Eslava, Edgar (2004), Gestión del Talento Humano en las organizaciones. Recursos humanos blog. Recuperado en: <https://bit.ly/2tukrdY>
- Guerrero Allán, Sonia del Pilar (2020) Propuesta de un Modelo de Gestión para la ejecución de estudios de control en la gestión de talento huma-

no a las instituciones públicas, para la Dirección de Control del Servicio Público del Ministerio del Trabajo. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7898>

Jara Martínez, A. , Asmat Vega , Nicanor (2018) Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral. Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 23, núm. 83, 2018 Universidad del Zulia, Venezuela <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29058775014>

Ley Orgánica De Servicio Público, LOSEP (2016) Ley 0 Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010 Ultima modificación: 28-mar.-2016 Estado: Vigente.

Nancy Elizabeth Alberca Pintado ,Jessica Julissa Medina Guzmán ,Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 23, núm. 83, pp. 740-760, 2018. Universidad del Zulia

Navas, J. E., & Guerras, L. A. (1997). La dirección estratégica de la empresa: metodología, técnicas y casos. Civitas Ediciones.

Palmar Rafael y Valero Jhoan (2014), Competencias y desempeño laboral de los gerentes. Públicos, vol. 17, núm. 39, enero-abril, 2014, pp. 159-188. Universidad Autónoma del Estado de México. <http://www.redalyc.org/pdf/676/67630574009.pdf>

Pfeffer, J. 1998. La ecuación humana: la dirección de RH clave para la excelencia empresarial, Barcelona, Gestión 2000 y Edipe.

Porter (2003), Ser Competitivo. Ediciones Deusto. Harvard Business School. Bilbao. España

Sastre, M. & Aguilar, E. (2003). Dirección de recursos humanos, un enfoque estratégico. Madrid: McGraw-Hill.

Valle, R. (1995). La gestión estratégica de los recursos humanos. Addison - Wesley Iberoamericana

Werther y Davis (2008) Administración de Recursos Humanos. Editorial Mc Graw Hill. (2008) México.

Werther, W. & Davis, K. (2008). Administración de personal y recursos humanos (7 ed.). México: McGraw-Hill.

Yadira Mariuxi Armas Ortega, Mgs. Mónica del Pilar Llanos Encalda, Mgs. Paola Alexandra Traverso Holguín, Mgs.(2018) Gestión Del Talento Humano Y Nuevos Escenarios Laborales. <https://www.ecotec.edu.ec/content/uploads/investigacion/libros/gestion-talento-humano>





# Eje Temático 4



# **Estrategias de Innovación de las Mipymes para Acceder a los Procesos de Compras Públicas del GAD Manta<sup>1</sup>**

**Fresia Maritza Góngora Macías<sup>2</sup>**  
**Verónica Piedad Bravo Santana<sup>3</sup>**

## **Introducción**

A nivel mundial, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2020) existe un lento crecimiento en el sector económico lo que ha acelerado es la revolución tecnológica, de tal manera que, las compras del sector público y privado se deben efectuar por medios interactivos. Asimismo, las micro, pequeñas y medianas empresas que, en adelante las denominaremos MIPyMES deben estar excluidas en este proceso de compras en línea e innovación, en virtud de que, el 99% de las empresas formales constituidas en Latinoamérica son MIPyMES lo que provoca que el 61% del empleo formal sea generado por estas.

El sistema de compras públicas de un país ha tomado relevancia en los últimos años como una herramienta útil para el desarrollo de la economía, para su gestión eficiente cada país se ha manifestado a través de la implementación de leyes y reglamentos que modernicen los procesos y los hagan más competitivos y transparentes, empleando procedimientos electrónicos en los cuales ha incluido a las micro, pequeñas y medianas empresas que buscan ser sus oferentes. Así también ha incluido a la ciudadanía como parte veedora de los procesos de contratación pública.

Las contrataciones del Estado tienen como objetivo la provisión de bienes, servicios y obras públicas para la comunidad, el proceso de compras públicas es

---

1 El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

2 fgongora8392@pucesm.edu.ec - Magister en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

3 vbravo@pucesm.edu.ec - Docente del Área de Posgrados de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

fundamental para el desarrollo de los países y de las comunidades. Siendo que el Estado es un gran comprador, éste ha impulsado la competencia, la promoción de la industria local, así como el estímulo de participación de las MIPyMES trayendo consigo como resultado el incentivo al empleo.

Ahora bien, Crespo et.al., (2019) explica que, el fomentar la compra pública entre las MIPyMES de un país, es un principio que le permite la inclusión de estas dentro del desarrollo de la localidad, región y nación, porque genera una mayor producción. Debido a que estas representan el 90% de las empresas que contribuyen a la creación de nuevos empleos, y junto a ello a su progreso, contribuyendo así, con ingresos para el Estado a través de la inyección de capital para la economía.

De acuerdo con lo expuesto por el autor anterior, si las pequeñas y medianas empresas representan más del 90% del total de las empresas de América Latina y el Caribe, entonces es verídico creer en el amplio consenso que existe acerca de la importancia que se debe dar a este tipo de empresas en el desarrollo económico de los países. Sin embargo, estas se enfrentan a una serie de dificultades a la hora de acceder a competir en todos mercados. Y en especial en el mercado de las compras públicas. Por lo tanto, si las MIPyMES cumplen un rol fundamental en la economía de un país, ya que con su aporte al producir y ofertar bienes y servicios, al demandar o comprar insumos o productos, éstas se deberían constituir como un eslabón determinante en el desarrollo de la actividad económica y la generación de empleo.

En el Ecuador existen, según la última estadística del 2019 emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, entidad a la que en adelante la denominaremos como INEC (2021) existen 882.766 empresas, de las cuales el 99.5% son consideradas como MIPyMES. Es decir, las micro, pequeñas y medianas empresas apoyan al Ecuador con la generación de empleos contribuyendo así, con el crecimiento del país. En este sentido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o también conocidos por su sigla (GAD's), son entidades públicas pertenecientes al Estado que en función de lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador también podrán utilizar los sistemas de contratación pública habilitados para todo este sector. Estas entidades *públicas* gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

De este análisis se puede determinar que el Estado ecuatoriano es el eje rector de la contratación pública que se gestionará en el resto de las entidades que pertenecen al nivel desconcentrado, y sería apropiado que siga apoyando la creación de un mercado de adquisiciones que tenga relevancia por su integridad y conducta ética que favorezca el registro, actividades y monitoreo

de la MIPyMES con el fin de que puedan tener una mayor participación en la evolución económica del país. Lo ideal es que continúen implementando procedimientos más simples, rápidos, transparentes cuya tendencia este enmarcada hacia el fortalecimiento institucional y funcionamiento del mercado, sobre la base de una consolidación, de su marco normativo y regulatorio, fomentando así una participación más activa de estas empresas más pequeñas.

Así mismo, Carlo Ferraro en su artículo apoyando a las PyMES: Políticas de Fomento en América Latina y el Caribe del año 2011, señala que es necesario que las MIPyMES fortalezcan sus propuestas al Estado, como una respuesta de responsabilidad social sobre la estrategia de cambio de la matriz productiva, con el fin de convertirse y construir una alternativa frente a los modelos de producción de individualismo y consumismo, generando organizaciones, que permitan elevar los niveles de productividad, calidad y competitividad, en este contexto con la finalidad de generar un desarrollo sostenido en los países, que comprende el aspecto económico, social, educativo, cultural, de salud, urbanístico y social, entre otros.

Guerrero (2021) por otro lado, señala que en los GAD's Municipales de Chambo y de Riobamba, existe ineeficiencia en la planificación y en la ejecución de los procedimientos de contratación de subasta inversa, así como en la opción del catálogo electrónico, lo que conduce hacia el incumplimiento de las contrataciones públicas, lo cual impacta negativamente en las PyMES y repercute en un menor desarrollo económico para el país. Por tanto, podemos mencionar que muchos procesos de contratación pública no cumplen con sus proveedores debido a que el Estado no cuenta con una entidad que realice actividades de monitoreo y regulación de las actividades de contratación pública que se deberían cumplir.

En concordancia con lo antes descrito, López (2018) indica que es necesario que las MIPyMES se enfoquen en contar con las herramientas necesarias para el desarrollo de la innovación y el emprendimiento, en hacer crecer sus ventajas competitivas de manera que se facilite su participación en los procesos de compras públicas, es decir, que puedan contar con una mayor planificación de administración estratégica, asociativas, innovación en nuevas transferencias tecnológicas, generando así valor agregado a la producción nacional. Que se encuentren capacitadas con conocimientos nuevos para la vinculación al desarrollo de la productividad, la planificación prospectiva del desarrollo económico del país y la integración en la región. Desde esta perspectiva, es necesario que el Estado implemente los mecanismos y controles que sean necesarios, por ejemplo para evitar que los proveedores más grandes presenten varias ofertas en un mismo proceso y no den oportunidades a las empresas más pequeñas.

De ahí que, una situación similar se observó en el GAD Manta, donde la contratación pública incluye un mayor número de grandes empresas y un menor número de las MIPyMES, por ende existe una participación mínima de micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, lo que nos conlleva a decir que estas empresas no se encuentran en igualdad de oportunidades que las empresas más grandes.

Es por ello que se planteó la presente investigación. Su fin es poder mostrar que el desarrollo de la contratación pública impacta en la gestión de las MIPyMES, las cuales tienen como objetivo principal el emprendimiento y la participación nacional que a la larga da como resultado el fortalecimiento la producción nacional al generar bienes y productos de origen nacional.

Sin embargo es preciso que las MIPyMES no descuiden el fortalecimiento de sus propuestas al Estado, que lo hagan como una respuesta de responsabilidad social de manera que el país vea la necesidad de contratarlas porque con su apoyo y sus estrategias provocan un cambio en la Matriz Productiva. Además, se convertirán en una alternativa frente a los repetitivos modelos de producción de individualismo y consumismo que han generado a lo largo de los años las grandes organizaciones e impulsarán el aumento de los niveles de productividad, calidad y competitividad de una gran cantidad de las empresas del país. La forma de lograrlo es a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Compras P<sub>ú</sub>blicas, organizando la forma en la que se realizan las adquisiciones en el país y la promoción de sus ofertas de compras públicas que deben ser de manera transparente.

## Pregunta científica

**¿Contribuye el Sistema Nacional de Contratación Pública al fortalecimiento de las estrategias para acceder MIPyMES a los procesos de contratación pública del GAD Manta?**

## Justificación

El desarrollo del país depende en gran medida de la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión pública que se realice en los GAD's, por lo tanto se considera que esta investigación es conveniente porque provocará el estudio de las estrategias innovadoras que realicen las MIPyMES para que logren acceder a la competencia de los procesos de compras públicas que apertura el GAD Manta. Asimismo, posee una relevancia institucional porque permitirá al GAD Manta ser parte del mejoramiento de los mecanismos para la implementación, fortalecimiento y desarrollo de las MIPyMES, las cuales utilizando procedimientos adecuados podrán incrementar su participación como proveedores del Estado.

Desde este contexto, consideramos que este estudio posee una relevancia colectiva ya que se basa en contribuir con el fortalecimiento y mejoramiento del Sistema Nacional de Compras a través de la organización de los procesos de las adquisiciones que lleva a cabo el país, la promoción con transparencia en los procesos de las compras públicas, el fomento de la asociatividad, el privilegiar al ser humano sobre el capital, el impulsar las formas de organización al sector comunitario, sector asociativo, sector cooperativo y a las unidades económicas y populares que, incluyen también a los conocidos emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y artesanos.

El argumento anterior reúne todo el valor teórico dado por la perspectiva que diferentes autores explican acerca de los conceptos de: las estrategias de innovación y las compras públicas. Entonces la utilidad metodología se basa en que este estudio servirá de sustento para la realización de otras investigaciones que se relacionan entre sí. El estudio empleará el paradigma socio-critico, de enfoque mixto; donde se utilizarán como técnicas e instrumentos de recolección de datos la entrevista y la encuesta; las cuales permitirán analizar y describir los procesos de contratación pública y la participación de las MIPyMES en las mismas. Es por ello que se considera una investigación viable y factible porque se sustenta en un proceso científico, de análisis y objetivo que da científicidad a la misma.

Y corroborando con lo señalado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC (2017) las pequeñas y medianas empresas representan más del 90% de las empresas de América Latina y el Caribe y su aporte es importante en términos de empleo y de generación de productos. Lo que le da la importancia a este tipo de empresas como entes cooperantes en el desarrollo económico de los países, a pesar de que han tenido que enfrentar a una serie de dificultades a la hora de acceder y competir en todos mercados. Principalmente en el mercado de las compras públicas, en el cual deberían ser consideradas como un apoyo importante, pues cumplen un rol fundamental en la producción la oferta de bienes y servicios, la demanda y compra de insumos y productos; lo que las constituye en un eslabón determinante en el encadenamiento de la actividad económica y la generación de empleo del país.

Claro está que para López (2018) las MIPyMES no deben descuidar el desarrollo de las herramientas de innovación y emprendimiento para generar ventajas competitivas que les permitan mejorar su participación de los procesos de compras públicas, es decir, para que puedan contar con una mayor planificación de administración estratégica, volverse asociativas, buscar la innovación de nuevas transferencias tecnológicas generando valor agregado de producción nacional, frecuentar la capacitación de nuevos conocimientos que les favorezca su vinculación en el desarrollo productivo.

Todos los países buscan eficientizar su crecimiento económico, este es uno de los objetivos que se plantean los gobiernos y las entidades que conforman el sector público, para ello los agentes económicos funcionan de manera autónoma. Por tanto, el Estado de cada país posee una estructura que se consolidan en organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, una de esas entidades descentralizadas del Estado son los GAD's. Cada uno de ellos, posee mecanismos que les permite utilizar las herramientas como los lineamientos estratégicos gerenciales necesarios para lograr los ingresos, a través de la contratación pública.

En el libro “Propuestas para mejorar la contratación e inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del Ecuador” Sisa (2022) explica que es necesario la gestión de alternativas o estrategias dirigidas a mejorar la inclusión y participación de las pequeñas y medianas empresas, dentro del sistema nacional de contratación pública del Ecuador, por cuanto las PyMES representan al 90% de empleados formales del país, por ende son vitales en el desarrollo de este.

Por ejemplo Guerrero (2021) estudió que en los GAD's Municipales de Chambo y de Riobamba la gestión de contratación pública del grupo de MIPyMES era deficiente, ya que desconocen las necesidades reales de estas. Esto impacta negativamente en el crecimiento y desarrollo de los GAD's porque a través de las MIPyMES estos sectores generan empleos, y el empleo genera ingresos, productividad e involucra a la sociedad en general porque son los ciudadanos de esas zonas quienes serán los principales beneficiarios de esa contratación pública.

## **Antecedentes y Teorías que Considerar**

En el informe Consultor Nacional Experto en Investigación de Casos Legales de José Guillermo Jiménez, emanado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2013), se aplicó una metodología de investigación cuantitativa considerando que se realizaron diversas tareas para cumplir con los objetivos planteados, entre las que se pueden citar, las siguientes: se seleccionó una muestra representativa del universo de empresas registradas como proveedores de Estado, se realizó visitas de inspección a los domicilios seleccionados en la muestra.

Adicionalmente en dicho estudio se determinó el incumplimiento de los artículos 25 y 26 que ordena a las instituciones del Estado a comprar a las MIPyMES, entre un 15-20% de sus bienes y servicios, aunque se conoce el rol de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), organismo rector del sistema de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones del Estado, para hacer cumplir la legislación en esta materia. Si

las instituciones públicas cumplieran con lo referido en dicha ley esas empresas estarían en reales condiciones para cumplir con lo esperado. El sector de las MIPyMES constituye la fuerza más dinámica e importante para el desarrollo económico y social del país.

Dentro de los objetivos de esta ley, está crear un marco que regule y promocione el desarrollo social y económico nacional, a través del fortalecimiento de la razonable competencia, buscando así promover la formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento a la creación y desarrollo de una mayor cantidad de MIPyMES.

Argumenta el autor que, el sector de las MIPyMES constituye la fuerza más dinámica e importante para el desarrollo económico y social del país. Dentro de los objetivos de esta ley, está crear un marco que regule y promocione el desarrollo social y económico nacional, a través del fortalecimiento de la razonable competencia, buscando así promover la formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento a la creación y desarrollo de una mayor cantidad de MIPyMES.

Se realizó una revisión a nivel nacional del enfoque objeto del presente estudio, resaltando lo indicado en el trabajo de Ruiz y Coronado (2015), quienes aplicaron diferentes métodos, que les permitieron cumplir con la hipótesis planteada, alcanzando los objetivos propuestos, entre los cuales se cita el análisis sobre políticas sociales, económicas y la discapacidad como tal, se consideraron diferentes técnicas relacionadas con procedimientos deductivos, también se tomaron en cuenta los hechos históricos del tema a tratar, concluyendo en dicho informe que las pequeñas, medianas empresas, así como los actores de la economía popular y solidaria son el motor de la economía en el Ecuador constituyendo la principal Nota generadora de empleo en el país.

## **Estrategia de innovación**

Resulta importante para lograr sustentar la base teórica de la presente investigación, tomando en cuenta los aportes dados por distintos autores respecto a las estrategias innovadoras planificación, se puede apreciar de manera más profunda los beneficios y ventajas que proporciona la estrategia de innovación. David (2016), describe las siguientes características:

- Se basa en la filosofía del deber y del ser.
- Se enfoca en los valores e intereses de la sociedad, la cual debe ser parte indispensable dentro de la planificación.
- Es un método integral, holístico, donde confluye lo humano, las dimensiones del vivir, del hacer, ser.
- Posee una visión integracionista y de participación social a largo plazo;

- Es flexible, por lo que se adapta de manera continua a la realidad;
- Se apoya en la toma de decisiones en conjunto y en el análisis de la coyuntura, por lo que procura involucrar a todos los agentes sociales;
- Reconoce el potencial humano y gestionar soluciones considerando a las personas como parte indispensable para dichas soluciones
- Los procesos de ejecución de las funciones administrativas se enfocan en la participación de la comunidad como gestores.

Por tanto, se puede considerar como un modelo de acción para la búsqueda de conocimiento es por ello por lo que deben estar concatenados con los nuevos paradigmas, entonces, dichas estrategias serán el conjunto de herramientas o acciones operativas que utiliza el gerente para procurar cambios efectivos en el desarrollo de la organización del presente hacia el futuro a través del cumplimiento de las funciones administrativas y dirigidas a impulsar una cultura tributaria.

Para referir lo que es la conceptualización de estrategia de innovación se cita a Robledo, (2017), quien la define como “el conjunto de decisiones organizacionales en materia de innovación, que comprometen en el largo plazo el desarrollo de la empresa, en un marco de ambiente empresarial, para contribuir al logro de los objetivos corporativos y de negocio” (pág. 17). Significa entonces que la estrategia de innovación está estrechamente ligada a la gestión que se puedan realizar en materia de conocimiento en todas y cada una de las empresas, con la finalidad de crear innovaciones destacadas a través de la exploración de oportunidades.

Para poder tramitar el conocimiento en las estructuras organizativas como pieza elemental de la estrategia de innovación, según Henao & Cardona (2010), se conviene considerar los cuatro pilares de la gestión del conocimiento: personas, cultura, procesos y tecnología, además, el planteamiento e implementación de estrategias apropiadas, articular y direccionar estratégicamente la gestión del conocimiento, definir postulados y alinear una estrategia de innovación acorde con el medio de la empresa (pág. 10)

A lo antes mencionado se debe aludir lo que sustenta Fernández (2018), quien puntualiza el término innovación como:

Acción de innovar. Novedad que se introduce en una cosa, siendo la innovación, la acción de introducir algo novedoso, puede ser considerada en este sentido tan amplia como la vida misma, donde su contenido y alcance también se han desarrollado a lo largo de la historia. La innovación como proceso histórico sociocultural y económico, nació con el hombre y la generalización de esta capacidad

fue y sigue siendo además uno de los principales atributos que lo distingue del resto de los animales (pág. 3).

Incuestionablemente que la noción de innovación es reconocida como complejo, que no se considera posible de puntualizar con escasas frases. A lo que se puede aludir que existen diferentes modos de innovaciones, para ello se cita a Fernández (2018) quien las simplifica sintetizándolas en dos grandes grupos:

1. Directas o tangibles, son las que producen resultados de aplicación inmediata como por ejemplo mejoras de medicinas; comunicaciones más eficientes; accesos más directos al conocimiento (CD-ROM, DVD); mejora de condiciones de trabajo; tecnologías menos contaminantes; servicios públicos más eficaces; Y 2. Indirectas e intangibles, las que suponen generación de conocimiento (pág. 23).

Con referencia a lo anterior, vale mencionar que el desarrollo del proceso innovador, según Cervilla (2002), se ha estudiado a partir de dos enfoques:

El primero, la visión tradicional del proceso de innovación como un proyecto con identidad estable en el tiempo, progresando a través de una serie de etapas o fases que daban lugar a un resultado final claramente predecible e interpretable como éxito o fracaso. Este primer enfoque ha sido sustituido por un segundo enfoque que considera a la innovación como un proceso aleatorio, de acuerdo con esta concepción la única manera de incrementar la capacidad de innovar de las organizaciones sería exponiéndola a una corriente de 65 eventos fortuitos, de acuerdo con éste, la innovación no pudiera ser gerenciada o estimulada (pág. 6).

## **Tipos de estrategias de innovación**

Con relación a los tipos de estrategias de innovación, Canós (2015), sustenta la existencia de diversos tipos de estrategias de innovación, “dentro de las cuales sobresalen seis tipos más frecuentes: ofensiva, defensiva, imitativa, dependiente, tradicional y oportunista o de nicho” (pág. 2). La tabla 1 se exhibe las características de cada tipo de estrategias de innovación empresarial.

**Tabla 1. Tipos de estrategias de innovación**

Tipo	Características
Ofensiva	La organización busca sobresalir en materia tecnológica para potenciar la comercialización permanente de nuevos productos
Defensiva	Es implementada por las empresas que imitan al líder tecnológico, por consiguiente, son consecuentes en no liderar los mercados, aunque no pretenden quedarse rezagadas.
Imitativa	Las empresas buscan imitar la forma de proceder de otras empresas, pero centrándose en entornos específicos que tienen beneficios como protección arancelaria o políticas que favorezcan la reducción de los costos de producción
Dependiente	La innovación en la empresa depende de la contratación de servicios. Las filiales dependen de la casa matriz
Tradicional	La empresa realiza siempre el mismo proceso productivo. Generalmente, son empresas de tipo monopolio localizado. En general, se adoptan tecnologías de proceso disponibles en el sector al alcance de la mayoría de las empresas
Oportunista o de nicho	Se ofrecen productos o servicios muy concretos o especializados. Se busca satisfacer las necesidades y demandas de grupos pequeños de la población con características homogéneas.

Fuente: Tomado de Canós, (2015)

Con referencia a lo anterior, Canós, (2015) resalta que “la mejor estrategia de innovación para una empresa es la que se ajusta a su contexto interno y externo, permitiendo incluso que determinado grado de pasividad en materia de innovación sea provechoso para la organización” (pág. 4)

Lo antes mencionado, refiere a que las organizaciones les conviene precisar de qué forma serán su estrategia de innovación y, a través de ellas, orientarse en desplegar los contenidos de innovación que la sobrelleven y le consentan activarse.

Para Mendoza (2018), elaborar una buena estrategia de innovación las PyMES deben sacar provecho de aspectos exógenos que pueden resultar adversos, como la alta competencia y abundancia de productos poco diferenciados. Para esto las PyMES han de mirar nuevos horizontes y ampliar su perspectiva, echando mano de la imaginación organizacional como base de la trascendencia, para lo cual deberán sortear problemáticas como la falta de personal creativo, negación de tiempo para crear a los empleados, pocos incentivos para innovar, gastos reducidos en innovación y centralización de la innovación en la gerencia (pág. 45)

En este orden de ideas se puede aludir, que la innovación es representado desafío para las empresas, y muy específico para las PyMES, en virtud que en su progreso se compromete el triunfo de las actividades comerciales y la estabilidad de la organización, la estrategia de innovación de las PyMES reclama tareas positivas, en las cuales es legítimo posesionarse la innovación a partir de una

doble configuración. Para Robledo (2017), “las PyMES orientan sus objetivos hacia el desarrollo exitoso de las actividades en el corto plazo asegurando los procesos productivos y, sinérgicamente, al establecimiento de las orientaciones y decisiones estratégicas (pág. 41)

## **PyMES**

Las PyMES, según a García, (2020), “son iniciativas que cuentan con un número reducido de trabajadores, incluyendo al emprendedor que genera una idea la cual es desarrollada para obtener un beneficio económico” (pág. 19). Es importante destacar que, en muchos países la clasificación cambia según sus requerimientos y normativas de control como sería el monto de ingresos generados en anualmente, así como el número de producción.

De acuerdo con Carvajal (2018), las PyMES son las siglas que significan Pequeñas y Medianas Empresas, las cuales tienen como características el empleo de pocas personas. Para ello, se consideran tres (3) tipos de empresas, en función de su plantilla de trabajadores y su balance económico.

- Microempresa: está constituida hasta por diez (10) trabajadores, el volumen o balance anual no sobrepasa el límite mínimo.
- Pequeña empresa: denominada así, porque el número de trabajadores oscilan entre los 10 y 50. Su volumen anual es superior a la microempresa.
- Medianas Empresa: el número de trabajadores será inferior a los 250.

Para calcular la plantilla, se debe considerar al personal que labora a tiempo completo, parcial y por temporadas. Asimismo, se incluyen al personal asalariado, aquellos que trabaja para la empresa que poseen una conexión o vínculo de subordinación, y que por ley le corresponde sus prestaciones de servicio. Por otra parte, los aprendices o alumnos de formación profesional, no se consideran parte de la plantilla, así como tampoco los permisos parentales por maternidad (Carvajal, 2018).

Ahora bien, el autor citado en párrafo precedente, explican que las PyMES, ayudan a desarrollar y dinamizar la economía local, regional o nacional, la cual se extiende a un nivel más globalizado, hacia el resto del mundo, ya que mantiene un proceso económico constante y sostenido, dentro de sus beneficios se observan los siguientes: mejora los ingresos per cápita; generan oportunidades de empleos, lo que impacta positivamente el desarrollo de la sociedad, en este caso la ecuatoriana y, es Nota de inspiración a otras personas que deseen emprender sus negocios.

En Ecuador de acuerdo con el INEC (2021), están registradas: microempresa 862696 que equivale al 91,35%; pequeña empresa 63814 que es el 6,75%;

mediana empresa “A” 8225, representan el 0,9%; mediana empresa “B”: 5468 las cuales son el 0,6%; y Grande empresa 4033 que son el 0,4%. Para un total de 944236 empresas. Por tanto, las MIPyMES representan la mayor Nota de trabajo, por lo que impulsa el desarrollo de una localidad, región y de la nación ecuatoriana.

En este sentido, las PyMES en la actualidad, desempeñan un rol de suma importancia en aquellos países industrializados, como en vías de progreso. Estos aportan al avance económico, siendo creadoras de empleo e inspiradoras de progresos en el medio ambiente local, poseen el potencial de servir como un significativo aporte al compromiso laboral de la empresa. Según Bianchi (2017), las PyMES:

Poseen ventajas competitivas importantes referidas a su tamaño y flexibilidad que les permite una respuesta rápida a los cambios del entorno y facilita su integración como eslabón en cadenas productivas; como proveedores eficientes de bienes intermedios o finales y de servicios en esquemas de subcontratación nacionales o internacionales que alimentan el surgimiento de empresas nacionales más grandes. Por otra parte, presentan desventajas aparentes respecto a la vulnerabilidad a los ciclos recesivos y la desaceleración de la economía, presentan baja inserción externa y las que lo hacen, compiten principalmente en precios con escasa diferenciación (pág. 39).

Es decir, si crece la economía crecen los negocios, por ende, las plazas de trabajo; de igual forma aumenta la producción y el consumo lo que significaría que las rentas que el gobierno recaudaría serían más altas, lo que representa mayor capital disponible para que el estado pueda promover proyectos y mejoras de los bienes públicos que están a disposición de la sociedad.

Según, la Ley de Compañías (2017) mediante el artículo 428, en Ecuador, se establece que “las PyMES pueden ser asociaciones de formalidades. Y a su vez exige que todas estas unidades de negocio deben cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y Registro Único de Contribuyentes (RUC)”

En el orden de las ideas anteriores, es importante aludir que en la actualidad las PyMES que se localizan en actividades comerciales, se exhiben en varias representaciones y dimensiones, consiguiendo ser representada por un solo dueño, con independencia para desplegar diferentes actividades de fabricación, mercantilización o asistencia de productos, con la finalidad de conseguir un beneficio económico. Según a la información procedente del Estudio de Gestión Competitiva de las PyMES en el Ecuador, constituyen el 95% de los aparatos productivos.

En efecto, hace ya mucho tiempo se efectúan indagaciones periódicas relacionadas con el desarrollo de las PyMES en el Ecuador, pudiéndose evidenciar que, aunque simbolizan un peso significativo en lo que representa los escenarios de la producción y la comercialización, su avance organizado y práctico no muestra progresos.

En tal sentido, las PyMES, les convienen poseer un medio de innovación que les consienta forjar importe agregado y que les admita innovar perennemente, dos factores esenciales para conservar la ventaja competitiva en el mundo del mercado. De tal forma que se suprima la actuación ocasional de la estrategia de innovación. Según Mendoza, (2018),

Un ejemplo de lo anterior es que se ha detectado que tres de once empresas, cuando alcanzaban un producto innovador exitoso, suspendían la innovación para dedicar el personal a la operación con el fin de satisfacer la demanda en alza (pare), pero cuando el producto nuevo decaía, salían apresuradamente a desarrollar un nuevo producto que lo sustituyera (siga) (pág. 32).

Se resalta que, en una PyME, el conocimiento se determina por ser implícito, irreflexivo, asimilativo, desnudo y ligeramente aplicable. Para Cimoli (2017). De manera que, una herramienta para mantener la ventaja competitiva es el control de la innovación que se logra mediante el secreto industrial, manejo de la oportunidad, capacidad tecnológica, conformación de marca y fidelización

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, López y Robledo (2016), concluyen que:

Muchas de las problemáticas por las cuales atraviesan las PyMES derivan de tres grandes aspectos: su limitación para el acceso a financiación, ya sea por el bajo uso de los instrumentos, por la falta de acceso a estos o por el simple desconocimiento; la tecnología precaria, debido a una frágil cultura investigativa; el bajo relacionamiento de la organización con los entes investigativos como la universidad y los centros de investigación y, finalmente, la identificación de deficiencias en la gestión organizacional (pág. 10).

Por lo antes mencionado, es importante señalar lo sustentado por Mendoza (2021), quien refiere que:

El sector de pequeñas empresas en el período de estudio ha ido decreciendo paulatinamente. Por lo que no se puede hablar de que las MIPyMES ecuatorianas tienen un desarrollo empresarial, existen limitantes como la falta de planificación estratégica, innovación y un modelo de negocio definido, una débil gestión del conocimiento y apoyo Estatal, lo que no permite que se aprovechen las oportunidades

que se presentan en el mercado para lograr una mayor productividad y posicionamiento de marca.

En consecuencia, en el ámbito de Latinoamérica, según la CEPAL, (2020):

Las proyecciones de crecimiento del producto interno bruto para Ecuador tienen estimaciones negativas (-6.5%), lo cual generará efectos perjudiciales en todas las actividades económicas, especialmente en el sector comercio y servicios, que son los que sostienen principalmente la economía de ese país, lo que a su vez incidirá de la misma manera en las PyMES (pág. 12).

Indudablemente, la situación en el Ecuador en el marco de las políticas capitalistas se halla en una inestabilidad en una dificultad general dinámica y además con considerable incertidumbre, que envuelve asimismo el espacio empresarial en Ecuador, y en consecuencia a las pymes, siendo esta contexto empresarial influenciada por la injerencia de varias potencias de prototipo financiero, público, sociocultural, especializado, entre otros, que lo perturban de modo directo incidiendo en su ambiente. Todo lo aludido, crea golpes no propicios, como contracción de la demanda y de sus entradas, conflictos para acceder a insumos, dificultosa vía a financiamiento y métodos fructíferos, que no se ajustan a las premuras circunstanciales para ser maniobrados de modo arcaica o computarizada.

Para paliar la situación socioeconómica y ayudar a las pymes, la Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2020), aprobó la Ley de Apoyo Humanitario que promueve acuerdos laborales, pensiones educativas, tarifas para servicios básicos, facilidades financieras, convenios entre deudores y acreedores, entre otros, para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, apoyar la sostenibilidad del empleo y facilitar acuerdos entre empleador y empleado. Al respecto esta Ley señala que:

El Estado garantizará la apertura de nuevos emprendimientos desde el día cero, sin ningún tipo de requisitos. Para efectuar este puntual, los gobiernos autónomos descentralizados, así como cualquier entidad pública, emitirán permisos de operación provisional que tendrán una validez de 180 días. En este tiempo, los emprendedores deberán regularizar su actividad en temas tributarios, municipales y permisos de toda índole (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2020).

## **PyMES en el contexto legal nacional**

La Constitución del Ecuador (2018) en el Artículo 288, establece que “las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios

nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.

En este mismo contexto, se cita lo indicado por el Servicio Nacional de Contratación Pública reconocido como SERCOP (2022), el cual señala: “Las MIPyMES que actualmente existen en el Ecuador, son las responsables del crecimiento de la producción, la generación de plazas de empleo, la innovación y el dinamismo productivo del país, por lo que el INEN ha creado “Mi primer Certificado INEN”, cuya vigencia es de 3 años y puede ser renovado por un periodo igual al establecido, con un informe favorable de la Dirección de Validación y Certificación. Conociéndose a las MIPyMES, cuya naturaleza se determina por su orden jurídico (sociedades) o no jurídico (personas naturales); volumen de ventas, capital social, número de trabajadores y su nivel de activos.

De acuerdo a lo establecido por el SERCOP (2022), la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), es la responsable de desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) y de establecer las políticas y condiciones de la contratación pública a nivel nacional; el mismo que ha enfocado su gestión sobre la base de los ejes de transparencia, calidad, eficiencia, eficacia y ahorro para el Estado, y garantiza el cumplimiento de sus principios, valores y política integrada de calidad y antisoborno en los procesos de contratación pública. De acuerdo con el Servicio de Rentas Internas -SRI, (2021)

Se conoce como al conjunto de pequeñas y medianas empresas que, de acuerdo con su volumen, capital social, cantidad de trabajadores, y su nivel de producción o activos presentan características propias de este tipo de entidades económicas; y para fines tributarios de acuerdo con el tipo de RUC que posean se las divide en personas naturales y sociedades.

## **Estrategia de innovación en las PyMES**

Según refieren Segura y Segura (2017), en los últimos años, las creaciones de las PyMES y las MIPyMES han aumentado de manera exponencial, por lo que es indispensable que se fomente una cultura de participar en la contratación pública, mediante planes que llegue hasta las organizaciones y las PyMES. Uno de ellos son las estrategias de innovación, el cual lo describe como la vía que se emplea lograr alcanzar los objetivos, el cual parte de la observación, que permite anticipar resultar positivos frente, a desafíos y oportunidades que se generen en la organización como en la realidad de su entorno, por lo que hace uso del diagnóstico y del análisis situacional.

En concordancia con los autores antes mencionado, Onofa (2018), explica que las estrategias empresariales no se limitan a dar a conocer cómo llevar a

efecto un plan, sino que tiene implícito cómo pueden beneficiarse y beneficiar a la sociedad entre otros aspectos, ya que, refuerza la motivación, los valores y el reafirma el apoyo social. Asimismo, señalan que, estas estrategias al ser desarrolladas corresponden a:

Una adaptación dinámica e inmediata de las pymes basada en reconversión, reinversión, resiliencia y resguardo, que inciden en objetivos, estructuras y cultura organizacional, y por tanto en las personas que participan en la empresa, pero sin duda que la clave está en la armonización integrada de las 4Re, porque entre ellas existen interdependencias para lograr el equilibrio del sistema empresarial, teniendo en cuenta el entorno y ajustando el direccionamiento estratégico a las necesidades de los consumidores, lo cual no solo colocará a las pymes a la vanguardia competitiva, sino que también exigirá a la gerencia a ampliar sus capacidades y con ello adquirir competencias distintivas que impulsen las ventajas competitivas ante sus competidores (pág. 8).

### **Fórmula estratégica empresarial 4Re: reconversión, reinversión, resiliencia y resguardo.**

Con referencia a la estratégica empresarial 4Re: reconversión, reinversión, resiliencia y resguardo, las PyMES en el Ecuador han estado enfrentando un cumulo de dificultades que corresponden atender en la oferta, así como en la demanda, por el numeroso índice de contagios por el covid-19, siendo este una de las mayores dificultades con la cual se han enfrentado las PyMES. A partir de la oferta, estas empresas presentan restricciones de movimiento de los recursos humanos y poder obtener materia prima, así como insumos, una carencia de prolongación en la cadena de suministro, todo ello sumado a que a través del tiempo poseen debilidades en muchos factores siendo uno de los más fuertes el no haber logrado esparcir sus productos en el mercado internacional (Onofa, 2018, pág. 15).

Para la efectividad de la estrategia empresarial ésta debe ser clara, concreta, donde cada uno de los involucrados se sienta identificado con ella. Es una etapa importante dentro del proceso de la compra pública de las MIPyMES, ya que permite anticipar acciones, reduciendo así el nivel de incertidumbre, estableciendo soluciones. Por lo tanto, la planificación es el proceso que conduce hacia el logro de metas y objetivos, y dentro del ámbito organizacional a elevar la calidad de servicio. Asimismo, el Centro de Comercio Internacional (2020), señala que:

[...] tienden a depender de una base de suministro más limitada y son menos capaces de cambiar de proveedor rápidamente si la

respuesta covid-19 les impide. Acceso a insumos esenciales. También tienden a tener menos activos y menos efectivo que las más grandes empresas y les resulta más difícil acceder a créditos, lo que significa que repentina y prolongada las caídas en los ingresos (pág. 1)

Ahora bien, (2017), lo describe como el conjunto de acciones administrativas que llevan implícito las estrategias, el desarrollo de mercado, proyectos, desde una dirección administrativa que desarrolla la gestión comercial, analiza la rentabilidad del plan y evalúa el patrimonio de la empresa que permite a los entes gubernamentales incluirlos dentro de sus compras públicas. Agrega que, permite impulsar un intercambio de conocimientos entre las PyMES y la comunidad que la circunda, esta información muestra cuáles son las reales potencialidades y debilidades, tanto de la empresa como del entorno social. Donde se manifiesta la capacidad de observación y de anticipación de desafíos y oportunidades que se generan, en el entorno interno como externo.

De acuerdo con el planteamiento del autor, la estratégica empresarial abarca los conceptos y lineamientos que les permita optimizar su productividad actual y futura. Por tanto, es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar considerando la comunidad que le rodea.

Por su parte, Stoner et.al., (2017) quienes explican que, es el proceso que implica la acción de llevar a efecto acciones donde se incluyan a los gerentes, empleados directos e indirectos, como vendedores y demás entes de la organización comercial, que permitan integrar los objetivos trazados o metas por alcanzar. Por ello, debe realizarse bajo un liderazgo democrático que genere la participación de los entes sociales antes nombrados.

Caracterizar este tipo de estrategias como aquella que requiere de constructos que permitan interpretarlas desde distintas perspectivas, lo que conducirá hacia la elección de las idónea para la organización, a su vez para alcanzar los objetivos propuestos, lo que se redirigirá hacia la eficacia de la institución donde se caracterizará por su calidad de servicio. En este sentido, las estrategias que se desarrolle en las organizaciones forman parte inseparable del proceso productivo de la misma y de su desarrollo organizacional, las cuales tienen una clara intencionalidad de movilizar emociones, interrelaciones sociales, afectivas y cognitivas, para promover las aptitudes y actitudes positivas de los GAD, las MIPyMES y la sociedad, porque esta última es uno de los actores principales que permiten ese desarrollo.

## **Contratación pública**

La contratación pública se debe analizar desde varias perspectivas, nacionales e internacionales. En el ámbito internacional Waisman (2014) en su estudio

estableció que, en 2014 las compras públicas representaron un porcentaje que se ubicó entre el 10 al 15% del Producto Bruto Mundial, mientras que, en Latinoamérica estaba entre el 15 al 20% de Producto Interno Bruto (PBI). Estas cifras son importantes para los sistemas de contratación de los diversos países, porque dejan ver la transparencia, la efectividad y la eficiencia del manejo de los recursos públicos.

Después de este análisis se puede decir que, la administración pública como garante de la contratación pública permitió introducir las reformas al SNCP, porque dicha contratación se produce mediante los recursos de los ciudadanos, de allí la importancia de llevar un control que debe estar garantizado, con la intervención del Estado, y los demás actores sociales y gubernamentales. De esta manera el sector público logra establecer relaciones efectivas entre varios aspectos: transparencia y la eficiencia y eficacia en el gasto público y una relación igualmente efectiva entre calidad-precio, donde los procedimientos se deben realizar de tal manera que sean accesible a las MIPyMES y al público, que se vislumbre claramente los objetivos, los cuales deben ser bien justificados.

En Ecuador; González (2016), llevó a efecto una investigación acerca de la contratación jurídica, explica que retrospectivamente, no existía un sistema de regulación, seguimiento y evaluación de las adquisiciones que se realizaban a través de las contrataciones públicas. Además de una mala asignación de los contratos, falta de preparación y conocimiento sobre el procedimiento, esto porque no se había dentro de la Ley de Contratación Pública, ninguna norma que estableciera los recursos administrativos de impugnación, que estuvieran delimitados o definidos que permitieran a los proponentes reclamar contra el procedimiento de contratación.

En la actualidad, en Ecuador, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP, (2015) en su Artículo 7 define al SNCP como el “conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta ley” (p. 7). En esta misma ley el Artículo 8., define:

Órganos competentes: al Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el ámbito de sus competencias. (p. 7)

Entonces, la contratación pública en el Ecuador se rige por las leyes las cuales contempla la transparencia, eficacia y eficiencia del procedimiento, permitiendo a los proponentes licitar dentro de una garantía de ser incluidos.

Entonces, esta contratación está dirigida hacia la construcción del derecho que contempla. Es decir, son las normas que regulen los estados de los acuerdos internacionales y nacionales donde los proponentes pueden ser participantes de las contrataciones públicas. Por lo expuesto, desde la perspectiva de estos autores, las compras públicas adquieren mayor relevancia, a nivel nacional, desde la participación gubernamental, por su inversión con transparencia y efectividad, por el control que se gestiona mediante el marco normativo vigente y la inclusión y participantes de los ciudadanos como son las MIPyMES.

## **Procesos de contratación**

Una parte importante dentro de la contratación pública es el proceso de contratación donde la actual LOSNCP (2015), señala que se debe aplicar en términos de transparencia, efectividad y democratización de la oferta. Es por ello que, a partir del año 2008, en Ecuador se ha impulsado esta contratación como parte del desarrollo nacional, por ende, elimina el privilegiar algunos proveedores desde el momento de la creación del Registro único de Proveedores, esto permitió el acceso a la sociedad civil en general y a los micro emprendedores (MIPyMES) de los cuales, se puede decir que muchos de ellos, poseen como origen una economía popular, aunado a esto, ha gestionado la transparencia de cada uno de los contratos y junto a ellos el proceso que se debe cumplir, mediante el portal de compras públicas, que todos los ciudadanos no solo tiene el derecho de participar sino de acceder, así se elimina las barreras y la corrupción.

Ahora bien, la LOSNC en el año 2008, estipula en el artículo 4 los principios en los cuales se basa la contratación pública desde los aspectos de legalidad, de trato justo, de la igualdad, de la calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, efectividad, concurrencia, transparencia, de la publicidad y de la participación nacional, además de los organismos públicos y entidades encargados de manejar los recursos públicos. Por tanto, también comprende un proceso denominado dinámicos, a través de ellos se adquieren los bienes y servicios que están normalizados y homologados, donde sus especificaciones técnicas se ubican dentro de una estandarización de requisitos.

Estos procedimientos se llevan a cabo en las plataformas electrónicas con el fin de brindar la transparencia y seguridad que exige a ley a toda la ciudadanía, así como su publicidad que permite agilizar los procesos de acceso a las instituciones que ofrecen y que pertenecen al Registro Único de Proveedores (RUP), así como los ciudadanos. Estos procedimientos de contratación pública enunciados por el ente oferente se generan en los entornos digitales como subastas, catálogo electrónico, régimen especial, así como aquellos de menor cuantía, licitaciones, cotizaciones etc., también se sube a la plataforma

todos los documentos necesarios de la contratación. (González, 2021). No obstante, refiere el autor que, las PyMES han demostrado un desconocimiento de la normativa legal, lo cual impacta en su productividad y en el desarrollo organizacional y del municipio.

En el Reglamento de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública -RLOSNCP, (2016)en su capítulo IV, sección III, hace referencia a los procedimientos especiales a las Ferias Inclusivas, como un mecanismo para incentivar la participación de las PYMES en la contratación pública, así en su artículo 67 estipula lo siguiente.

Las ferias inclusivas previstas en el artículo 6 numeral 13 de la Ley son procedimientos que desarrollarán las entidades contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios. Las invitaciones para las ferias inclusivas a más de publicarse en el portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec) se publicarán por un medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realizará la feria. Las ferias inclusivas observarán el procedimiento de contratación definido para el efecto que dicte el INCOP (p. 21).

## Marco Metodológico

La metodología empleada en el proceso investigativo se describe en el presente apartado, a partir del enfoque, tipo, métodos y técnicas considerados para el desarrollo de las variables contenidas en el tema estudiado. En este proceso de investigación, la metodología incluyó una serie de pasos y técnicas utilizadas en investigación y desarrollo, que, según Hernández y Mendoza (2018), después de especificar un enunciado del problema, es indispensable que se defina cuál es el alcance del estudio inicial y el investigador debe imaginar una forma práctica y concreta para determinar si una hipótesis o la pregunta fue formulada, además de los propósitos declarados.

El paradigma en el cual se basó la investigación es el sociocrítico. Este paradigma de acuerdo con Grijalba et.al., (2020), implica la autorreflexión crítica del conocimiento y los procesos para llegar a él, por lo que su objetivo es analizar las transformaciones y cambios sociales que se pueden realizar en procura de aportar soluciones a problemas que han sido generados por la sociedad o un agente social en particular. Entre sus principios se aprecian: diagnosticar, analizar y percibir la realidad entorno al problema y la realidad de las acciones; crear una sinergia entre teoría y práctica donde se vivencian los valores, orientar el conocimiento hacia el abordaje del problema y cómo solucionarlo, partiendo de la autorreflexión.

Entonces, la investigación se orientó desde el paradigma sociocrítico, ya que el mismo permite la obtención de datos que conduce hacia la interpretación de estos, generando respuesta que conlleva a la comprensión de la problemática y su posible solución que no solo favorezca a las MIPyMES, sino a la sociedad, mediante la compra pública efectiva en el GAD Manta, Ecuador.

## **Enfoque de la investigación**

El enfoque de la investigación es mixto denominada así, según Hernández et al., (2017): “un enfoque relativamente nuevo que implica combinar los métodos cuantitativo y cualitativo en un mismo estudio” (p.30). Se aprecia en esta definición que, consiste en utilizar, tanto la modalidad cuantitativa como la cualitativa. Se utiliza porque se necesitó abordar los objetivos de la investigación para conocer la realidad que se estudia, desde la cuantificación de los datos que aporten diferentes MIPyMES, y de la opinión de la autoridad del GAD de Manta.

En virtud que se empleó el enfoque mixto, es importante señalar que, contempla lo cuantitativo que según señala Palella y Martins (2017),

Requiere el uso de instrumentos de medición y comparación, que proporcionan datos cuyo estudio necesita la aplicación de modelos matemáticos y estadísticos. Por ello, se afirma que se fundamenta en el científismo y el racionalismo. El conocimiento está basado en los hechos. La objetividad es la manera de alcanzar un conocimiento utilizando la medición exhaustiva y la teoría (p. 46)

Es decir, se habla de un cuerpo sistematizado que mediante el cual se analizó teorías y requirió de las ciencias exactas para realizar las mediciones estadísticas, donde prevaleció el método deductivo e inductivo. Por tanto, es objetivo, se llevó a cabo mediante el método científico, por lo que fue indispensable tabular los datos, luego analizarlos de manera descriptiva e inferencial para generar conocimiento.

De ahí que, al emplearlo se pretendió conocer los hechos, lo cual debe ser independiente de los estados subjetivos, por ello se dice que este enfoque es objetivo. Citando a los autores antes mencionados, se caracteriza por recabar datos para sustentar la argumentación, explicando que lo “...que no se puede medir no es digno de credibilidad” (p. 39), por tanto, los datos que el investigador recolectó deben ser sometido a la estadística, es decir, ser cuantificable. Se empleó así, para la creación de estrategias que permitan una mayor participación de las MIPyMES garantizando el cumplimiento de la normativa en término de igualdad de oportunidades.

Mientras que, el enfoque cualitativo, de acuerdo con Paz (2019) es una actividad “sistémica orientada a la comprensión en profundidad de

fenómenos educativos y sociales, a la transformación de prácticas y escenarios socioeducativos, a la toma de decisiones y también hacia el descubrimiento y desarrollo de un cuerpo organizado de conocimientos” (p. 123). Es decir, son etapas reflexivas donde la sistematización se construye de manera coherente. Esas etapas orientaron la investigación hacia ciclos o espacios ascendentes, donde interviene la dialéctica de manera flexible en adaptación a la realidad del estudio. Se emplea para conocer la opinión del director de Compras Públicas del GAD Manta.

## **Tipo de investigación**

Como la investigación se suscribe al enfoque mixto, se emplean varios tipos. El primero es el biblioFigura Arias (2017), lo define como “un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, lo obtenido y registrado por otros investigadores” (p. 27), comprende un proceso de búsqueda de información, de analizar e interpretar esas Notas secundarias.

Este tipo de investigación proporcionó el conocimiento teórico, ya que se aborda los conceptos y teorías, que contemplan las variables, y permitió ampliar la cosmovisión sobre la temática. Es por ello por lo que, se considera biblioFigura, ya que, por medio de este se estructuró la fundamentación teórica que le da coherencia a la investigación, como son las compras públicas, las estrategias innovadoras y las PyMES.

El segundo tipo es de campo, Palella y Martins (2017), explican que, “consiste en la recolección de datos, directamente de la realidad donde ocurre los hechos, sin manipular o controlar la variable. Estudia los fenómenos naturales en su ambiente natural” (p. 86). Es aquella donde los datos se recolectan directamente en la realidad donde se encuentran los hechos.

Se puede decir que, el investigador recolecta los datos directamente donde se genera, produce y observa la realidad de estudio, por lo que son datos primarios, los cuales se describen, interpretan para entender su naturaleza, de esta manera se procura explicar sus causas y verificar las condiciones de las variables, lo que permite su revisión y análisis, por ende, comprobar la confiabilidad de los datos obtenidos. Se empleó de campo, porque permite recolectar, directamente desde el GAD Manta los datos necesarios para así comprender el problema y visualizar la solución de este.

## **Nivel de la investigación**

Como último se encuentra el nivel de la investigación, el cual fue el descriptivo, según Arias (2017), “es la caracterización del fenómeno de estudio, es decir,

permite caracterizar, registrar y analizar el evento de estudio” (p. 24). Es decir, se caracteriza los elementos y el fenómeno que se investiga.

Según Bernal (2017), tienen como finalidad es describir o caracterizar el fenómeno de estudio, por lo que permite observar la interacción de cada uno de los eventos sin la interferencia de factores ajenos a él, que pudieran alterar los resultados, por lo que se limita a describir y no relacionar. Se considera este tipo de investigación, por cuanto se describen o caracterizan los hallazgos y fenómenos que permitan comprender la problemática y su solución, porque son observable y medible, con apoyo de los métodos empíricos como la encuesta y los subjetivos como la entrevista.

## **Población y muestra**

La población, la describen Hernández et.al., (2017), como el “conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones” (p. 174). La población es el conjunto de unidades, en el caso de la presente investigación, de individuos que suministrarán la información. En virtud de lo expuesto, la población de la presente investigación está constituida por los individuos de quienes se aspira obtener la información, y la conforman once (11) servidores que laboran en la dirección de Compras Públicas del GAD Manta.

Mientras que, la muestra según Palella y Martins (2017), es “...la escogencia de una parte representativa de una población” (p. 106); hace parte referencial de un conjunto de elementos o población, por lo que, la extracción de ciertos elementos puede variar y depender de las necesidades de la investigación y el estado en el que se encuentra dicha población. Se seleccionó la muestra censal, ya que consiste en que el investigador selecciona la totalidad de la población para constituir la muestra, ya que es finita y no necesita ser sometida a ningún tipo de muestreo. Por tanto, la muestra son los once (11) servidores que laboran en la dirección de Compras Públicas del GAD Manta.

**Tabla 2. Muestra**

Muestra	Individuos
Administradora de bienes	3
Director de Compras Públicas	1
Funcionarios de Dirección Administrativa	5
Funcionarios de Dirección Financiera	2
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

Fuente: Investigación de campo (2021)

## Técnicas de Recolección de Datos

Como técnicas se emplearon dos. La primera es la encuesta para los autores Palella y Martins (2017), está “destinada a obtener datos de varias personas cuyas opiniones interesan al investigador. Se utiliza un listado de preguntas escritas que se entregan a los sujetos quienes, en forma anónima, las responden por escrito”. (p. 123), es la técnica que se utiliza para recolectar la información acerca de una población o muestra. Por tanto, se empleó en la presente investigación, con la finalidad de obtener los datos que permita conocer el problema desde la perspectiva de la muestra de estudio. Asimismo, corresponde al enfoque cuantitativo, porque la encuesta de datos que se cuantifican. Se diseña en la escala de Likert con cinco alternativas.

Para el enfoque cualitativo se empleó la entrevista, la cual se aplica al director de finanzas. Ahora bien, la entrevista, según Martínez-Miguélez (2017), “permite obtener datos mediante un diálogo que se realiza entre dos personas cara a cara” (p. 119). Se puede decir que, es una dialógica directa que permite obtener información donde el entrevistado puede argumentar sus respuestas.

## Validez y confiabilidad

La validez de la encuesta se realizará mediante el juicio de expertos, quienes analizarán el instrumento y realizarán la observación pertinente. Mientras que la confiabilidad se realizará a través de Coeficiente Alfa de Cronbach la cual mide la media, varianza, desviación estándar y el significado de ambas variables al conducir la operacionalización de estas.

Los autores añaden que es necesario aplicar una prueba piloto, la cual consiste en emplear en un pequeño grupo de individuos que poseen las mismas características de la muestra, el instrumento para verificar su confiabilidad; y expresan que los criterios para la confiabilidad se representan la verdadera confiabilidad por ello los siguientes rangos.

**Tabla 3. Rango de confiabilidad del instrumento**

Rango	Confiabilidad
0,81 a 1,00	Muy alta
0,61 a 0,80	Alta
0,41 a 0,60	Media o moderada
0,21 a 0,40	Baja
0,01 a 0,20	Muy baja

Feunte: Palella y Martins (2017, pág. 172).

Una vez que se recolectan los instrumentos se verificó esa confiabilidad, utilizando el programa IBM SPSS versión 25, y si la misma se ubicó dentro de

los rangos alta o muy alta se procedió a aplicarse a la muestra en su totalidad, que están representados por los servidores que laboran en Dirección de Compras Públicas del GAD Manta. Ahora bien, se realizó la prueba piloto y se sometió a mencionado programa tal como se explicó, y se obtuvo que, el instrumento aplicado a la muestra de estudio es alta (según el Tabla anterior), porque se ubicó en 0.87 el cual se muestra a continuación.

**Tabla 4. Estadística de fiabilidad**

Estadística de Fiabilidad	
Alfa de Cronbach basada en elementos estandarizados	Nº de elementos
877	15

## **Método o Estrategia de Análisis de los Datos**

Permiten comprender los resultados que el instrumento evidencie. Por tanto, se utilizan el descriptivo y el inferencial. Palella y Martins (2017), señalan que, ambas se emplean para evitar el juicio de valor, y tienen implícito un orden. Se inicia con la selección de la técnica y su respectivo instrumento. Luego se diseña. La entrevista no es sometida a ningún proceso de confiabilidad. Posteriormente, se aplica a los agentes sociales quienes darán la información necesaria. Finalizado el proceso de aplicación, se recolectan los datos, y a partir de ellos, se genera los análisis descriptos de los resultados y el inferencial.

Ahora bien, se empleó el análisis estadístico a partir de los datos de la encuesta que se aplicó a la muestra, es decir a los servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta, partiendo de la descripción de cada dato recolectado, es decir, de la estadística sin inferir siendo necesario caracterizar cada uno considerando solamente lo observado en el mismo. Esto por cuanto los autores antes mencionados, explican que, se debe analizar los datos de manera descriptiva, pero objetivamente.

La segunda técnica es la inferencial, Hurtado (2012) explica que, por medio de ella, el investigador analiza la información y los datos, aportando su criterio personal y profesional, pero dentro de la objetividad. Por ende, se aplica, tanto en la encuesta como en la entrevista.

Como se explicó en párrafo precedente, los resultados de la encuesta se presentan en tablas las cuales muestran las frecuencias y porcentajes de cada respuesta, en la escala tipo *likert*. Mientras que, la entrevista son preguntas con respuestas generadas a partir de opiniones argumentativas de las cuales se analizan con interpretación inferencial.

## **Resultados y Discusión de la Investigación**

### **Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta**

El GAD de Manta se caracteriza por su gestión permanente enfocado en el desarrollo de la ciudad de Manta y en cada una de sus parroquias. Por ende, procura desarrollar programas que permitan mejorar las condiciones y la calidad de vida de sus habitantes, aunado a fomentar el turismo, el arte y la cultura propia de la zona. Tiene como misión Gobierno local competitivo, líder en el desarrollo integral comunitario en los aspectos social, turístico, económico ambiental y tecnológico. Promoviendo la concertación y participación ciudadana, con responsabilidad compartida, para lograr calidad de vida equitativa e incluyente, contando con recurso humano eficaz (Gobierno Autónomo Descentralizado. GAD , 2020).

Manta fue fundada en 1534 por Francisco Pacheco, pero en el año de 1563 el presidente Santillán de la Real Audiencia de Quito, ordenó que se la refundara con el nombre de San Pablo de Manta. Es uno de los principales puertos marítimos, pesqueros y turísticos del Ecuador. Está asentado en una espléndida bahía, por lo que se le considera el puerto internacional en el Océano Pacífico. Durante el período aborigen Manta se llamaba Jocay, lo cual traducido es: casa de los peces. La ciudad de Manta se comunica con el resto del Ecuador por tres vías: la vía aérea, la terrestre y la marítima. Su aeropuerto internacional tiene como nombre Eloy Alfaro. Las carreteras que la comunican con otras ciudades y por tanto facilitan la transportación de personas y productos, etc. (Gobierno de Manabí, 2021). Asimismo, las parroquias urbanas son: Eloy Alfaro, Los Esteros, Manta, San Mateo, Tarqui; y las parroquias rurales: San Lorenzo, Santa Marianita.

Ahora bien, esa posición privilegiada a nivel geográfico ha impulsado el estudio de los microcréditos en la ciudad de Manta, porque es una gran alternativa para el desarrollo económico de la región, por ende, social. Debido a su crecimiento poblacional, una de las acciones emprendidas por el GAD, ha sido generar un proceso de cambio, procurando impulsar a las MIPyMES, a obtener microcréditos. No obstante, su planificación no es del todo efectiva. Es por ello por lo que se presentan la siguiente propuesta.

### **Propuesta**

**Tema:** estrategias de innovación de las MIPyMES para acceder a las compras públicas del GAD Manta.

## Presentación

La contratación pública está fundamentada en la eficacia, la equidad, la economía, la eficiencia, la transparencia, la participación ciudadana y la valoración del costo ambiental, de tal manera que permita determinar la asignación de los recursos, humanos, financieros, tecnológicos y materiales para maximizar sus resultados. Esto dentro de una igualdad de condiciones y de calidad de los bienes y servicios a la colectividad, que conduzca hacia el logro de los objetivos institucionales.

De ahí que, la presente propuesta se justifica porque el GAD Manta debe garantizar la vinculación de la comunidad con la contratación pública, mediante el desarrollo de mecanismos que gestione, de manera efectiva de participación ciudadana, por ende, de las MIPyMES. Asimismo, las MIPyMES, necesitan de estrategias que les permita acceder a esa contratación pública, lo cual lo conduce hacia el mejoramiento continuo porque logran dicho acceso, y se puede desarrollar aplicando todos los procedimientos técnicos e instrumentos gerenciales que le permita a las MIPyMES, responder, de manera oportuna, a los cambios del entorno interno y externo, pero para ello debe conocer dichos entornos en tiempo real.

En cuanto a la conveniencia se justifica porque se aporte un modelo de estrategias de innovación, para el mejoramiento del proceso de inclusión en la contratación pública de las MIPyMES, que permita atender con vigor, efectividad y eficiencia dicho proceso, para dar cumplimiento a sus objetivos estratégicos institucionales, de manera eficaz, en términos de cobertura, oportunidad, participación ciudadana y economía.

Además, se beneficia la sociedad porque las MIPyMES podrán acceder a la contratación pública lo cual generará mayores empleos. Las propias MIPyMES porque aumentarás sus activos, obtendrán un desarrollo organizacional que les permitirá mejorar las condiciones laborales. El GAD Manta, ya que, dispondrán de mayores empresas eficaces que contribuirán con el desarrollo de este, elevando así la calidad de vida de los ciudadanos.

## Objetivos de la propuesta

### Objetivo general

Elaborar un modelo de estrategias innovadoras para el mejoramiento del proceso de inclusión de las MIPyMES a la contratación pública en el GAD Manta.

## Objetivos específicos

Presentar una Matriz FODA como guía en el conocimiento del entorno interno y externo de las MIPyMES.

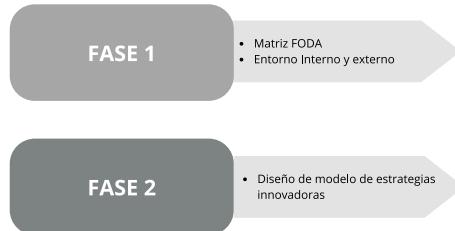
Diseñar un modelo de estrategias innovadoras para el mejoramiento del proceso de inclusión de las MIPyMES a la contratación pública en el GAD Manta.

Proporcionar el diseño del modelo de estrategias innovadoras para el mejoramiento del proceso de inclusión de las MIPyMES a la contratación pública en el GAD Manta.

## Estructura de la propuesta.

La estructura de la propuesta se diseñó por fases. Fase I: Presentar una matriz FODA como guía en el conocimiento del entorno interno y externo de las MIPyMES. Fase II: Diseñar un modelo de estrategias innovadoras para el mejoramiento del proceso de inclusión de las MIPyMES a la contratación pública en el GAD Manta. En esta fase se presenta la elaboración de un plan de capacitación, alianzas estratégicas con Unidad de Compras Públicas del GAD Manta, donde se fomente la confianza entre el personal y la colectividad, en este caso el MIPyMES. Se presenta a continuación, una figura de la estructura de la propuesta.

**Figura 1. Estructura de la propuesta**



## Modelo de Estrategias de Innovación de las Mipymes para Acceder a las Compras Públicas del GAD Manta

**Autoras:** Maritza Góngora Macías -Verónica Bravo Santana

## Fase I

**Tabla 5. Matriz FODA**

	Fortalezas	Debilidades
Análisis interno	- Buena infraestructura física	- Desconocimiento las etapas del proceso de contratación pública
	- Cuentan con equipos electrónicos	- No se emplean en el control interno estrategias que permitan conocer el entorno externo e interno de la entidad
	- Facultad para realizar alianzas con otros entes gubernamentales	- No se emplea en el control interno la planificación estratégica
	- Autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento cabal de la misión	- Falta de actualización del personal
	- Capital de trabajo	Resistencia al cambio y escasa pertenencia hacia el GAD Manta.
		- Desconocimiento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
	Estrategia FO: estrategia ofensiva. Usar las fortalezas para tomar ventajas de las Oportunidades	Estrategia DO: De reorganización. Superar debilidades tomando ventajas de las oportunidades
Análisis externo	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	- Apoyo del GAD Manta para acceder a la contratación pública	- Quejas de la comunidad por la falta de comunicación de los resultados del control interno
	- Facultad legal para acceder a la contratación pública	- Falta de interés de la ciudadanía por ejercer su derecho de participación
	- Relaciones interinstitucionales con otros órganos de control	- Riesgos creados por parte de la ciudadanía a no ejercer su derecho a denunciar hechos irregulares que afecten su comunidad y/o atenten contra el patrimonio
	- Gestión del GAD Manta para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.	- Entrega a destiempo de los informes de los documentos para acceder a la contratación pública.
	Estrategia FA: Defensiva	Estrategia DA: de Supervivencia
	Emplear las fortalezas para eliminar las amenazas	Minimizar debilidades y eliminar las amenazas

## Fase II

Diseñar un modelo de un modelo de estrategias innovadoras para el mejoramiento del proceso de inclusión de las MIPYMES a la contratación pública en el GAD Manta.

**Tabla 6. Estrategia 1. Elaboración de un plan de capacitación**

META: Desarrollar entre el personal las destrezas y conocimientos en el estatuto de contratación pública, control interno y presupuesto público para la mayor participación las MIPyMES		
LÍNEA DE ACCIÓN	RESPONSABLE	INDICADOR
Diagnosticar las necesidades de capacitación o actualización	Coordinador Institucional	Encuesta/entrevista
Analizar los resultados de las encuestas y elaborar el plan de capacitación	Director Administrativo	Resultados y análisis en documento físico
Ejecutar el plan de capacitación	Director de Compras Públicas	A empleados no capacitados

**Tabla 7. Estrategia 2. Alianzas estratégicas la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta**

META: Involucrar a las MIPyMES en los procesos contratación pública de la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta		
LÍNEA DE ACCIÓN	RESPONSABLE	INDICADOR
Realizar un diagnóstico sobre el estado actual de alianza entre las MIPyMES y la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta.	Departamento de planeación y participación	Documento de diagnóstico
Adelantar el proceso de activación de alianza	Departamento de planeación y participación	Cantidad de MIPyMES interesadas
Desarrollar un plan de capacitación entre la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta y las MIPyMES	Departamento de planeación y participación	Cantidad de MIPyMES interesadas

**Tabla 8. Elementos necesarios para la obtención de información por parte de las MIPyMES**

INDICADOR	SUB-INDICADOR	COMPONENTES
Elaboración y presentación de informes de gestión	Disponibilidad de Informes	Posibilidad de acceso: Información
		Disponible en el sitio Web,
		Por carteles u oficinas
		Públicas del municipio
		Accesibilidad por solicitud del interesado, tramitado por vía oral o escrita
	Calidad de los informes	Referencias al presupuesto que se programó
		Cumplimiento al acceso a la contratación pública.
		Actividades institucionales que se ha desarrollado.
		Cuantificación de las irregularidades detectadas
	Difusión	Informes presentados en audiencia pública ante la ciudadanía para el proceso de contratación pública

**Tabla 9. Estrategia de comunicación que debe desarrollar el GAD Manta**

INDICADOR	SUB-INDICADOR	COMPONENTES
Difusión del proceso de contratación pública	Estrategia	Política de difusión: Dirigida a MIPyMES, periodistas de medios locales y nacionales a los actores interesados en acceder a la contratación pública
	Receptores	Cantidad de receptores: Medios de comunicación nacionales y locales; periodistas de medios. Gráficos, audiovisuales, radiales y/o virtuales; órganos del poder público; MIPyMES. Cámaras empresariales; Organizaciones o asociaciones de comerciantes. Ciudadanos
	Formatos de presentación	Formato ajustado para sea inteligibilidad por un público no especializado en el acceso a la contratación pública. Síntesis del procedimiento. Gráficos, tablas o aplicaciones interactivas que facilitan la visualización y comprensión de la información del procedimiento de la contratación pública.

**Tabla 10. Estrategia 3. Documentarse con la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta**

META: Requisitos para acceder a participar en la contratación pública con la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta		
LÍNEA DE ACCIÓN	RESPONSABLE	INDICADOR
Realizar acciones para conocer los requisitos que necesita para acceder a la contratación pública.	Departamento de planeación y participación de cada MIPyMES	Documento de diagnóstico
Documentarse del portal de la web que el GAD Manta tiene disponible	Departamento de planeación y participación de cada MIPyMES	Saber usar el portal de la web que el GAD Manta tiene acceso.
Crear una carpeta física y digital de los documentos que necesita para la contratación pública	Departamento de planeación y participación de cada MIPyMES	Organización de documentos

**Tabla 11. Estrategia 4. Documentarse sobre los producto o servicio que clasificación**

META: Documentarse sobre la clasificación de los producto o servicio para conocer si su MIPyMES puede aplicar a una contratación pública		
LÍNEA DE ACCIÓN	RESPONSABLE	INDICADOR
Ingresar al Clasificador Central de Productos – CPC que ofrece Ecuador en este enlace: <a href="https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/que-es-el-clasificador-central-de-productos-cpc/">https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/que-es-el-clasificador-central-de-productos-cpc/</a>	Departamento de planeación y participación de cada MIPyMES	Documento de diagnóstico
Preparar los documentos que lo acredite como proveedor en un o unos productos	Departamento de planeación y participación de cada MIPyMES	Saber los documentos que debe introducir
Crear una carpeta física y digital de los documentos del producto que aspira para la contratación pública	Departamento de planeación y participación de cada MIPyMES	Organización de documentos por producto

**Tabla 12. Estrategia 5. Gestión para la contratación pública**

CONTENIDO	REQUISITOS	VERIFICACIÓN
Datos generales de la empresa	Identificación de la empresa. Definición de la razón social. Fecha de inicio.	Documentación reglamentaria.
Tipos de procedimiento	Bienes. Servicio. Obras. Consultoría. Procedimientos especiales	- Procedimientos Dinámicos. -Procedimientos comunes si no están dentro del procedimiento anterior. -Procedimientos de obras comunes de menor cuantía. -Procedimientos de consultoría. - Adquisiciones de bienes inmuebles. - Arrendamientos de bienes inmuebles. - Ferias Inclusivas
Fases	Fase preparatoria	Elaboración de estudios de mercado, especificaciones técnicas, términos de referencia (TDR)
	Fase precontractual	-Publicación del procedimiento en el Portal Institucional del SERCOP. <a href="https://www.gob.ec/sercop/tramites/publicacion-informacion-especifica-portal-institucional-servicio-nacional-contratacion-publica-sercop">https://www.gob.ec/sercop/tramites/publicacion-informacion-especifica-portal-institucional-servicio-nacional-contratacion-publica-sercop</a>
	Fase contractual	En el GAD Manta a través de este enlace <a href="https://manta.gob.ec/">https://manta.gob.ec/</a>

**Productos Generados y Potenciales Beneficiarios****Tabla 13. Procesos de contratación pública realizados conforme el presupuesto asignado en el PAC del GAD Manta**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
1	Totalmente de acuerdo	5	50%
	De acuerdo	2	20%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	20%
	En desacuerdo	1	10%
	Totalmente en desacuerdo	0	0%
	<b>TOTALES</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta.

**Análisis:** De acuerdo con los datos obtenidos se evidencia que, una gran parte está totalmente de acuerdo que los procesos de contratación pública son realizados conforme el presupuesto asignado en el Plan Anual de Contratación Pública – PAC, mientras que otra minoría con un 10% de acuerdo indica estás desacuerdo. Por lo que se infiere que, estas negociaciones permiten regular de una forma parcial las actividades que se lleven a cabo para la adquirir cualquier tipo de bienes, construcción de una obra, prestaciones de servicios, en atención a la normativa según los procedimientos que asigne la ley (López C., 2018).

**Tabla 14. Compras públicas**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
2	Totalmente de acuerdo	1	10%
	De acuerdo	1	10%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10%
	En desacuerdo	5	50%
	Totalmente en desacuerdo	2	20%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: Una vez aplicado el instrumento se evidencia que, gran parte de los encuestados indica que están en desacuerdo que a las MIPyMES se les considere al momento de asignar las compras públicas, mientras que una minoría manifiesta estar totalmente en de acuerdo. Por su parte Sisa (2022) señala que, cada empresa posee determinados límites financieros y ocupacionales los cuales son regidos por determinados sectores, con el fin de mejorar la contratación e inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública. Es por ello por lo que cada organización cuenta con un mecanismo directo, que son los responsables en dar el acceso a la utilización de las herramientas como los lineamientos estratégicos gerenciales, necesarios para lograr los ingresos y para realizar las compras más relevantes con el objetivo de obtener mayores ganancias.

**Tabla 15. Asignación de compras públicas para grandes empresas**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
3	Totalmente de acuerdo	5	50%
	De acuerdo	2	20%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	20%
	En desacuerdo	1	10%
	Totalmente en desacuerdo	0	0%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: Cristalizada la encuesta se evidencia que, gran parte de los consultados están totalmente de acuerdo que la asignación de compras públicas las grandes empresas obtienen mayores contratos, mientras que una minoría indica estar en desacuerdo. Según Bianchi (2017) señala que, las grandes empresas en la actualidad desempeñan un rol de suma importancia en

aquellos países industrializados, como en vías de progreso. Estos aportan son importantes porque generan grandes avances económicos, siendo creadoras de empleos y motivadora de nuevos progresos en el medio ambiente local ya que, poseen el potencial de servir como un significativo aporte al compromiso laboral de la empresa.

**Tabla 16. Número de solicitudes de compras de MIPyMES**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
4	Totalmente de acuerdo	1	10%
	De acuerdo	1	10%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10%
	En desacuerdo	5	50%
	Totalmente en desacuerdo	2	20%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: De acuerdo con los datos obtenidos, gran parte de los consultados señalan que, están en desacuerdo que un alto número de solicitudes de compras le corresponde a las MIPyMES, otro grupo menor está totalmente en desacuerdo. Cabe señalar que, estas solicitudes deben ser supervisadas y ordenadas de una forma cercana por otros sectores más grandes ya que, estos son considerados modelos para la búsqueda de conocimiento, es por ello por lo que son importantes, porque deben estar concatenados con los nuevos paradigmas los cuales correspondan a cambios que contribuyan a respuesta de las solicitudes establecidas (Robledo, 2017).

**Tabla 17. Cumplimiento de cada proceso de contratación**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
5	Totalmente de acuerdo	3	30%
	De acuerdo	4	40%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10%
	En desacuerdo	1	10%
	Totalmente en desacuerdo	1	10%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: Como se observa en la figura anterior, el 40% de los encuestados de una forma positiva indica que están de acuerdo que se evalúe el cumplimiento de cada proceso de contratación. De acuerdo con Carvajal (2018), los procesos de contratación son determinadas interacciones y procedimientos que ejecuta la organización con el fin de evaluar de la forma correcta que los postulados cumplan su labor empresarial. Es decir, son requerimientos y normativas de control que se llevan a cabo cada cierto tiempo para evaluar el número de producción, por esta razón son importantes ya que, gracias a ellos se puede llevar un mejor registro del procedimiento legal en la institución.

**Tabla 18. Normativa legal referente a las compras públicas**

Items	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
6	Totalmente de acuerdo	1	10%
	De acuerdo	1	10%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0%
	En desacuerdo	5	50%
	Totalmente en desacuerdo	3	30%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: Aplicado el instrumento se determinó que, una porción relevante de los consultados están en desacuerdo que las MIPyMES conocen la normativa legal referente a las compras públicas, mientras que una minoría indica estar totalmente en desacuerdo. Es importante aludir que en la actualidad las PyMES no poseen una visión clara de las normativas legales referente a las compras públicas que se localizan en actividades comerciales, es por ellos que desconocen los financiamientos, razón por la cual exhiben en varias representaciones y dimensiones diversos productos, consiguiendo ser representada por un solo dueño, con independencia para desplegar diferentes actividades de fabricación, y así poder comercializar productos, con la finalidad de conseguir un beneficio económico (Ley de Compañías, 2017).

**Tabla 19. MIPyMES generan al alto índice de empleos**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
7	Totalmente de acuerdo	10	100%
	De acuerdo	0	0%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0%
	En desacuerdo	0	0%
	Totalmente en desacuerdo	0	0%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: Realizada la encuesta se evidencia que, la totalidad de los consultados indican de una forma positiva que las MIPyMES generan al alto índice de empleos. Según refieren Segura y Segura (2017), las MIPyMES en los últimos años ha generado grandes Notas laborales dentro del sector público, aumentando de manera exponencial nuevos ingreso donde el personal local puede tribuir no solamente con esfuerzo físico si no también mediante planes que llegue hasta las organizaciones y puedan beneficiar el desarrollo de producción de las grandes y pequeñas empresas, por esta razón estas organizaciones son importantes porque gracias a ellas se reduce el alto índice de personas desempleadas.

**Tabla 20. Participación mínima en la compra pública**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
8	Totalmente de acuerdo	5	50%
	De acuerdo	3	30%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10%
	En desacuerdo	1	10%
	Totalmente en desacuerdo	0	0%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: De acuerdo con los resultados obtenidos se observa que, el 50% de los consultados está totalmente de acuerdo que las MIPyMES tienen participación mínima en la compra pública, mientras una minoría indica estar en desacuerdo.

En concordancia a lo antes expuesto, Onofa (2018) explica que, las MIPyMES son consideradas estrategias empresariales que no se limita a dar a conocer

cómo llevar a efecto un plan, sino que tiene implícito cómo pueden beneficiarse y beneficiar a la sociedad entre otros aspectos ya que, refuerza la motivación, los valores, ingresos y egresos para reafirma el apoyo social dentro de las compras públicas, por esta razón son significativas dentro del mercado exponencial.

**Tabla 21. Etapas preparatorias que favorece a las MIPyMES**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
9	Totalmente de acuerdo	4	40%
	De acuerdo	2	20%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	20%
	En desacuerdo	1	10%
	Totalmente en desacuerdo	1	10%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: De acuerdo con la figura anterior una gran porción de los encuestados indica que están totalmente de acuerdo, mientras que una minoría manifiesta estar en desacuerdo.

En relación con lo antes planteado, la etapa preparatoria es importante porque favorece el desarrollo social, institucional y público de las MIPyMES, por lo tanto, se llevan a cabo adaptaciones dinámicas las cuales se basan en una adecuada conversión que permita generar cambios que aumente el crecimiento a través de etapas que favorecen el desarrollo integral, social y financiero de la institución.

**Tabla 22. Registro de las MIPyMES**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
10	Totalmente de acuerdo	6	60
	De acuerdo	3	30
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10
	En desacuerdo	0	0
	Totalmente en desacuerdo	0	0
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: La mayoría de los encuestados coinciden que están totalmente de acuerdo que las MIPyMES están debidas registradas. Lo cual es un aspecto positivo, porque al pertenecer al registro de empresas e industrias, su inclusión

en la contratación pública es más fácil. Este resultado concuerda con el estudio de Guerrero (2021), quien señala que la inscripción o registro de estas, en los GAD de Chambo y Riobamba representan la mayoría de las MIPyMES.

**Tabla 23. Diferentes tipos de procedimiento de contratación**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
12	Totalmente de acuerdo	2	20
	De acuerdo	2	20
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10
	En desacuerdo	4	40
	Totalmente en desacuerdo	1	10
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: de acuerdo con los encuestados las MIPyMES desconocen los diferentes tipos de procedimiento de contratación pública. Esto permite inferir que, existe una deficiencia en cuanto a los procedimientos que deben seguir, al momento de la contratación pública, lo cual pudiera estar incidiendo en la poca participación que se observa. Al respecto, Mendoza (2021), refiera que, el desconocimiento es un factor negativo, que impide a las MIPyMES participar en dichas contrataciones.

**Tabla 24. Fase contractual**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
13	Totalmente de acuerdo	5	50
	De acuerdo	2	20
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	10
	En desacuerdo	1	10
	Totalmente en desacuerdo	1	10
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: la mayoría de los encuestados está totalmente de acuerdo que se les instruye a las MIPyMES la Fase contractual que se realiza a través del GAD Manta. Esto se considera un aspecto positivo, porque existe una disposición por parte de ente gubernamental de incluir a las MIPyMES en la contratación pública. Esto concuerda con González (2016) en cuanto a la gestión que realizan

los GAD en beneficio de las empresas en ser parte activa del crecimiento y desarrollo mediante su inclusión en las contrataciones públicas.

**Tabla 25. Fase contractual**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
14	Totalmente de acuerdo		0
	De acuerdo	0	0
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0
	En desacuerdo	0	0
	Totalmente en desacuerdo	10	100%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis: La totalidad de los encuestados están totalmente de acuerdo que se necesita una alianza estratégica entre las MIPyMES con la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta. Esto resulta ser de gran beneficio para la investigación porque permite contemplarlo dentro de la propuesta de estudio ya que es parte de la solución. Por lo que se considera la LOSNCP (2015), por el resultado porque las compras públicas adquieren mayor relevancia, a nivel nacional, desde la participación gubernamental, por su inversión con transparencia y efectividad, por el control que se gestiona mediante el marco normativo vigente y la inclusión y participantes de los ciudadanos como son las MIPyMES.

**Tabla 26. Estrategias para acceder MIPyMES a los procesos de contratación**

Ítems	Categorías	Frecuencias	Porcentajes
15	Totalmente de acuerdo	10	100%
	De acuerdo	0	0%
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0	0%
	En desacuerdo	0	0%
	Totalmente en desacuerdo	0	0%
	TOTALES	10	100%

Fuente: Datos proporcionados por servidores que laboran en la Dirección de Compras Públicas del GAD Manta

Análisis La totalidad de los consultados indican que están totalmente de acuerdo que es necesario utilizar estrategias para acceder MIPyMES a los procesos de contratación pública del GAD Manta. Por lo que se infiere que, estas estrategias son los canales regulares los cuales fungen como medidor para que las empresas obtengan un crecimiento financiero adecuado ya que, para

consolidar un proceso de adaptación pública, se deben realizar análisis directo al personal contratado para ver qué tanta capacidad de aprendizaje posee, por ende, es importante realizar este tipo de operaciones para garantizar la organización de un avance dentro de sus compras públicas.

#### Entrevista dirigida al director de Compras Públicas del GAD Manta

La presente entrevista tiene como finalidad obtener información que es relevante para la investigación, porque está relacionada con el proceso de contracción publican por parte de las MIPYMES y la manera de mejorarla.

Objetivo de investigación. Establecer estrategias de innovación de las MIPYMES para acceder a las compras públicas del GAD Manta.

Siendo importante resaltar lo mencionado por parte del Director de Compras Públicas del GAD Manta, donde resalta que en la actualidad se evidencia los impactos logrados para el segmento empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), a través de sistemas de compras públicas inclusivas y los instrumentos nacionales y regionales del trabajo de las políticas públicas respecto a ese sector productivo, destacó además que existen las políticas públicas de inclusión y priorización de proveedores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas en la contratación pública del país, la cual se ha distribuido por sectores y por género a fin de fomentar su participación, destacando la intervención de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras públicas ecuatorianas y su incremento significativo en los últimos años.

## Conclusiones

Basados en la concepción que las MIPyMES requieren del empleo de estrategias innovadores, para desarrollar una posición altamente efectiva y competitiva en el largo plazo dentro de la contratación pública, se llevó a efecto la presente investigación. Por ello estas estrategias tienen una utilidad práctica, porque aporta instrumentos y técnicas acordes a las necesidades de la institución para lograrlo. De ahí que, en la presente investigación, se generan la conclusión en base a los objetivos de esta.

A través del análisis del instrumento aplicado se logró el primer objetivo específico: Determinar las estrategias de innovación de las MIPyMES que participen en los procesos de contratación del GAD Manta. De acuerdo con los resultados esas estrategias son: estrategias empresariales que abarquen una matriz FODA, planes de capacitación, planes de acercamiento al GAD, capacitación en el uso de la plataforma web de contratación pública, de nuestra propia página, estrategias de comunicación.

Como segundo objetivo específico: Describir los procesos de contratación donde existe mayor participación de las MIPyMES en el GAD Manta, se

concluye que son aquellos donde se les proporciona más información sobre el procedimiento, así como sus tipos, las fases. Es decir, a mayor difusión mayor es la participación en los contratos públicos.

En el último objetivo: Analizar las estrategias de innovación de las MIPyMES para participar en los procesos de contratación del GAD Manta, se logró conocer que las estrategias de innovación aportan un beneficio a las mismas, porque cuanto abre un abanico de posibilidades para recopilar los documentos necesarios, es decir tener claramente en conocimiento, saber cuáles son, cuándo participar e interactuar en el portal de compras pública del SERCOP. Además, les proporciona conocimientos de índole legal que les ayuda a incluirse dentro de ese proceso.

Se concluye que, las MIPyMES en el GAD Manta necesita tener una participación más fortalecida, con procedimientos para ser incluidas a través estrategias y planes estratégicos. Por ello, se afirma que se logró el objetivo general: Establecer estrategias de innovación de las MIPyMES para acceder a las compras públicas del GAD Manta.

## **Recomendaciones**

Se recomienda a las MIPyMES crear programas de capacitación continua a su personal, con la finalidad de mejorar los procesos de contratación pública tal como se contempla en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Al GAD Manta, se recomienda mejorar los planes de comunicación e información dirigidas a las MIPyMES para que realmente surta el efecto deseado, es decir, que conozcan el procedimiento de la contratación pública.

Conformar asociaciones entre MIPyMES para intercambiar conocimientos sobre las mejores estrategias de innovación que permita satisfacer la exigencia de los requerimientos técnicos, económicos y legales que se estipulan en la contratación pública del GAD.

Al GAD Manta, dar a conocer la presente propuesta a las MIPyMES con la finalidad de ser aplicada y así beneficiar tanto ellas, al GAD como a los ciudadanos.

## **Referencias Bibliográficas**

Arias, F. (2017). *El proyecto de Investigación*. Caracas Venezuela. 7ma edición: Episteme.

Asamblea Nacional. (2017). *Ley de Compañías*. Ecuador.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2020). *Ley orgánica de la de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del covid -19. Oficio an-sg2020-0355-O..* Quito: Registro Oficial n. 229. Suple-

mento.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2013). *Informe Consultor Nacional Experto en Investigación de Casos Legales de José Guillermo Jiménez*. Obtenido de [http://www.dgcp.gob.do/new\\_dgcp/documentos/fomen/1er%20Informe.pdf](http://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/fomen/1er%20Informe.pdf)
- Bernal, C. (2017). *Metodología de la Investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Guatemala. Cuarta edición: Prentice Hall.
- Bianchi. (2017). “Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PyMEs. Aprendiendo de la experiencia europea”. CEPAL.
- Bonilla, B. (2017). *Dirección estratégica para organizaciones inteligentes*. Costa Rica : Universidad Estadal a Distancia. Costa rica.
- Canós. (2015). *Estrategias de innovación*. Cali.
- Carvajal, S. (2018). *Impuestos y la obligatoriedad de los PYMES*. Colombia.
- Centro de Comercio Internacional. (2020). *Apoyar a las pequeñas empresas durante la crisis del covid -19*. Quito.
- CEPAL. (2020). *MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361.es.pdf>
- Cervilla. (27 de enero de 2002). El viaje de la Innovación. *El Nacional*.
- Cimoli, P. (2017). Technology and intelectual property: A taxonomy of contemporary markets for knowledge and their implication for development. *Economía de la innovación y desarrollo*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Informe especial dimensionar los efectos del covid -19 para pensar en la reactivación*.
- Crespo, M.; Carvallo, Y., & Farinango, R. (2019). La cultura tributaria y su influencia en los núcleos de apoyo contables y fiscales de Machala-Ecuador. *Revista para la transformación agraria sostenible*, 119-124.
- David, F. (2016). *Gerencia y estrategia gerenciales*. . Colombia. 11ava edición: Serie Empresaria.
- Fernández (2018). *Innovación, Consideraciones sobre su Alcance Actual y sus*. Buenos Aires.
- Ferraro. (2011). *APOYANDO A LAS PYMES: POLITICAS DE FOMENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* . Santiago de Chile.
- García. (2020). *LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES) EN LA CADENA DE SUMINISTROS*. *Boletín de Investigación y Postgra-*

*do.*

- Gobierno Autónomo Descentralizado. GAD . (2020). *Manta*. Obtenido de [https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2019/04/MANABI\\_GADManta.pdf](https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2019/04/MANABI_GADManta.pdf)
- Gobierno de Manabí. (2021). *Manta*. Obtenido de <https://www.manabi.gob.ec/sitio2020/cantones/manta>
- González, J. (2016). *Régimen jurídico del nuevo sistema de contratación pública*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- González, J. (2021). *La contratación pública como sistema*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones 175 p. Serie Derecho y Sociedad, No. 10.
- Grijalba, J., Mendozam J. y Beltrán, H. (2020). La formación del pensamiento sociocrítico y sus características: necesidad educativa en Colombia. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(1), , 64-72.
- Guerrero, Y. (2021). *Evaluación de los procesos dinámicos de contratación pública mediante indicadores de desempeño, de los gobiernos autónomos descentralizados Chambo y Riobamba*. Ecuador: Universidad Técnica de Ambato.
- Henao, & Cardona. (2010). *Cómo se desarrolla un plan de gestión de conocimiento en la práctica* . Medellin : Proceedings.
- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación. LAS tareas cuantitativas, cualitativas y mixtas*. México: McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C. V.
- Hernández, R; Fernández, C.; y Baptista, M. (2017). *Metodología de la investigación*. México 7ma edición: Mc Graw Hill.
- Hernández, S., Fernández, C., y Baptista, M. (2017). *Metología de la investigación*. México. 7ma edición: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE CV.
- Hurtado, J. (2012). *Comprensión Holística de la investigación* . Caracas: Ediciones Quirón.
- INEC, I. N. (2021). *Observatorio de la PyME*. Obtenido de [https://www.uasb.edu.ec/observatorio-pyme/wp-content/uploads/sites/6/2021/04/faq\\_53.pdf](https://www.uasb.edu.ec/observatorio-pyme/wp-content/uploads/sites/6/2021/04/faq_53.pdf)
- Ley de Compañías. (2017). *Ley de Compañías*. Ecuador.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP). (2015). *Registro Oficial Suplemento 395*. Obtenido de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/>

- Ley-Organica-del-Sistema-Nacional-de-Contratacion-Publica act feb-202
- López, & Robledo. (2016). Una aproximación a la gestión de capacidades de innovación en la pyme colombiana. *Gestión y Sociedad*, 11–30.
- López, C. (2018). La contratación pública y su impacto en la gestión de las MIPYMES de Manabí, Ecuador. *Revista Científica Dominio de la Ciencia Vol. 4, núm. 1, enero*, 3-16.
- López, C. (2018). La contratación pública y su impacto en la gestión de las MIPYMES de Manabí, Ecuador. *Revista Científica Dominio de la Ciencia Vol. 4, núm. 1, enero*, 3-16.
- Marinez, M. (2017). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. México. Segunda edición: Editorial Trillas <https://issuu.com/ciramorlet/docs/marinez-migueles-ciencias-y-arte-en>.
- Mendoza. (2018). *Los dilemas de las PYMES*. Ediciones de la U.
- Mendoza, G. (2021). DESARROLLO EMPRESARIAL DE LAS MIPYMES ECUATORIANAS: SU EVOLUCIÓN 2015-2020. *Revista Publicando*.
- Onofa. (2018). *Factores asociados a las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas-pymes*. En H. Jácome & K. King, *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*. . Ecuador.
- Palella, S., & Martins, F. (2017). *Metodología de la investigación Cuantitativa*. Caracas Venezuela. 4ta edicón. priemra reimpresión: FEDUPEL.
- Palella, S., & Martins, F. (2017). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. Caracas Venezuela 5ta edición eidición: FEDUPEL.
- Paz, M. (2019). *Investigación cualitativa en la investigación educativa*. Barcelona: Editorial de la Universidad de Barcelona. España.
- Reglamento de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RLOSNCP). (2016).*Reformas a la Resolución No. RE-SER-COP-2016-0000072, de 31 de agosto 2016. Quito. Registro Oficial 743*. Obtenido de <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/01/RESOLUCIÓN 2019 96 .pdf>
- Robledo. (2017). *Introducción a la Gestión de la Tecnología y la Innovación*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, Y., & Coronado, A. (2015). *Sistema Nacional de Contratación Pública y su impacto en las Pymes y actores de la economía popular y solidaria (período 2009-2014)*. Ecuador.: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Segura, S; y Segura, E. (2017). Las recaudaciones tributarias y el crecimiento

económico. Un análisis a través del pib de Ecuador. *Revista Empresarial 11,n 4*, 34-40.

SERCOP . (14 de 02 de 2022). *Servicio Nacional de Contratación Pública .*

Obtenido de La Institución : <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/la-institucion/>

Servicio de Rentas Internas (SRI). (2021). *Plataforma Gubernamental Financiera.* Obtenido de <https://www.sri.gob.ec/web/intersri/home>

Sisa, G. (2022). *Propuestas para mejorar la contratación e inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del Ecuador.* Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Stoner, J. Freeman, E. y Gilbert, D. (2017). *Administración..* Décima Edición. Tercera reimpresión México D. F.- México: Prentice – Hall.

Waisman, V. (2014). *Evaluación de los sistemas públicos provinciales: El caso de la Provincia de San Luis.* Washington, DC: . [https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/712433/Waisman\\_georgetown\\_0076M\\_12745.pdf?sequence=1](https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/712433/Waisman_georgetown_0076M_12745.pdf?sequence=1): Georgetown University.



# **El Proceso de Recaudación a los Proveedores Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones desde la Visión del Plan Nacional del Servicio Universal<sup>1</sup>**

**Aracely Noemí Gómez Guillén<sup>2</sup>**  
**Yandry Felipe Mantuano Zambrano<sup>3</sup>**

## **Resumen**

En el Ecuador como en todo el mundo, las telecomunicaciones se han convertido en una herramienta indispensable para el desarrollo de la sociedad, por esta razón es necesario colocarlo al alcance de las comunidades más vulnerables del país. Para esto, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que entró en vigor desde el 2015 establece el Plan Nacional de Servicio Universal como una solución para eliminar esta brecha tecnológica que en la actualidad el país enfrenta. Los procesos que se han llevado a cabo hasta la actualidad no cumplen a cabalidad su rol, puesto que se evidencia que los aportes recibidos, en las recaudaciones no igualan sus ingresos ni lo hacen en los plazos establecidos.

Este trabajo pretende encontrar mediante una estrategia metodológica de investigación mixta, por medio de encuestas y entrevistas realizadas a una muestra de los proveedores del servicio de telecomunicaciones del país que están involucrados en este proceso, con la finalidad de identificar las posibles causas que promueven a que estos proveedores no paguen sus aportes por el servicio otorgado.

En este trabajo se demuestra que una de las razones más frecuentes del incumplimiento es el desconocimiento del proceso, por ejemplo; el pago del procedimiento de la recaudación es del 1% del servicio universal.

---

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> agomez2616@pucesm.edu.ec - Magíster en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> ymantuano@pucesm.edu.ec - Docente de la Maestría en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

**Palabras Clave:** servicio universal, contribución, brecha tecnológica, recaudación, telecomunicaciones

## Introducción

### Planteamiento del problema de investigación

Las nuevas tecnologías incrementan y se desarrollan a la par de una sociedad cambiante, las mismas constantemente se encuentran renovándose para ofrecer mejores servicios y satisfacer las necesidades de los usuarios. En el caso de las telecomunicaciones éstas se expanden en juntamente con las TIC y, es de aquí que se deriva el rol central de la conectividad.

El desarrollo tecnológico establece nuevas oportunidades de conectividad, esto lo hace por medio de la digitalización; para lo cual, es necesario renovar y optimizar la calidad de las comunicaciones. Para ello, es necesario regular y garantizar una infraestructura de telecomunicaciones que permita brindar un servicio adecuado que no tenga relación con ubicación geográfica ni la condición socioeconómica de cada uno de los usuarios. Aquello es una labor muy compleja en la que los países en desarrollo se encuentran trabajando actualmente (García et al., 2018).

La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) es la entidad pública encargada de la administración de los servicios de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico y su gestión. Dentro de sus competencias de manera específicamente encontramos a la recaudación de la contribución del 1% de los ingresos facturados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones. Este rubro cumple con la finalidad de desarrollar e implementar los proyectos establecidos en el Plan Nacional del servicio universal.

En el Ecuador existen alrededor de más de mil proveedores del servicio de telecomunicaciones que otorgan a los usuarios el acceso a internet, más de veinte proveedores del servicio portador y más de trescientos proveedores legales de servicios satelitales, sistemas fijo-móvil y servicios de telefonía fija. El objetivo del Estado a través del Ministerio de telecomunicaciones fue elaborar el Plan Nacional de Servicio Universal con la finalidad de convertir la aportación del 1% del total facturado por estos proveedores que son empresas privadas, en una obligación de pago que sea realizada de manera trimestral. Su destino servirá para la implementación de los proyectos tecnológicos necesiten las comunidades y sectores más necesitados del Ecuador para alcanzar su normal desarrollo. Es aquí entonces cuando se hace evidente la imposibilidad de cumplir con el objetivo de ejecutar estrategias y mecanismos para eliminar las

barreras que no permiten el desarrollo armónico e igualitario de la población pregonado por el Plan Nacional (Arcotel, 2021).

En este contexto, tanto en Ecuador como otros países de Latinoamérica se utiliza una normativa para regular esta actividad. En el país la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) en su Art. 89 menciona que es obligación del Estado extender un servicio universal que comprenda un conjunto definido de servicios de telecomunicaciones a todos los habitantes del territorio nacional, para la cual se realizan planificaciones con la finalidad de llegar con el acceso de conectividad y el servicio de telecomunicaciones a los usuarios de todos los rincones del territorio.

El desarrollo de las políticas públicas que permiten el avance del Plan Nacional se hace posible por el aporte del 1% de las empresas privadas que son proveedoras de los servicios de telecomunicaciones al país. Dicho aporte permite la adquisición de los equipamientos necesarios para dotar de redes de infraestructura principalmente a aquellas localidades con difícil acceso o que por circunstancias de escasos recursos económicos carecen de ellos y así asegurar su acceso hacia la sociedad de la información, cumpliendo así con el principio del buen vivir de la población ecuatoriana.

No obstante, en este proceso debe asegurar la equidad de la conectividad de todos los usuarios, para esto se han desarrollado los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, agenda que se compone de 4 objetivos que intentan que se genere un adecuado proceso. Es importante destacar que ARCOTEL se acoge a un sistema de recaudación basado en el servicio universal, mismo que, implica la provisión del servicio de telecomunicaciones a un precio más bajo que el que la empresa privada estaría dispuesta a brindar. Esto quiere decir que, a pesar de que se dictamine la necesidad de equilibrar este servicio de telecomunicaciones para todos, esto se ve contradictorio con el hecho de que el pago del servicio sea equitativo para todos. ARCOTEL al considerar que el valor a pagar no es accesible a todos los usuarios lo otorga a un valor menor, pues para quienes tienen buenos ingresos resultaría el adecuado pero para quienes tienen ingresos menores al básico o incluso perciban un salario básico, este servicio puede resultar muy costoso.

Es en este contexto, nace la discrepancia del servicio universal, pues para la recaudación de los proveedores de servicios de telecomunicaciones es claro que fácilmente se puede llegar a una equidad al proporcionar diversas formas de financiación, como son los subsidios cruzados, los subsidios explícitos, las transferencias directas, los subsidios explícitos o los fondos especiales (García et al., 2018).

Vegas (2017) al hablar de la política pública menciona que esta “(...) representa un conjunto de acciones o actividades enmarcadas en normas y

procedimientos regulatorios cuya orientación está dada a satisfacer necesidades colectivas, promovidas por el Estado y por la presión social” (párr. 19). En este caso la investigación se basa en la evidencia de que actualmente el proceso de recaudación de aportes de los proveedores no cumple a cabalidad su rol, pues estos no están contribuyendo trimestral, semestral o anualmente de conformidad a sus ingresos declarados. No obstante, para los prestadores de servicios de telecomunicación, excepto los de radiodifusión tienen la obligación de contribuir al Estado el 1% de sus ingresos totales facturados. Este será recaudado de forma trimestral durante los 15 días siguientes a la terminación de cada trimestre del año calendario. Para el cumplimiento de esta norma la dirección financiera de ARCOTEL tiene la responsabilidad de recaudar la contribución del 1%, sin embargo, esta dependencia no tiene claro cuáles son las limitaciones de las facultades tributarias (Tapia, 2022).

Pateiro et.al. (2016) menciona a Carlón (2006) cuando se refiere a que, se hace uso de los fallos del mercado para justificar la intervención del Estado a fin de asegurar ciertos niveles de prestación de servicios cualificados como servicios de interés económico general y garantizar así, el acceso de todos los ciudadanos a los mismos. Pero en este contexto, dicha intervención no ha de exigir que los procesos actuales necesariamente retornen al principio sino más bien que adopten las diferentes técnicas de servicio público que hayan tenido éxito, entre las que sobresale el servicio universal.

Existen algunas hipótesis que se han formulado para responder a la existencia de este fenómeno, entre estas tenemos: ausencia de socialización del proceso, falta de motivación por parte del Estado, información informal, carencia de una plataforma tecnológica específica, entre otras. El interés de responder al Plan Nacional de Servicio Universal podría servir de gran utilidad para conocer las causas de la falta de pago de los contribuyentes y lograr corregirlo. Su mejoría daría como resultado el cumplimiento del objetivo estatal de universalizar el servicio de las telecomunicaciones a las comunidades y grupos más vulnerables del país.

Ante todo lo expuesto anteriormente, este proyecto de investigación intenta encontrar las posibles causas por las que los proveedores de telecomunicaciones no pagan el aporte obligatorio aunque conocen que esto les conlleva a sanciones administrativas.

El sistema de recaudación de la ARCOTEL refleja que en la actualidad no todos los proveedores cumplen con su obligación trimestral, dejando en el aire muchas interrogantes acerca de esta situación. Aunque podría creerse que es debido a la ineficiente información acerca de los lineamientos generales. Por esto, resulta urgente identificar los aspectos que interfieren en el proceso,

enfocándose desde la perspectiva tanto de los contribuyentes como de los servidores públicos encargados de la ejecución del plan.

Pateiro et.al. (2017) comenta acerca de la importancia del servicio universal inclusivo, y toma en consideración las diversas situaciones de discapacidad, y como un servicio universal apropiado puede contribuir a la reducción de la probabilidad del riesgo de pobreza y exclusión social que amenaza a los colectivos de las personas con discapacidad. Si bien ha resultado difícil cuantificar la extensión del servicio universal de modo que sea posible garantizar la igualdad de acceso a todos los usuarios, que se llegue a ellos sin discriminación por regiones geográficas, entonces se estaría alcanzando también a aquellos usuarios que no tienen acceso al mismo por razones de discapacidad. Así, el servicio tendría efectos positivos sobre el bienestar social de la nación lo que incluso puede compensar el incremento de los costes de su implementación.

Bajo estas consideraciones, entendemos que la participación efectiva en la vida política y las oportunidades de realización ciudadana están íntimamente ligadas al acceso a un conjunto de servicios básicos de naturaleza social, educación, sanidad, o económica: telecomunicaciones, energía, agua, o servicios postales, entre otros (Calzada et.al., 2018).

El informe N° 7, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020) indica que “Los países de América Latina y el Caribe han adoptado medidas para impulsar el uso de las soluciones tecnológicas y precautelar la continuidad de los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, el alcance de estas acciones es limitado debido a la existencia de las brechas en el acceso y uso de estas tecnologías, así como de las distintas velocidades de conexión”, lo afirmó Alicia Bárcena durante la presentación de dicho informe.

Después de todo lo expuesto, observamos que el problema que radica en los fallos del proceso de recaudación del aporte que deben realizar los proveedores de los servicios de telecomunicaciones. Esto se debe a que la ARCOTEL se ve limitada a establecer el valor individual de recaudación que debe recibir de cada uno de los proveedores por el servicio prestado. Para todos es evidente que con ellos, el Estado asegura la utilización del servicio universal de las telecomunicaciones a los ecuatorianos y que con esto se promueve la igualdad de acceso al este servicio y a pesar de que ellos están de acuerdo en el canon de pago del 1% que fue fijado por los costos acaecidos por concepto de los servicios prestados, al ellos atender a sectores con diferentes condiciones socioeconómicas, facturan valores totalmente distintos entre sí, lo que provoca que la tarea de controlar si el valor de las recaudaciones es o no real, sea una misión muy complicada.

Lo que conlleva al desarrollo de la formulación del problema:

¿Cuáles son las causas de la falta de pago del 1% de la contribución al servicio universal en el Ecuador?

## Hipótesis

La evaluación del modelo de recaudación del 1% según el servicio universal en el Ecuador, permitirá conocer las causas de la falta de pago de esta contribución?

## Propósito de la investigación / Limitaciones

El desarrollo del presente estudio permitiría analizar cuál es el modelo de recaudación del 1% del pago del servicio universal en el Ecuador que actualmente existe en ARCOTEL. Tras este análisis se podrá determinar por un lado, si la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones presenta limitaciones en su sistema de recaudación; y, por otro lado, también de manera indirecta se permitiría conocer las causas que conlleva a que los proveedores presenten faltas de pago. A su vez con esto, se responderá a los objetivos de la investigación, mismos que buscan conocer la opinión de los proveedores ante esta perspectiva. El alcance académico positivo de este trabajo se basa en un riguroso análisis investigativo que goza de teorías actualizadas que podrán servir de evidencia o como un medio de consulta para futuras investigaciones; no obstante, el desarrollo de esta temática permitirá ayudar a futuras tomas de decisiones sobre este modelo de recaudación, pues se alcanzará a conocer las causas por las cuales se da esta falta de pago del 1% de los proveedores a la contribución establecida por la ARCOTEL.

Por otro lado, se establece que no existen limitaciones investigativas que pudieran impedir el desarrollo de este trabajo de investigación. No obstante, es necesario mencionar que la principal limitación encontrada es la que presenta el modelo de recaudación del 1% del servicio universal, mismo que será estudiado pues limita la toma de decisiones para el sistema de recaudación de ARCOTEL.

## Justificación

En la actualidad, el uso de los servicios de telecomunicaciones cada vez es más necesario y tiene gran acogida de las personas, pues el avance de la tecnología presiona a los usuarios a estar siempre conectados y para satisfacer sus necesidades de comunicación deben contratar servicios de telecomunicaciones. Es por ello que, todos los países se han visto obligados a provocar una serie de cambios con la finalidad de cubrir de mejor manera el acceso de los usuarios a este servicio.

No obstante, todas estas necesidades de los usuarios son solventadas de forma directa por los proveedores de servicios de telecomunicaciones y tras

de ello, también se receptan limitaciones que provocan disminución en sus recaudaciones (Maldonado et al., 2021).

A su vez, ARCOTEL que es una entidad pública y que tiene la finalidad de regular y controlar los servicios de telecomunicaciones tiene entre sus principales competencias la responsabilidad de controlar las recaudaciones de los proveedores de estos servicios, según lo establecido por la LOT. Sin embargo, tras varios estudios se ha podido analizar que esta entidad tiene la necesidad de recaudar mayores recursos para el Estado con la finalidad de financiar su presupuesto. Es por ello, qué es indispensable analizar el modelo de gestión tributaria que maneja esta institución pública para verificar si es posible regular y administrar de manera adecuada la contribución del 1% del servicio universal que recauda. Este rubro de recaudación además de la recaudación abarca la determinación y el servicio de reclamos y consultas de los usuarios de los proveedores (Tapia, 2022).

Es por esto que apareció el Plan Nacional de servicio universal pues su finalidad es integrar a toda la comunidad bajo una igualdad de derechos de conectividad buscando así fomentar y fortalecer el comportamiento de los usuarios y convertirlos en una verdadera sociedad de la información y del conocimiento. El accionar de este servicio universal se centra en los contribuyentes y para el efecto ha desarrollado herramientas que favorezcan la interactuación con los contribuyentes, de tal manera que se puedan acoger facilidades nacionales dentro de los servicios de telecomunicaciones que los proveedores ofertan. Visto de este modo el servicio universal constituye una obligación para el Estado y un derecho para los ciudadanos (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018).

Por un lado, García et.al. (2018) menciona que: “Si se tiene en cuenta que la libre iniciativa comercial permite el desarrollo de los mercados y la atracción de inversiones, es probable que una imposición de esta naturaleza produzca un efecto contrario al buscado. Por lo tanto, como enseñan las buenas prácticas internacionales, es importante que la contribución del 1% de los ingresos que aporta dicho sector sea utilizada para su propósito original” (García et al., 2018, p. 43).

Este aspecto le da la importancia al presente estudio, pues sí bien es cierto el servicio universal promulga la igualdad para la distribución de este servicio de telecomunicaciones a toda la comunidad ecuatoriana, es preciso enfatizar que la realidad de las zonas rurales es que tienen una baja densidad poblacional y más que todo a estar alejadas de la ciudad presentan grandes dificultades para ingresar con facilidad y poder instalar este tipo de servicios de telecomunicaciones, pues esto eleva costo que conlleva realizar todo tipo de actividades, para que la conectividad llegué a todas las zonas. Y la situación

geográfica como la situación socioeconómica influyen como factores negativos para el normal acceso a este servicio, esto se hace visible porque no todos los estratos sociales de la población tienen acceso a este tipo de servicios (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018).

Por esto se considera que el desarrollo del presente estudio es de gran relevancia para la comunidad académica como para la sociedad en general, pues el cumplimiento adecuado de sus actividades se presenta como un beneficio para la sociedad. Una vez analizados los inconvenientes del servicio universal toda la ciudadanía tendrá el derecho de disponer del servicio de telecomunicaciones.

Adicionalmente se realizará el análisis del modelo de recaudación del 1% de este servicio universal y las limitaciones que este provoca en ARCOTEL; la agencia destinada para la recaudación de esta contribución, esta agencia presenta ciertas limitaciones producto de la misma normativa que acoge el modelo, lo cual ha generado un problema para quién recauda esta contribución, es decir; ARCOTEL así como para quienes pagan esta contribución, qué son los proveedores de este servicio.

Los resultados de esta investigación serán una contribución para la academia porque los resultados del desarrollo de la investigación darán como resultado información actualizada, que se enfoca en las teorías y paradigmas conceptuales que se relacionan a las variables de estudio. La metodología que se determinada permitirá la obtención de resultados que responden a los objetivos planteados. El desarrollo general de este estudio es de carácter relevante, acoge a varios beneficiarios lo que justifica su ejecución.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Evaluuar el modelo de recaudación del 1% de la contribución del Servicio Universal en el Ecuador.

### **Objetivos específicos**

Identificar las limitantes de la ARCOTEL en el proceso de recaudación de la contribución del Servicio Universal.

Determinar la precepción de los proveedores de telecomunicaciones ante el proceso de recaudación del Servicio Universal.

Comprender el modelo de Recaudación del 1% del Servicio Universal y su importancia para la ejecución del Plan Nacional.

## Estado del arte

### Antecedentes de investigación

De acuerdo con las variables de estudio de esta investigación es preciso analizar como antecedentes investigativos a los estudios realizados de forma previa, todos ellos se alinean a un enfoque similar o igual al que se desarrolló para este estudio.

Se analiza el estudio denominado “*Servicio Universal Y Discapacidad En Los Servicios De Interés Económico General Liberalizados*”, este estuvo a cargo de Pateiro, et.al. (2017) en él, se pudo conocer acerca de los servicios no económicos que están sometidos a obligaciones específicas dentro del servicio público y que son clasificados como de interés general por los poderes públicos. Uno de estos procesos de servicios de interés económico general incluye a las telecomunicaciones quienes acogen una técnica de servicio universal para garantizar la prestación del servicio básico de calidad a todo quién lo necesite, mediante un valor accesible para todos sus usuarios, pues la obligación del servicio universal es cumplir y hacer cumplir está obligatoriedad. Sin embargo, motivados por el papel de protección de los colectivos vulnerables, se reconoce que éste necesitaría de un elemento moderador de las desigualdades desde la perspectiva de una normativa que haga posible el cumplimiento del derecho de igualdad, amenore las limitaciones e incremente los beneficios que otorgan los sistemas de recaudación. Este estudio concluye que motivación que lleva a su análisis es considerablemente alto ya que se establece desde la perspectiva que existe entre la estrecha relación de las personas con discapacidad y los derechos que tienen de recibir los mismos beneficios que el resto de ciudadanos, considerando que su condición de vulnerabilidad les dificulta el acceso al mercado de trabajo y con menos recursos pierden el derecho a acceder a estos servicios de telecomunicación, que en la actualidad se incluye como parte de los servicios esenciales y básicos a los que deben acceder todos.

De igual forma se integra el estudio desarrollado por Heredia (2020) al cual se lo denominó como “*Políticas de fomento para la incorporación de las tecnologías digitales en las micro, pequeñas, y medianas empresas de América Latina según revisión de experiencias y oportunidades*”, en este estudio se pudo conocer que existe una limitación de uso y conectividad de las TIC. Además, se enfatiza analizar la necesidad de hacer una modificación al modelo de negocio público, mediante políticas de apoyo, se puedan aprovechar los productos tecnológicos que permiten el acceso a la red y el uso básico del internet su finalidad es la transformación de los distintos ámbitos del quehacer empresarial. Para ello fue indispensable la revisión de las políticas relacionadas al desarrollo de las TIC en varios países con la finalidad de identificar las iniciativas que

promueven estas estrategias de transformación en cada uno de estos países. Tras el análisis realizado al sector tecnológico de varios Estados se confirmó que existe una gran necesidad de realizar una transformación digital, mejorar el uso de las tecnologías de la información y comunicación principalmente con fines productivos. Es importante concentrar esfuerzos para el desarrollo de la capacitación sobre el potencial de las tecnologías digitales, dar acompañamiento a los modelos de negocio y a la vez analizar las limitaciones y beneficios que otorga el modelo de recaudación para evitar sus propias limitaciones.

También, es preciso analizar el estudio denominado “*Transformación Digital En La Administración Pública*”, el mismo que fue desarrollado por Salvador et.al. (2020), a través, del cual se pudo conocer que efectivamente existe un gran desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones los mismos que han sido totalmente evidentes; no obstante, a pesar de que se han dado grandes pasos en el tema de desarrollo tecnológico y la actual accesibilidad que existe para las telecomunicaciones, todavía queda un gran camino por recorrer. Por un lado, la a pesar de que la normativa promulga la accesibilidad de todos los ciudadanos a este tipo de recurso pues, se lo ha considerado como un recurso básico, todavía está presente cierta inequidad debido a las limitaciones geográficas o socioeconómicas.

A su vez también se destaca el hecho de que el sector empresarial busca potencializar su competitividad en el mercado a través del uso de las telecomunicaciones para lo cual, es necesario que este sea un medio público, esto incluye la integración de la sociedad y la participación de gran parte de la ciudadanía, pero la falta de una buena práctica administrativa provoca que, ni el mismo usuario y proveedor los cuales son sujetos de derecho formen parte de este sistema. De todo el análisis anterior se puede establecer que la actual transformación digital que existe en la administración pública ecuatoriana se encuentra integrada por actuaciones orientadas a mejorar y modernizar estos procesos. Para lo cual, se han incluido métodos y políticas de reingeniería de información, basados en las TIC, con el objetivo de que los servidores públicos asuman un rol de responsabilidad y compromiso para promulgar necesariamente dentro de estos procesos la innovación y el desarrollo de las competencias digitales.

Coello y Bermeo (2016) en su estudio denominado “*Análisis de la regulación de telecomunicaciones en el Ecuador y las nuevas tendencias del sector*”, incluye que en el desarrollo de los últimos años del sector de las telecomunicaciones evidencia que existe la necesidad de reglamentar los procesos de todos los servicios que se ofertan, por ejemplo, se debería dar autorización a los nuevos operadores para que realicen sus actividades, mediante la remisión de licencias oficiales para que funjan como proveedores de este tipo de servicios. Con esto

todos los proveedores oficiales de este servicio se comprometerían a cumplir con las obligaciones que determine la normativa para el desarrollo y prestación de todas sus actividades. En los últimos años se ha dado el incremento de organismos reguladores independientes, mismos que se han creado para analizar el cumplimiento de la normativa principalmente en el caso del servicio universal sobre el cual está desarrollado ARCOTEL.

Cumpliendo con el análisis de la literatura, en este estudio se ha podido determinar el manejo que lleva a cabo, el sector de telecomunicaciones a nivel mundial; y con esta base entender la coyuntura política que tiene desarrollada el Ecuador en su normativa y el modelo al que se acoge para la prestación de este servicio. Otro aspecto que ha sido evidente es que en algunos casos, los objetivos que se plantearon en el modelo de gestión propuesto parecieran definirse como idealistas, por lo que, se permite realizar modificaciones estructurales de profundidad a estos objetivos para que se conviertan en una realidad y no queden únicamente plasmados de forma teórica; es decir, que a pesar de que se ha dado un gran desarrollo a lo largo de los últimos tiempos en relación a los procesos de telecomunicaciones y la accesibilidad para los mismos, todavía es necesario indagar y profundizar en este sentido.

El estudio denominado “Situación actual en la administración de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones del Ecuador”, mismo que fue desarrollado por Maldonado et.al. (2021) evidencia que la gestión empresarial del sector gubernamental como la del sector privado, incluye dentro de su proceso administrativo, actividades de control y cambio para los servicios de telecomunicaciones; no obstante, esto presenta dificultades en cuanto a la actividad de administración para quiénes figuran como proveedores de este servicio, tal es el caso de CNT. Éste, tiene la necesidad de crear un modelo de medición de la gestión empresarial que incluya la medición de la satisfacción de sus usuarios o contribuyentes, para de esta forma, facilitar la recaudación por los servicios prestados y evitar de cierta manera los problemas presentes entre el proveedor con ARCOTEL, quién es el encargado de establecer las contribuciones para de este sector. Concluyendo se puede precisar que, si bien es cierto, el Ecuador ha crecido satisfactoriamente en relación con los procesos de las telecomunicaciones y las TIC, también se evidencia la necesidad de desarrollar nuevos proyectos de índole pública, que estarán a cargo del ministerio de telecomunicaciones (MINTEL). Y por el lado del sector privado la finalidad sería crecer a la par con el desarrollo tecnológico, a pesar de que existen dificultades en la administración y como en los procesos de satisfacción del cliente para ciertos proveedores de estos servicios, provocando falencias en el sistema.

## Marco Referencial

### Marco conceptual

#### **ARCOTEL. Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.**

Su función es regular el uso del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones para asegurar el acceso a servicios de calidad, convergentes a precios y tarifas equitativas, asignación transparente, equitativa, eficiente y ambientalmente sostenible (Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, 2022).

*Beneficio.* Para el sector de la economía, se define como la cantidad monetaria resultante de la diferencia entre ingresos y costes de una inversión, negocio o cualquier otra actividad económica (López, 2020).

*Desigualdad.* Es claro que, al tratar de desigualdad este aspecto no solo hace referencia al patrimonio neto de las riquezas o el nivel económico, pues también hace especial énfasis en la expectativa de vida y la facilidad de accesos a salud, educación, servicios básicos y públicos; por lo que, es una palabra que abarca más que la parte económica (ONU, 2019).

*Limitaciones.* circunstancias o condiciones que establece un tipo de impedimento o dificultad para si correcta ejecución. En el ámbito de estudio se lo puede considerar como el punto donde se limita las responsabilidades como obligaciones de ejecución de determinadas acciones (Pérez & Gardey, Definición de limitación, 2021).

#### **MINTEL. Ministerio de Telecomunicaciones.**

*Plan nacional.* En el contexto del Ecuador el Plan de desarrollo se define en el artículo 280 como “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Ecuador, Constitución del Ecuador, 2008, p. 90).

*Proveedores.* Un proveedor es alguien que vende bienes o brinda servicios. Esta definición excluye a quienes prestan servicios laborales, denominados trabajadores. Además, el cliente no tiene que ser una persona como tal, sino también una empresa u organización (Debitoor, 2018).

*Prestadores.* Persona natural o jurídica qué presta una actividad de servicios (REA, 2022).

*Recaudación.* Recaudar presenta como objetivo el obtener o recibir dinero o recursos se denomina recaudación de ingresos. El término también se utiliza para referirse a la cantidad de dinero recaudado. Por ejemplo: los ingresos del concierto superaron las expectativas, el gobierno está preocupado por la disminución de los ingresos, los funcionarios del club quieren equilibrar el presupuesto con las ganancias de este partido, etc. (Pérez & Merino., Definición de recaudación, 2022).

*Servicios de Telecomunicaciones.* estos hacen referencia a los servicios que oferta una empresa de telecomunicaciones donde ofertan servicios de voz y datos dentro de una extensa área, como ejemplo se encuentra el servicio telefónico ya sea inalámbrico o alámbrico (BDR Informática).

*Servicio Universal.* Un servicio universal es un conjunto de servicios que garantizan una calidad constante y asequibilidad para todos los usuarios finales, independientemente de su ubicación geográfica. Entre algunos ejemplos se puede mencionar a los teléfonos públicos, gratuidad de las llamadas de servicio de emergencia (CNMC, 2021).

*TIC.* Tecnologías de la Información y la Comunicación, Las tecnologías de la información y la comunicación se refieren a los recursos y herramientas que se utilizan para procesar, administrar y distribuir información a través de elementos tecnológicos como computadoras, teléfonos y televisores. Su función principal es facilitar el acceso fácil y rápido a la información en todas sus formas. Esto se puede hacer desmaterializando, almacenando información de forma masiva y haciéndola accesible incluso en dispositivos remotos (Arizona State University, 2020).

## **Marco Teórico**

### **Gestión pública**

Es una comprensión de cómo se organizan y combinan los recursos de una organización para cumplir con las políticas, los objetivos y las normas legales. En otras palabras, esta trata de actuar de manera ordenada para cumplir con lo prescrito y realizar lo planificado. La gestión pública persigue el manejo adecuado de los recursos nacionales con el fin de satisfacer las necesidades sociales, lograr el desarrollo nacional y realizar una sociedad armónica en respuesta a sus expectativas (Silva, 2019).

Hoy en día, la gestión pública se ocupa de los diversos problemas que se presentan en la gestión de los recursos públicos mediante la implementación de estrategias que les permitan gestionar su comportamiento de manera eficiente y eficaz, con el objetivo de optimizar los recursos y alcanzar los objetivos sociales (CEPAL, 2022). La administración pública realiza todas

las tareas correspondientes al apoyo administrativo en todos los ámbitos del Estado, coopera en el proceso de elaboración y ejecución de los proyectos de implementación de políticas públicas, y desarrolla, implementa y ejecuta programas tendientes al mejoramiento del sector público. el proceso de gestión, introduciendo nuevos métodos de gestión y participando activamente en la evaluación y gestión del trabajo administrativo (Ledgard et al., 2018).

En otras palabras, la gestión pública es una serie de procesos encaminados a la gestión eficiente de los recursos a cargo de los organismos públicos, con el fin de proporcionar y distribuir bienes y servicios públicos para resolver problemas sociales y satisfacer las necesidades sociales, significa también, el proceso de planificación, movilización, organización y transformar los recursos asignados.

## **Caracterización de la gestión pública**

La gestión pública se caracteriza por presentar las siguientes características acorde a lo mencionado por Sánchez (Sánchez J. , 2020):

Así como con la gestión privada, también se debe buscar un cierto grado de eficiencia en la gestión de los recursos.

Las instituciones públicas a menudo cumplen no solo criterios económicos estrictos, sino también motivaciones sociales y políticas, y por lo tanto deben actuar y asignar estos recursos de manera responsable.

Se debe considerar el principio de competitividad, donde las instituciones públicas no operan en el mercado y no tienen competidores, si disponen de un perfil de competidores a las alternativas relacionadas a las empresas privadas.

La meta principal es satisfacer las necesidades de los ciudadanos, para mejorar su entorno de vida y proteger sus intereses.

También es necesario fortalecer los intereses de los ciudadanos a través del crecimiento económico donde las instituciones públicas puedan facilitar y promover la mejora del bienestar y el desarrollo a través de sus actividades.

## **Elementos de la gestión pública**

En este contexto, cualquier institución, privada o pública, está conformada por ciertos elementos, tales como los que se detallan a continuación acorde a Tapia (2022, p. 27):

*Economía.* Son las condiciones y situaciones para obtener y utilizar adecuadamente los recursos en términos de calidad y cantidad en un tiempo, lugar y precio determinados.

*Eficiencia.* Capacidad para funcionar plenamente y lograr objetivos con recursos mínimos.

*La Eficacia.* Alcanzar las metas establecidas por la empresa establece la alineación entre las metas programadas y los resultados alcanzados.

*Ecología.* Se refiere a las condiciones, usos y prácticas que aseguran el respeto y protección del medio ambiente.

*Ética.* La misma que está vinculada a lo moral en función de los individuos o grupos, esta se relaciona de forma directa con las normas del comportamiento de las personas al desarrollar acciones encargadas.

## **Control de la gestión pública**

El control es parte esencial de cualquier tipo de evento, persona o acción que se ejecuta, ya que con esto se puede establecer estrategias que permitan cumplir con el propósito como tal. El control en el proceso de gestión significa evaluar y medir la ejecución del plan, detectar y prever las desviaciones y tomar las acciones correctivas necesarias. Aquí se puede optimizar las actividades y procesos de la empresa u organización, para solucionar los problemas que se presenten y aprender del proceso para mejorarlo en el futuro (Mendoza et al., 2018).

En este sentido, se debe tener presente que, toda organización, ya sea pública o privada, debe tener algún aspecto fundamental de su proceso, como el control. Ya que este permite que las actividades de la organización funcionen correctamente, para asegurar la eficiencia y la eficacia, para reducir los costos operativos, para aumentar los ingresos y, por lo tanto, para generar más ganancias y, sobre todo, para lograr la misión que toda organización debe seguir, que, es decir, ofertar un producto o servicio acorde a las necesidades del cliente final.

Según Zambrano (2017) la gestión pública significa responsabilidad, eficiencia, eficacia, calidad y transparencia, atributos que posibilitan la realización de una amplia variedad de fines, metas y políticas públicas orientadas a la comunidad. Es decir que, las actividades gubernamentales deben estar respaldadas dentro de un marco legal y desarrollarse de conformidad con las normas. Es aquí donde cobra protagonismo el control de la gobernanza pública, ya que el proceso nos permite gestionar acciones para alcanzar los objetivos que nos planteamos como institución y asegurar el uso óptimo de los recursos.

## **Servicio Universal**

Para iniciar este apartado, es necesario entender la distinción entre los conceptos de servicio y acceso universales. Este conocimiento es de gran importancia para determinar el alcance de las políticas adoptadas por un país, para implementar sus planes y para dar continuidad a los proyectos para la universalidad de los servicios públicos, los cuales se definen a continuación, donde:

El servicio universal es significativa que la conexión a la red pública de telecomunicaciones está disponible universalmente en cada hogar. Esto significa conectar todos o la mayoría de los hogares a la red pública, y se conoce como obligación de servicio universal. Naturalmente, esta es una meta alcanzable en países desarrollados y del primer mundo, pero no es lógica y económicamente viable en un país en vías de desarrollo como el Ecuador. Mientras que, acceso universal está relacionado a la situación en la que los teléfonos públicos están disponibles para todos por medios de acceso razonables. Los medios para brindar acceso pueden incluir teléfonos públicos (teléfonos que funcionan con monedas), centros telefónicos comunitarios, teletiendas, terminales de acceso comunitario a Internet y medios similares (Coello & Bermeo, 2016).

Los conceptos de servicio y acceso universales están íntimamente relacionados, ambos referidos a la universalidad de los servicios, ya sea por los altos costos de instalación de las redes de telecomunicaciones o simplemente porque el mercado no es económicamente atractivo para los proveedores de servicios. Ampliar y mantener el acceso a servicios de telecomunicaciones asequibles para el público en sectores que de otro modo serían inservibles.

Sobre el Servicio universal la Constitución de la República del Ecuador (Ecuador, Constitución de la República, 2008, p. 98) menciona en su artículo 314 que:

Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

La definición de servicio universal debe adaptarse a la política interna de cada país, dependiendo de los parámetros que influyen en la composición del concepto de servicio universal global, como la política del gobierno nacional, el grado de desarrollo y la estructura del mercado de las telecomunicaciones. servicios de telecomunicaciones en zonas de ingresos altos, áreas rurales y otras áreas consideradas vulnerables, permitiendo así el acceso no sólo a los servicios de telecomunicaciones en sí, sino también a la información y el conocimiento que proporcionan (Méndez, 2022).

Por otro lado, los principales objetivos que persiguen los gobiernos al implementar políticas de universalidad son acorde a Coello y Bermeo (2016):

Habilitación de la plena participación en la sociedad del siglo XXI:

Esta hace referencia a que, los gobiernos reconocen que el acceso a las telecomunicaciones para todos los ciudadanos les permite participar más plenamente como miembros de sus comunidades. Con el desarrollo de Internet, más empresas públicas y privadas de productos y servicios se están incorporando a la red, y las que no tienen acceso están siendo marginadas de la sociedad del siglo XXI, es decir, la falta de acceso amplía la llamada brecha digital.

Promover la cohesión política, económica y cultural a nivel nacional:

Donde se disponga de las herramientas para informar e involucrar a todos los sujetos, ya que todos los gobiernos buscan crear un mercado y una nación únicos requiere una comunicación efectiva.

Facilitar el desarrollo económico:

Este objetivo está relacionado con las nuevas tendencias del mercado que, sin duda apuntarán al desarrollo de Internet y el comercio electrónico, y los países sin una infraestructura de telecomunicaciones adecuada no podrán participar en la nueva economía.

Promover una distribución más equilibrada de la población

La congestión en los centros urbanos es un problema grave, especialmente en los países grandes, y están encontrando soluciones en el teletrabajo para dispersar el tráfico y la contaminación ambiental.

En este contexto, la universalidad significa aumentar la densidad de las comunicaciones en un país, lo que requiere fondos para invertir en redes de comunicaciones y un mecanismo atractivo para que las grandes empresas inviertan en el país. Donde no existe tal interés, los costos de acceso son significativos y se pueden requerir subsidios externos para financiar el acceso universal, existen métodos disponibles para la adquisición de recursos, tales como acceso a tarifas deficitarias y fondos de universalidad (Valarezo & Zhunio, 2018). Es así que, una prioridad para los países en desarrollo a través de la regulación debe ser buscar políticas efectivas en las siguientes áreas según Coello y Bermeo (2016):

- Expansión de nuevos servicios de acceso en lugar de soporte de los servicios existentes.
- Extender el servicio a áreas remotas y de alto costo donde el servicio no es económico y para suscriptores de bajos ingresos.
- Promover el acceso comunitario y público en lugar del acceso privado.

El servicio universal es una obligación nacional del Estado con el fin de garantizar los servicios de telecomunicaciones prescritos con condiciones mínimas de accesibilidad, calidad y precio justo a todos los habitantes, independientemente de su ubicación económica, social o geográfica. Sin embargo, la baja densidad

de población en zonas remotas dificulta la universalización de estos servicios, ya que el costo de cobertura de una población de estas características es elevado (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018).

En este contexto se debe tener claro que, las telecomunicaciones no solo contribuyen al desarrollo económico, sino que también son una herramienta para garantizar que todos los residentes tengan acceso al mismo nivel de educación, y ayuda a combatir problemas sociales a través de innovaciones como la telemedicina. Hasta la fecha, los países se han centrado en ampliar los servicios de telefonía fija, proporcionando teléfonos públicos y telecentros a nivel comunitario como parte del acceso universal y fomentando la propiedad de teléfonos residenciales como parte del servicio universal.

## **El Proceso Normativo**

En cada país, diferentes organismos reguladores operan a través de diferentes mecanismos de acuerdo con los marcos legales establecidos. Se puede emplear reglamentos, decisiones, órdenes, estatutos, normas, políticas, avisos, resoluciones, etc. Los mecanismos antes mencionados implementan políticas relacionadas con la intervención, resolución de disputas o cualquier cosa dentro de la jurisdicción del órgano regulador (Villalobos, 2020).

Por el contrario, acorde a Coello y Bermeo (2016) los reguladores débiles que buscan compromisos con las partes retrasan las decisiones o facilitan compromisos que es poco probable que se cumplan, socavando el desarrollo de la industria y obstaculizando en lugar de ayudar. Los principios de una buena toma de decisiones regulatorias son bien conocidos y compartidos por la mayoría de los países en diversos grados, los cuales son:

- Objetividad
- Independencia
- Profesionalidad
- Transparencia
- Eficacia

Para evitar las barreras políticas, de relaciones públicas y legales y con el fin de lograr estos principios, existen dos estándares básicos de justicia procesal que son comunes a la mayoría de los países acorde al mismo autor:

Conocido por el adagio latino “*audi alteram partem*” (escuchar al otro lado), la oportunidad de comentar o intervenir de otra manera con todas las partes interesadas antes de que se tomen decisiones que les afecten. La aplicación de esta regla aumenta la transparencia en la toma de decisiones.

También es conocido el proverbio latino “*nemo judex in sua causa debet esse*”, que significa no ser juez y parte al mismo tiempo. Los reguladores no solo deben evitar ser parciales, también deben evitar la apariencia de serlo. La

jurisprudencia nos dice que la justicia no sólo debe aplicarse, sino verse que se hace. La aplicación de esta regla promueve la objetividad y credibilidad en el proceso regulatorio.

## **Reglamentación de las telecomunicaciones**

En los últimos años, en la mayoría de las regiones del mundo, el sector de las telecomunicaciones ha experimentado cambios importantes en la forma en que los gobiernos gestionan las redes de telecomunicaciones, seguidos de una serie de privatizaciones de las empresas públicas que gestionan estas redes, esto se debe en gran parte a la separación de las funciones de política de los aspectos regulatorios y operativos a través de la reforma de las telecomunicaciones (Carmona, 2018).

Asimismo, el enfoque comercial de la provisión de telecomunicaciones ha llevado a los entes reguladores a no intervenir en la gestión detallada del sector de las telecomunicaciones, sino a mantener un entorno regulatorio propicio para la provisión eficiente de servicios de telecomunicaciones al público. que los proveedores suelen ser diferentes tipos de empresas. Hoy, en la tendencia general de liberalización, los gobiernos y los reguladores deben asegurarse de que (1) exista la necesidad de regulación y (2) se promulgue la regulación más eficaz. Los siguientes son los principales objetivos de la regulación de las telecomunicaciones, que suelen ser similares en todo el mundo según Coello y Bermeo (2016):

- Promover el acceso universal a los servicios básicos de telecomunicaciones.
- Fomentar la promoción de mercados abiertos a la competencia.
- Prestación eficiente de servicios de telecomunicaciones
- Adecuada calidad de servicio
- Servicios actuales
- Precio acorde a la sostenibilidad del negocio y trato justo a los usuarios.
- Prevenir los abusos del poder de mercado, como la fijación de precios excesivos y el comportamiento anticompetitivo de las empresas dominantes cuando no existen o no existen mercados competitivos.
- Crear un ambiente de inversión favorable para la expansión de las redes de telecomunicaciones.
- Promover la confianza del público en el mercado de las telecomunicaciones mediante la introducción de normas y procedimientos de concesión de licencias transparentes.
- Proteger los derechos de los consumidores, incluidos los derechos de privacidad.

- Facilitar una mayor conectividad de telecomunicaciones para todos los usuarios a través de acuerdos de interconexión eficientes.
- Optimizar el uso de recursos escasos como el espectro radioeléctrico, los números y el derecho de vía.

En el proceso de privatización de las empresas de telecomunicaciones, se crearon organismos reguladores para lograr objetivos de servicio público. La regulación antimonopolio no se consideró urgente para el sector público, pero sí necesaria para el sector privado debido a la expansión del mercado y la necesidad de mediar entre los entrantes y los establecidos (Giraldo, 2016).

## **Marco Metodológico**

### **Introducción**

A lo largo de este capítulo se presentan los diferentes métodos e instrumentos que se utilizaron para la recolección de información mismos que estuvieron acorde con la investigación, de esta manera también se definió el tipo de investigación que se realizó. Finalmente se presentó las necesidades de recolección de información y la forma en la que fue recopilada.

### **Especificación de los objetivos de la investigación**

Luego de determinar la necesidad de conocer los procesos de recaudación de los proveedores prestadores de servicios de telecomunicaciones se plantearon los siguientes objetivos para la investigación.

#### **Objetivo General**

Desarrollar una metodología la cual permita el evaluar el modelo de recaudación del 1% de la contribución al Servicio Universal en el Ecuador, lo cual permite conocer las principales estrategias y métodos para la eliminación de barreras para el acceso de las TIC.

#### **Objetivos Específicos**

Realizar una investigación la cual permite identificar las limitantes de la ARCOTEL en el proceso de recaudación de la contribución al Servicio Universal.

Elegir un mecanismo adecuado para determinar la precepción de los proveedores de telecomunicaciones ante el proceso de recaudación al Servicio Universal.

Comprender el modelo de Recaudación del 1% del Servicio Universal y su importancia para la ejecución del plan Nacional.

Una vez identificados los objetivos de la investigación, fue esencial que sean validados mediante los criterios utilizados por la metodología SMART, lo

cual permite la selección apropiada de los objetivos, es así como se desarrolló una matriz, la cual nos permitió determinar si los objetivos planteados son los idóneos para desarrollar el estudio. En esta matriz para los objetivos se establecieron criterios del 1-5 para cada una de las características a validarse. Las puntuaciones de la escala seleccionada significan que 1 es igual a muy malo; 2 igual a malo; 3 igual a regular; 4 igual a bueno y 5 igual a muy bueno.

**Tabla 1. Matriz de valoración de los objetivos SMART**

Objetivos	Verbo infinito	Especifico	Medible	Realizable	Realista	Tiempo Limitado	Puntaje total
Evaluar el modelo de recaudación del 1% de la contribución al Servicio Universal en el Ecuador, lo cual permite conocer las principales estrategias y métodos para la eliminación de barreras para el acceso de las TIC.	SI	5	4	4	5	3	21
Identificar las limitantes de la ARCOTEL en el proceso de recaudación de la contribución al Servicio Universal	SI	5	4	4	5	3	21
Determinar la percepción de los proveedores de telecomunicaciones ante el proceso de recaudación al Servicio Universal.	SI	5	5	4	5	3	22
Comprender el modelo de Recaudación del 1% del Servicio Universal y su importancia para la ejecución del plan Nacional.	SI	4	4	4	5	3	20

#### Niveles de valoración

1=Muy malo

2=Malo

3=Regular

4=Bueno

5= Muy bueno

Fuente: Elaborado por Gómez.

Una vez realizada la validación de cada uno de los objetivos planteados se llegó a obtener una puntuación de 4 = Bueno en el contexto general de los mismos. Esto nos permite concluir que los objetivos propuestos para la ejecución del estudio “El proceso de recaudación a los proveedores prestadores de servicios de telecomunicaciones desde la visión del plan nacional del servicio universal”, son idóneos y cumplen con las características de que son específicos, mediables, realizables, realistas y cuenta con un periodo de tiempo. Por otro lado, se evidenció que están bien estructurados, esto se debe a que poseen tres

componentes, estos son: la acción que se espera realizar, un objeto en el cual se realiza la acción y los elementos adicionales descriptivos.

Con los puntos anteriores, se garantiza el cumplimiento de los objetivos. Esto nos dará como resultado el cumplimiento exitoso de la investigación.

## **Diseño metodológico**

Dada la finalidad del estudio del modelo de recaudación de la contribución al Servicio Universal en el Ecuador, esta investigación será de tipo descriptiva y explicativa.

## **Investigación descriptiva**

Este tipo de investigación se encarga de definir las características que posee la población que se estudiara. Es decir, permite contestar la pregunta ¿qué?, lo cual permite descubrir la naturaleza de una muestra, sin hacer énfasis en las razones por las que se desarrolla un determinado fenómeno. En otras palabras, este tipo de investigación describe el tema de estudio sin hacer hincapié en el porqué de su desarrollo (Guevara et al., 2020).

El objetivo principal de la investigación descriptiva es recoger datos e información acerca de las propiedades, características y dimensiones de los individuos, factores e instituciones en los que se desarrollan los procesos sociales. La investigación descriptiva se encargará de recolectar datos los cuales ayudaran al investigador a desarrollar y validar hipótesis o las diferentes preguntas que surgen en el desarrollo del estudio. Los datos obtenidos permiten establecer categorías de carácter descriptivas que van acorde con los objetivos planteados con el fin de conocer las costumbres, situaciones y actitudes dominantes (Ochoa & Yunkor, 2019).

Los estudios de carácter descriptivo son utilizados para demostrar con precisión las dimensiones de un suceso, contexto o situación que se desarrolla. Por medio de este tipo de investigación el investigador debe ser capaz de visualizar lo que se medirá es decir debe tener en claro los conceptos o definiciones, componentes, variables, entre otros aspectos más, al igual que debe saber a quienes se recogerá los datos estos en individuos, comunidades objetos, etc. Puede ser una descripción medianamente profunda, esto porque se basa en la medición de uno o varios atributos del fenómeno escogido (Alvarez, 2020).

Los estudios descriptivos se caracterizan por desarrollarse en base a una sola variable del estudio, a esta variable se la conocer como variable de interés esto debido a que todo el estudio se enfocara en esta. Los estudios descriptivos deben identificar todos los factores que se encuentran juntamente con la variable de interés, los mismos que pueden llegar hacer parte de la investigación. Por otro lado, la investigación descriptiva trabaja con la variable de estudio

dimensionándola esto mediante sus características, componentes y propiedades esto para que el estudio se desarrolle de manera profunda y permita el identificar las diferentes características que se desarrollan (Ramos, 2020).

## **Investigación explicativa**

Es un tipo de investigación más profunda y compleja, el objetivo principal es la verificación de la hipótesis tanto causales como explicativas, el descubrimiento de nuevas leyes científicas sociales, de nuevas teorías, el desarrollo de eventos del sistema y procesos sociales que se dan a conocer diariamente. Este tipo de estudio se centra más en las hipótesis causales, en otras palabras, explica las causas de los hechos, eventos y procesos sociales o naturales del estudio. Al igual que se encargará de determinar las relaciones de causa y efecto que se obtiene entre dos variables (Nicomedes, 2018)

La hipótesis es fundamental en esta investigación, esto porque será la guía para la investigación, el realizar el estudio sin plantear una hipótesis se asemeja como el navegar en un océano sin un mapa o brújula ya que no tendrá un objetivo claro al cual debe llevar la investigación. Se centra en el responder preguntas como el ¿qué?, ¿a qué se debe?, ¿cómo?, la investigación explicativa posee un nivel alto en estructura en comparación a los otros tipos que existen (Alvarez, 2020).

Entre las características que posee la investigación explicativa encontramos que permite aumentar el nivel de comprensión del tema estudiado, sin embargo, no ofrece resultados concretos, al igual que permite que el investigador posea una amplia comprensión sobre la problemática y así permita el perfeccionar las preguntas de investigación que se desarrollan posteriormente para incrementar las conclusiones de la investigación (Abreu, 2012).

## **Enfoque de investigación**

Esta investigación es de enfoque mixto, el cual se define como la metodología de investigación que consiste en recoger, integrar y analizar datos tanto cuantitativos como cualitativos. Este enfoque suele ser utilizado para mejorar el nivel de comprensión de la problemática de la investigación y la cual debe desarrollarse utilizando métodos diferentes (Ramírez et al., 2018).

La investigación mixta se utiliza para validar los resultados que se obtuvieron mediante otros métodos, al igual que se utiliza para analizar la continuidad de una pregunta de estudio desde distintos ángulos e ideas. Se utiliza cuando se quiere elaborar, construir o aclarar los hallazgos resultantes de otros métodos implementados en la investigación (Nicomedes, 2018).

## **Enfoque cuantitativo**

Se centra en las mediciones numéricas, las cuales pretenden predecir y explicar el fenómeno estudiado, esto mediante la búsqueda de relaciones o semejanzas entre los elementos. Los datos obtenidos poseen estándares de confiabilidad y validez lo cual asegura el cumplimiento exitoso de la investigación (Otero, 2018)

Este enfoque se basa en la lógica es así como se deriva de expresiones lógicas conocida como hipótesis. Este enfoque utiliza la recolección de datos para comprobar la hipótesis con bases numéricas y el análisis estadístico todo esto con el objetivo de establecer patrones de un fenómeno en particular (Ramírez et al., 2018)

Se genera a partir de la recolección, medición, frecuencia y estadígrafos que se desarrollan en relación con la población. Las preguntas de investigación se establecen sobre temas específicos, para obtener los resultados esperados el investigador recolecta datos de forma numérica del fenómeno o participantes del análisis todo esto mediante un proceso estadístico (Lugo & Calderón, 2018).

La investigación cuantitativa cuenta con características importantes en su generalidad las cuales abordan procedimientos estandarizados previamente aceptados por una comunidad científica. Este enfoque confía de la experimentación y el estudio de la causa-efecto, el cual se genera desde el desarrollo de la hipótesis y las diferentes teorías que se relacionan con el conocimiento existente. El proceso cuantitativo inicia en base a una recolección de datos de una realidad empírica u objetiva, el cual se genera con la definición de una idea que el investigador elija y finaliza con la recolección de datos, esto mediante la creación de instrumentos los cuales permiten el medir los datos de la muestra. Entre algunos instrumentos de carácter cuantitativo encontramos encuestas, entrevistas abiertas, escalas de actitudes, test, pruebas de rendimientos y listas de cotejo (Sánchez F. , 2019).

## **Enfoque cualitativo**

Se denomina como al procedimiento metodológico que se desarrolla a través de palabras, Figuras, imágenes y textos que se relacionen con la investigación. Este enfoque permite el desarrollo de nuevas interrogantes que se generan del estudio, a comparación del enfoque cuantitativo la cual se basa en hipótesis, el enfoque cualitativo se desarrolla a partir de una pregunta de investigación, las cuales deben tener concordancia con la metodología utilizada (Nizama & Nizama, 2020).

Por ello, se considera al enfoque cuantitativo como aquel que genera datos descriptivos, los cuales se generan de palabras, textos escritos y toda conducta observable que se presenten en los sujetos de estudio. Se considera enfoque

cualitativo al proceso que requiere de la recolección de información sin utilizar medición numérica ni estadística. El enfoque cualitativo es inductivo el cual implica la recolección de datos, la generación de preguntas, la flexibilidad, en la interpretación contextual y la inmersión inicial en campo (Iño, 2018)

Este enfoque se fundamenta en la observación y validación de los fenómenos estudiados dando como resultado las conclusiones que se relacionan con la realidad investigada. Este enfoque permite el desarrollo de encuestas, entrevistas, descripciones y permite la recolección de las ideas o punto de vista de los sujetos estudiados (Borjas, 2020).

En este apartado el investigador define las características encontradas en varios estudios, este proceso se inicia con la elección y planteamiento de la problemática, pero no sigue un proceso claro o definido. El investigador inicia el estudio a través de una evaluación previa del contexto donde se desarrollará la investigación, esto permite la creación de una teoría coherente lo que permite el describir y explorar los diferentes fenómenos que estudia para generar perspectivas teóricas (Arribas et al., 2021).

## **Población y muestra**

La población de la presente investigación estuvo conformada por los proveedores de telecomunicaciones. La muestra analizada fueron los 135 proveedores a quienes se aplicará una encuesta y 3 personas proveedores de telecomunicaciones para aplicar una entrevista.

## **Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Este estudio se basa en la recolección de información a través de técnicas e instrumentos que permitieron la obtención de datos significativos e importantes sobre la investigación realizada.

Para la presente investigación se desarrollaron tres técnicas e instrumentos para la recolección de datos los cuales permiten la validación del estudio y lo volvieron confiable. Formaron parte de ella: una entrevista semiestructurada y una encuesta estructurada, ambas dirigidas a los proveedores de telecomunicaciones.

## **Encuesta**

Es una técnica de recolección de información que se desarrolla mediante la formulación de preguntas previamente estructuradas que pueden realizarse de manera presencial y virtual mediante la utilización de diversas plataformas. Es un instrumento que permite recolectar información de forma general y recabar los diferentes puntos de vista del grupo de personas analizadas. Este caso se procedió a la aplicación de un cuestionario para determinar las diferentes percepciones de los proveedores de telecomunicación (Usacha et al., 2019).

La encuesta se desarrolla a partir de un previo muestreo de la población y constituye una nota de información cualitativa y cuantitativa. Para ello se elabora un cuestionario, cuyos resultados serán procesados mediante métodos estadísticos. Es una técnica que permite la obtención de información proveniente de forma directa de los sujetos a analizar, se diferencia de la entrevista por el grado de interacción (Obez et al., 2018).

Esta técnica permite el conllevar un amplio y extenso grupo de preguntas que se desarrollan en un mismo estudio, permite la rápida comparación de resultados esto porque permite cuantificar las respuestas, permite la obtención de información significativa y permite obtener una buena cantidad de información con un mínimo costo tanto económico y periodo de tiempo (Piza et al., 2019).

## **Cuestionario**

Es un instrumento que se caracteriza por la agrupación de una serie de preguntas relacionadas a un fenómeno de estudio, por ello se lo considera como el instrumento que cuenta con un conjunto de alternativas formuladas con el fin de conseguir una respuesta, esto con el objetivo de obtener información, se trata de un instrumento estandarizado y se puede generar en diferentes formas la primera utilizando ítems en forma de preguntas, instrucciones o afirmaciones tanto abierta o cerradas (Fariña et al., 2020).

Para la presente investigación se utilizó un cuestionario de 8 preguntas referentes a la problemática planteada y que fue aplicada a los proveedores de las empresas de telecomunicaciones.

## **Entrevista**

Es una técnica que se caracteriza por ser intima, abierta y manejable, por ello se define como una reunión donde se intercambia información entre dos personas el entrevistador y entrevistado. Se divide en dos tipos: la entrevista estructurada la cual se caracteriza porque el entrevistador se centra en preguntas específicas las cuales se encuentran en una guía elaborada con anterioridad, aquí encontramos también la entrevista abierta o semiestructurada la cual se caracteriza porque el contenido, orden de profundidad y opiniones se manejan acorde al criterio del investigador, es decir que se basa en una guía de forma general sin embargo el investigador tiene la opción de manejarla a su conveniencia (Ríos, 2019).

La información recolectada suele ser extensa y profunda en relación con la problemática, permite el indagar las distintas respuestas que se generan al momento de realizar la entrevista y su flexibilidad permite el identificar los

diferentes aspectos que no son considerados en la investigación (Puga & García, 2022).

## **Guía de entrevista**

La guía de entrevista establece una orientación indispensable a la hora de elaborar la misma, se la identifica como un refuerzo para que el entrevistador formule preguntas que se relacionen a la información que de desea obtener de manera clara y precisa, lo cual permite no dispersar la información y las respuestas sean relevantes al caso (Rodríguez & Pino, 2019).

En cuanto a la guía de entrevista en el estudio se contó con preguntas afines al interés que aborda la recaudación y el servicio universal, las cuales están dirigidas a tres proveedoras de telecomunicaciones de las provincias de Manabí y Galápagos.

## **Validez y confianza**

La fiabilidad que arroja la herramienta de Alfa de Cronbach debe mantenerse en el rango entre el 0 y 1. Lo que se presenta como 1 significa mayor nivel de significancia del instrumento, por lo cual el rango de Alfa debe poseicionarse entre  $>0,7$  determina que este resultado es favorable, al contrario, los valores que se encuentren en el rango de Alfa  $>0,6$  y de Alfa  $>0,5$  serán considerados como datos inadecuados.

**Tabla 2. Estadística de fiabilidad**

Alfa de Cronbach	Nº de elementos
.803	8

Fuente: Elaboración de autor.

Como se evidencia en el instrumento utilizado para la recolección de datos éste se encuentra validado por la herramienta de Alfa de Cronbach con un valor de 0,803 lo cual se interpreta como aceptable.

## **Modalidad de Investigación**

La presente investigación fue bibliográfica/documental, contó con una observación indirecta y su trabajo fue de campo.

## **Bibliográfica/documental**

El presente estudio fue bibliofigura porque se desarrolló mediante una revisión en revistas, tesis, artículos científicos, libros y repositorios web los cuales contaron con información actualizada y con temas afines a la problemática (Casasempere & Vercher, 2020)

## **Observación indirecta**

La investigación se desarrolló en los proveedores de telecomunicaciones, a quienes se les realizó un seguimiento de forma indirecta debido a los diferentes factores que impidieron el acercamiento a los sujetos del estudio.

## **De campo**

Se aplicó una encuesta previamente validada con el fin de darle respuesta a la problemática planteada. Regularmente esta modalidad de investigación permite al investigador contar con mayor nivel de seguridad en el registro de la información esto debido a que la información procede de Notas primarias y se realiza dentro del entorno de la persona (Leyva & Guerra, 2020).

## **Método o estrategia de análisis de los datos**

La aplicación de varias técnicas estadísticas y lógicas permiten la descripción de los datos, ilustrar los resultados mediante imágenes, tablas y Figuras que permiten evaluar las inclinaciones estadísticas lo que permite tener conclusiones significativas, a esto se lo denomina análisis de datos. Este proceso garantiza la integración y agrupación de los datos esenciales del análisis de datos (Hidalgo, 2019).

Otro método de análisis de datos es el cuantitativo generalmente se mide de modo numérico, estos resultados se presentan a forma de escalas de medición y manipulación estadística. Esto se desarrolló mediante la aplicación de un cuestionario en forma de encuesta conformada de 8 preguntas con 5 valoraciones de satisfacción según las escalas de Likert.

Finalmente se tiene el análisis de textos, la cual es una técnica para analizar textos bibliofiguras de los cuales se extrae la información más importante, su principal objetivo fue la creación de datos estructurados teniendo de base datos libres y no estructurados.

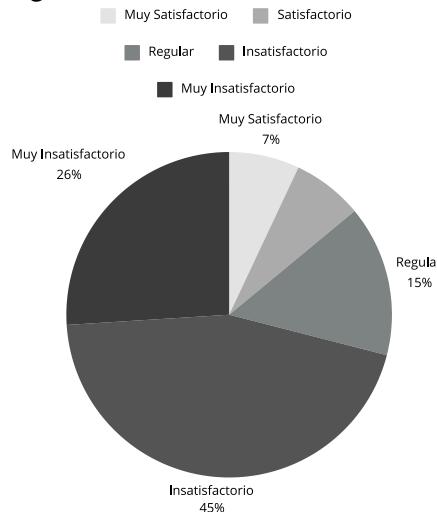
## **Resultados**

Una vez aplicado el instrumento de medición se procedió a exponer los resultados obtenidos con la finalidad de analizar e interpretar la información relacionada al proceso de recaudación a los proveedores prestadores de servicios de telecomunicaciones.

## Cuestionario:

### 1. ¿Cómo califica el proceso en recaudación del 1% al servicio universal?

**Figura 1. Proceso de recaudación**



Fuente: Elaboración propia.

## Análisis:

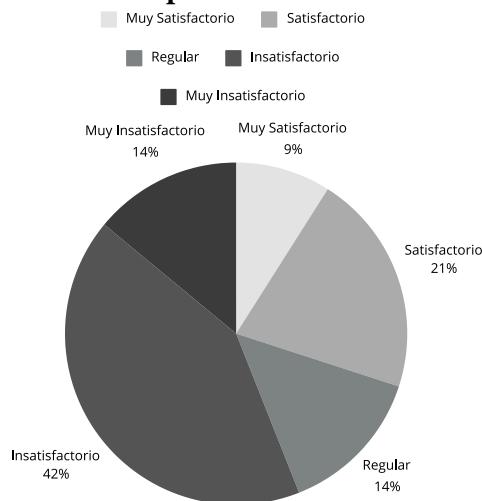
Con base a los resultados obtenidos se observa que, según el rango de satisfacción del total de encuestados el 45% considera insatisfactorio el proceso de recaudación del rubro de 1% del total de ingresos de los servicios de telecomunicaciones. Mientras que el 26% lo cataloga como muy insatisfactorio. Por otro lado, el 15 de los proveedores lo considera un tema regular, el 7% lo considera un pago satisfactorio y el 7% restante lo considera como una contribución muy satisfactoria.

## Interpretación:

Dentro del total de 135 proveedores encuestados se puede determinar que el 71% de ellos no se encuentra satisfecho con el proceso de cobro de la contribución del 1% del servicio universal. Lo cual nos permite constatar que en su gran mayoría existen molestias en torno a la recaudación de este pago. Alrededor de 7 de cada 10 encuestados consideran al método de cobro de las contribuciones como inadecuado.

## 2. ¿Cómo califica el hecho de poder cubrir el pago del 1% mediante la ejecución de proyectos de prioridad nacional?

**Figura 2 . Proyectos como parte de recaudación del rubro del 1%**



Fuente: Elaboración propia.

### Análisis:

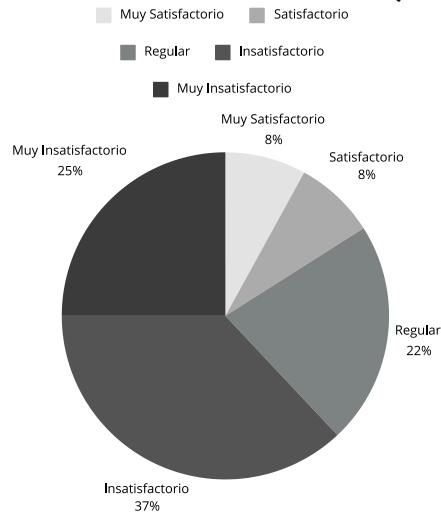
De los resultados obtenidos se puede observar que en el rango de satisfacción del total de encuestados; el 42% de estos considera insatisfactorio el cobro de rubros a través del desarrollo de proyectos de brecha digital, mientras que el 14% se encuentra totalmente insatisfecho. Por otro lado, el otro 14% de proveedores lo cataloga como un tema regular. Desde otra perspectiva se puede observar que el 21% de los proveedores de este servicio considera satisfactorio tomar en cuenta el desarrollo de proyectos como parte del pago del 1% de los servicios de telecomunicaciones y tan solo el 9% lo encuentra como un tema muy satisfactorio.

### Interpretación:

Dentro del total de 135 proveedores encuestados se puede determinar que el 56% de ellos no se encuentra satisfecho con este método de pago del 1% de sus servicios prestados. Se puede decir que más de la mitad de los proveedores de este servicio de telecomunicaciones preferirían otros métodos para cubrir sus pagos y mediante los cuales, éstos puedan aportar al desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Se puede también observar que en contraposición el 30% de los proveedores están de acuerdo en cubrir su aporte mediante proyectos.

**3. ¿Cómo califica el hecho de que las y los prestadores de servicios de telecomunicaciones, excepto los de radiodifusión, pagarán una contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos?**

**Figura 3 . Radio difusión no contribuye con el 1%**



Fuente: Elaboración propia.

### **Análisis:**

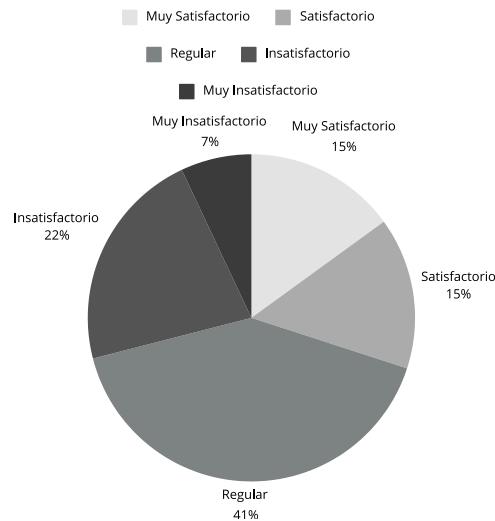
Una vez obtenidos los resultados podemos determinar que del total de proveedores encuestados, el 37% de ellos no consideran satisfactorio cubrir el rubro del 1% mientras que los radiodifusores no cubren ese valor, sin embargo; el 25% considera a esta política un hecho muy insatisfactorio. Por otro lado, el 22% de los proveedores consideran un tema justo. Finalmente, el 16% restante lo considera que los radiodifusores no lo hagan como un tema satisfactorio.

### **Interpretación:**

Dentro del total de 135 proveedores encuestados se puede determinar que el 6 de cada 10 encuestado no encuentra satisfactorio cubrir el rubro analizado, mientras el sector de radio difusor no cumple con esa norma. Mientras el 2 de cada 10 encuestados en aproximación sienten que es un tema que no les beneficia ni les perjudica pues su opinión se encuentra en el rango de regular o entendido de otra manera lo considera algo normal.

**4. ¿Cómo califica el hecho de que la recaudación se la realice de manera trimestral, dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada trimestre de cada año calendario?**

**Figura 4. Recaudación de manera trimestral**



Fuente: Elaboración propia.

### Análisis:

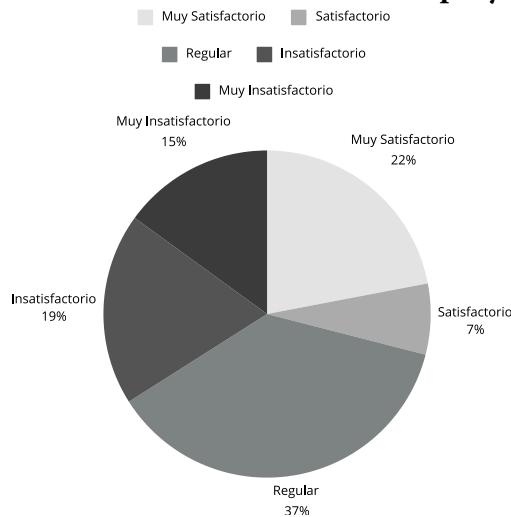
Como se puede apreciar en la figura expuesta, el 41% de los encuestados ha evaluado como regular el hecho de pagar el rubro del 1% de manera trimestral. Mientras que, el 22% no se siente satisfecho con el periodo de tiempo establecido. El 30% de encuestados considera satisfactorio y muy satisfactorio el periodo de tiempo para la cancelación del rubro en estudio y tan solo el 7% se encuentra muy insatisfecho con el periodo de pago.

### Interpretación:

Se puede llegar a entender que 4 de cada 10 encuestados consideran un tema normal el pago del rubro de manera trimestral contrario a que 3 de cada 10 lo toma como un proceso muy satisfactorio y satisfactorio. Por otro lado, los 3 de cada 10 encuestados restantes tiene la opinión de que el cobro de manera trimestral es insatisfactorio, esto puede deberse quizás a complicaciones personales que pudieron a ver surgido en el pago trimestral.

## 5. ¿Cómo evalúa la cancelación de hasta el 50% de la contribución del 1% de los ingresos totales a través de proyectos de ampliación de la brecha digital en sectores rurales?

**Figura 5 . Recaudación del 50% con proyectos**



Fuente: Elaboración propia.

### Análisis:

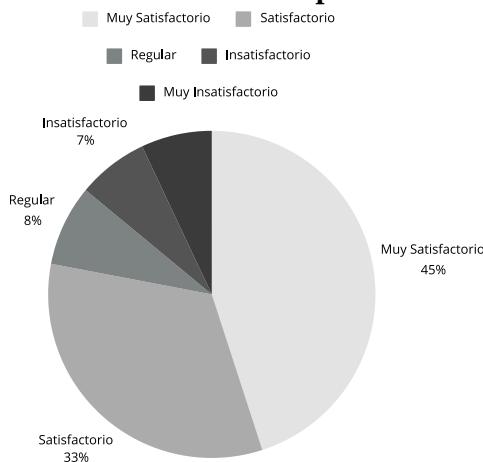
Como se puede apreciar en la figura expuesta, el 37% de los encuestados ha evaluado como regular el hecho de cubrir el 50% establecido por la ley a través de su participación en proyectos de desarrollo para comunidades rurales. Mientras que, el 22% lo toma como un tema muy satisfactorio. El 19% de encuestados lo ha considerado insatisfactorio y el 15% muy insatisfactorio, finalmente el 7% restante lo evalúa como un método satisfactorio.

### Interpretación:

Basado en los datos analizados se puede interpretar que 3 de cada 10 proveedores consideran justo el cobro de hasta el 50% mediante la participación en proyectos de desarrollo de telecomunicaciones en sectores rurales. Por otro lado, el 34% de estos encuestados toma a cubrir el 50% de los ingresos por servicios de telecomunicaciones con el desarrollo de proyectos como un tema muy insatisfactorio e insatisfactorio. Se podría decir, que esto se da debido a que quizás los rubros de inversión en los proyectos son más altos que el porcentaje a cubrir en base a los ingresos por los servicios obtenidos al cierre de cada trimestre.

## 6. ¿Cómo evalúa el hecho de que ARCOTEL sea el responsable del control, recaudación, verificación y reliquidación de los valores?

**Figura 6. ARCOTEL como responsable de control**



Fuente: Elaboración propia.

### Análisis:

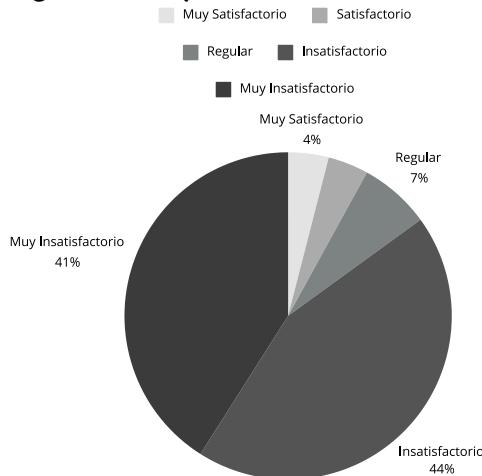
Como se puede apreciar en la presente figura el 45% de los encuestados se encuentra muy satisfecho de que ARCOTEL sea el ente público de control sobre los valores recaudados. Mientras que el 33% considera un hecho satisfactorio el control que brinda la entidad. Por otro lado, el 8% de los proveedores lo toma como un tema regular y el 7% lo considera insatisfactorio parecido al 7% restante que lo toma como un tema muy insatisfactorio.

### Interpretación:

Se puede entender que 7 de cada 10 proveedores encuestados se encuentran de acuerdo con que ARCOTEL sea el ente encargado de la recaudación del rubro del 1%. Por otro lado, 3 de cada 10 proveedores consideran que ARCOTEL no debería ser el encargado de administrar la recaudación del rubro. Esto puede ser comprendido a causa de los aspectos un poco más personales referentes a cada proveedor de telecomunicaciones.

**7. ¿En base a la escala planteada como evalúa el hecho de que el cobro del 1% del total de los ingresos a través de proyectos no contemplen la rentabilidad de este y solo se considere los costos del proyecto?**

**Figura 7. Proyectos sin rentabilidad**



Fuente: Elaboración propia.

### **Análisis:**

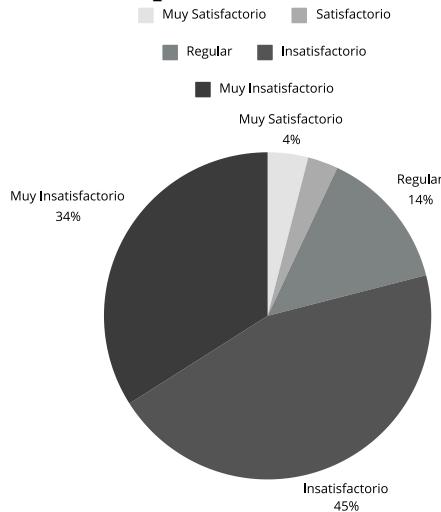
Basado en los datos obtenidos en esta pregunta se puede observar que el 44% de los proveedores no se encuentra satisfecho con el hecho de que los proyectos en los cuales se va a invertir el rubro recaudado no contemplen la rentabilidad. El 41% mantiene la misma idea pero el 7% lo toma de manera indistinta, tan solo 4% considera que es algo satisfactorio y el 4% lo considera muy satisfactorio.

### **Interpretación:**

Con base a los datos analizados se puede interpretar que 8 de cada 10 proveedores consideran muy insatisfactorio el hecho de que los proyectos en los cuales los proveedores pueden participar con el aporte del rubro del 1%, no tengan acceso a la tasa de rentabilidad de manera posterior a la implementación de los proyectos y al contrario, los administradores de este rubro solo se enfocan en los costos que estos representan para quienes otorgan los servicios de telecomunicaciones.

**8. ¿Cómo evalúa el hecho de que las zonas priorizadas para proyectos de brecha digital sean catalogadas por el Mintel y no por los propios proveedores?**

**Figura 8. MINTEL como priorizador de zonas para proyectos**



Fuente: Elaboración propia.

### Análisis:

Basados en los datos obtenidos en esta pregunta se observa que el 45% de los proveedores del servicio se encuentran insatisfechos en que sea otra entidad quien prioriza las zonas de proyectos de telecomunicaciones. El 34% tiene una percepción más fuerte, pues considera muy insatisfactorio este hecho. Mientras que el 14% lo considera algo regular, en oposición solo el 4% de los proveedores lo considera muy satisfactorio y el 3% restante un hecho satisfactorio.

### Interpretación:

Podemos llegar a entender que 79% es decir casi 8 de cada 10 proveedores se encuentran insatisfechos con el proceso de priorización de zonas para los proyectos. Esto se puede entender ya que cada empresa proveedora de servicios cuenta con los equipos adecuados para realizar sus propias investigaciones y si cada proveedor destina como considere los recursos para la creación de proyectos, podría llevar un control más adecuado. Aunque es necesario entender también que estos proyectos son destinados a zonas vulnerables y no tienen una finalidad económica sino más bien el fin social y de desarrollo comunitario.

## Transcripción de entrevistas realizadas:

### Jonathan de Mera – Sistema Canecunet, Montecristi-Manabí

- Entrevistador: Jonathan como estas muy buenos días
- Entrevistado: Qué tal Aracely Buenos días
- Entrevistador: Buenos días, bueno la presente encuesta como te había indicado o entrevista tiene que ver con la percepción sobre el proceso del pago del 1 por ciento, entonces vamos a hacer unas 5 preguntas y con eso cerramos la entrevista.
- Entrevistado: ok
- Entrevistador: Primero nos podrías decir el nombre y a que proveedor representas.
- Entrevistado: Bueno mi nombre es Jonathan Demera Zambrano y estamos con el proveedor CanEcunet de Norman Couture.
- Entrevistador: ¿En qué ciudad tienen la operación ustedes?
- Entrevistado: Montecristi
- Entrevistador: ¿Desde qué año son proveedores de servicios telecomunicaciones?
- Entrevistado: Desde el 2019
- Entrevistador: ¿En qué año te enteraste de tus obligaciones como proveedor de servicios de telecomunicaciones sobre el pago de la contribución del 1% sobre tu facturación neta de manera trimestral?
- Entrevistado: Como a mediados del 2020 podría ser.
- Entrevistador: Entonces no te enteraste inmediatamente sino pasado un tiempo verdad.
- Entrevistado: Así es.
- Entrevistador: ¿Has tenido contacto con el procedimiento?, ¿cuál sería tu percepción sobre el procedimiento de recaudación de la contribución por parte de la Arcotel?
- Entrevistado: O sea no he podido tener contacto por lo engoroso y poca información que se muestra sobre ese proceso que se tiene que realizar, entonces estamos como un poco de por decir así en el limbo que no sabemos cómo poder realizarlo
- Entrevistador: Perfecto ¿actualmente recibes ayuda de algún proveedor externo de asesoría para realizar este tipo de pago?
- Entrevistado: Sí afirmativo entonces tuvimos que recurrir porque no lo podíamos realizar directamente por la poca información que se nos brinda sobre esto
- Entrevistador: ¿Actualmente te encuentras al día con tus pagos del servicio universal del 1%?

- Entrevistado: Tendría que reconfirmar esa información, pero al parecer que sí
- Entrevistador: Ya perfecto, listo Jonathan, eso sería todo te agradezco mucho tu tiempo muchísimas gracias
- Entrevistado: ok, Aracely
- Samuel Carreño – Sistema Ifotoncorp. Santa Cruz-Galápagos
- Entrevistador: Samuel como está muy buenos días, muchas gracias por ayudarnos con esta entrevista
- Entrevistado: Buenos días, Aracely, muchas gracias también a usted.
- Entrevistador: Samuel, se podría identificar por favor, ¿indicar a que Proveedor de servicios de telecomunicaciones pertenece?
- Entrevistado: mi nombre es Samuel Oswaldo Carreño Ortiz y soy representante legal de la compañía IFOTONCORP S.A.
- Entrevistador: ¿Desde qué año aproximadamente es proveedor de servicio de telecomunicaciones?
- Entrevistado: Ehh, yo creo que estaba por el 2008
- Entrevistador: ¿Desde el 2008? ¡Muy bien!
- ¿En qué año se enteró usted de la obligación que tiene como proveedor de servicios de telecomunicaciones de pagar el 1% de su facturación neta, de manera trimestral?
- Entrevistado: La verdad que, más o menos por el 2016 un asesor que teníamos nos indicó de ese parámetro.
- Entrevistador: Listo, ¿cuál es su percepción sobre el procedimiento de recaudación, de esta contribución por parte del ARCOTEL?
- Entrevistado: ¿Del procedimiento como se recauda?
- Entrevistador: Si.
- Bueno en realidad para mí es abstracto, porque nunca me interesé por esta metodología, siempre se la dejamos al asesor, pero el asesor tampoco nunca pudo avanzar y eso hizo que incluso nos retrasemos en esos pagos.
- Entrevistador: Listo, ¿actualmente se encuentra al día con los pagos?
- Entrevistado: La verdad que no porque como tuvimos todo ese retraso, tenemos unas planillas altas que pagar y estamos pagando paulatinamente de acuerdo con cómo están los recursos disponibles.
- Entrevistador: Listo Samuel eso sería todo, muchas gracias.
- Entrevistado: Gracias también a usted Aracely.
- Silvia Barreiro – Sistema Cablehogar. Junín-Manabí
- Entrevistador: Silvia muy buenas tardes, muchas gracias por ayudarnos con esta entrevista
- Entrevistado: Buenos días, Aracely.

- Entrevistador: Silvia, se podría identificar por favor, ¿indicar a que Proveedor de servicios de telecomunicaciones pertenece?
- Entrevistado: mi nombre es Silvia Barreiro y soy proveedora del servicio de acceso a internet a través de la marca CABLEHOGAR
- Entrevistador: ¿Desde qué año aproximadamente es proveedor de servicio de telecomunicaciones?
- Entrevistado: Tengo un permiso operativo desde el año 2013.
- Entrevistador: ¿En qué año se enteró usted de la obligación que tiene como proveedor de servicios de telecomunicaciones de pagar el 1% de su facturación neta, de manera trimestral?
- Entrevistado: A partir del año 2019 nos enteramos por publicaciones en la página web de la ARCOTEL.
- Entrevistador: ¿Cuál es su percepción sobre el procedimiento de recaudación, de esta contribución por parte del ARCOTEL?
- Entrevistado: Considero que no existen lineamientos claros ni la comunicación adecuada con los proveedores. Para decirle que ni los técnicos que nos vienen a inspeccionar conocen como es el tema. Muchas veces tuve que viajar y gastar dinero en Guayaquil, pero ni siquiera allí me indicaban claramente como podía hacer mi pago. Así que lo considero bastante engoroso y complicado.
- Entrevistador: ¿Actualmente se encuentra al día con los pagos?
- Entrevistado: Actualmente y con un plan de pagos desde el año pasado ya pude ponerme al día.
- Entrevistador: Listo Silvia eso sería todo, muchas gracias.
- Entrevistado: Gracias a usted Aracely.

Interpretación de las respuestas a las entrevistas realizadas:

De las entrevistas a estos tres proveedores podemos encontrar la coincidencia que no tomaron conocimiento de su obligación si no hasta después de algunos años desde que entrara en vigor la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

De igual manera, los entrevistados coinciden que el procedimiento causa molestia por su complejidad y falta de transparencia en la comunicación pues se desconocen muchos detalles necesarios. Incluso algunos de ellos han buscado ayuda en terceros para poder cumplir con dicha obligación.

Finalmente, los proveedores consideran injusto este tipo de contribuciones ya que no se están tomando en cuenta los costos y gastos en los que deben incurrir para poder tener una ganancia.

## Conclusiones

El proceso de recaudación para la mayoría de los proveedores ha sido considerado como insatisfactorio, esto puede deberse a la poca información que existe al respecto, por ejemplo: de cómo es utilizado este rubro, ya que el plan de servicio universal, no especifica el destino del valor recaudado o cuales son las zonas que se han visto beneficiadas por el mismo, al contrario existe mucha ambigüedad en la información y poca claridad en referencia a las posibles mejoras o actualizaciones en los procesos de recaudación por parte de la ARCOTEL.

Por otro lado, también se pudo apreciar un alto nivel de insatisfacción ante la propuesta de los métodos que existen para el cobro del rubro. En el caso de que el 50% del valor total del rubro sea sustentado a través de un proyecto de desarrollo que busca reducir la brecha digital. Podemos entender que este descontento existe debido a que las zonas destinadas para estos proyectos son seleccionadas solo por el Ministerio de Telecomunicaciones. Se pudo entender que los proyectos de desarrollo buscan generar impactos en la sociedad, lo ideal sería que las zonas sean seleccionadas en conjunto con las empresas proveedoras y a partir de análisis de inversión e impacto social de las localidades.

Los procesos de recaudación a proveedores de los servicios de telecomunicaciones tienden a variar de un Estado a otro ya que los fundamentos para la recaudación de estos se describen en el plan de servicios universales para un periodo de 4 años. Que es el mismo tiempo que dura el funcionario en el mando. Por tal motivo, depende netamente de como organicen las autoridades este tipo de normas o políticas para la recaudación y la designación de los entes reguladores.

Con base a los conocimientos del Servicio Universal y tras comprobar su evidencia histórica encontramos que, el servicio universal de telecomunicaciones se ha constituido en un derecho del individuo y de la sociedad y por tanto los Estados, han dejado a un lado el concepto clásico de monopolio natural y continúan ejerciendo la regulación del servicio universal a través de las operadoras privadas y en muchos casos subsidiando a los sectores marginales de la sociedad, para conseguir la universalización de los servicios de telecomunicaciones.

## Recomendaciones

Es preciso recomendar la reinversión de los recursos que se obtengan por concepto de rubros del 1% de servicios de telecomunicaciones en obras de infraestructuras de telecomunicaciones esto potencia la creación de las redes de comunicación troncales o superautopistas de la información.

Adoptar o actualizar los procesos para el concepto de recaudación del rubro del 1% para la prestación de los servicios, involucrando a los operadores establecidos en los programas y proyectos contemplados en los Planes de Desarrollo Sectorial.

Se recomienda también la utilización eficiente de la infraestructura del ente regulador de los rubros para capacitar e informar sobre el cobro de este rubro, beneficios para los proveedores, ventajas para la comunidad y el valor agregado que brinda esta recaudación a la población en general.

Establecer colaboraciones multi ministeriales con un fuerte liderazgo por parte del sector de las telecomunicaciones para lograr la administración eficiente de los fondos de los rubros pagados por proveedores.

Emprender un agresivo plan de capacitación digital a todos los niveles de la sociedad ecuatoriana, promoviendo el uso del Internet para todos los ciudadanos del país, como elemento fundamental del plan de servicio universal de telecomunicaciones y las recaudaciones que se presentan en el mismo.

## **Referencias bibliográficas**

- Abreu, J. (2012). Hipótesis, Método & Diseño de Investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience.*, 7(2), 187-197. [http://www.spen-tamexico.org/v7-n2/7\(2\)187-197.pdf](http://www.spen-tamexico.org/v7-n2/7(2)187-197.pdf)
- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. (2022). *Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. Trámites y Servicios Institucionales:* <https://www.gob.ec/arcotel>
- Alvarez, A. (2020). *Clasificación de las Investigaciones.* Lima. <https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/10818/Nota%20Acad%C3%A9mica%2020%202818.04.2021%29%20-%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20Investigaciones.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Arcotel. (2021). *Servicio de acceso a internet. Boletín estadístico. Noviembre 2020.* Retrieved 2022, from <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/2020/12/BOLETIN-NOVIEMBRE-2020-25-11-2020.pdf>
- Arizona State University. (2020). *¿Qué son las TIC y para qué sirven?* Universidad Latina de Costa Rica: <https://www.ulatina.ac.cr/articulos/que-son-las-tic-y-para-que-sirven#:~:text=Las%20llamadas%20Tecnolog%C3%ADAs%20de%20la,%2C%20tel%C3%A9fonos%2C%20televisores%2C%20etc.>
- Arribas, P., Gómez, Y., Guillen, A., & Ramírez, C. (2021). La comunicación científica en investigaciones que asumen el enfoque cualitativo: una mirada valorativa. *Educentro Revista*, 13(2), 172-191. <https://www.meditgraphic.com/pdfs/edumecentro/ed-2021/ed212l.pdf>

- BDR Informática. (s.f.). *¿Cuáles son los tipos de servicios de telecomunicaciones?* 2021: <https://bdrinformatica.com/cuales-son-los-tipos-de-servicios-de-telecomunicaciones/>
- Borjas, J. (2020). Validez y confiabilidad en la recolección y análisis de datos bajo un enfoque cualitativo. *Trascender, contabilidad y gestión*, 15(15). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-63882020000300079&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-63882020000300079&script=sci_arttext)
- Carmona, J. A. (2018). *Regulación de las telecomunicaciones : competencia, órganos reguladores, convergencia y sus retos*. Tecnológico de Monterrey: <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/632378>
- Casasempere, A., & Vercher, M. (2020). Análisis documental biblioFigura. Obteniendo el máximo rendimiento a la revisión de la literatura en investigaciones cualitativas. *New Trends in Qualitative Research*, 4(3), 247-257. <https://publi.ludomedia.org/index.php/ntqr/article/view/44>
- CEPAL. (2022). *Acerca de Gestión pública*. Naciones Unidas: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- CNMC, C. N. (2021). *Servicio universal y contabilidad regulatoria*. <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/servicio-universal-contabilidad-regulatoria#:~:text=El%20Servicio%20Universal%20es%20el,determinada%20y%20a%20un%20precio%20asequible.>
- Coello, M. E., & Bermeo, J. P. (2016). *Análisis de la Regulación de Telecomunicaciones en el Ecuador y las Nuevas Tendencias del Sector*. Universidad Politécnica Salesiana. Retrieved 2022, from <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/2739/11/UPS-CT002287.pdf>
- Debitoor. (2018). *Glosario de contabilidad*. Proveedor: <https://debitoor.es/glosario/definicion-proveedor>
- Ecuador, Constitución de la República. (2008). <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>
- Ecuador, Constitución del Ecuador. (2008). *Registro Oficial 449 de 20-oct-2008*. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Fariña, F., Arce, R., Tomé, D., & Seijo, D. (2020). Validación del Cuestionario Actitud ante el Conflicto Parental: Autoinformada y Referenciada (ACPar). *Revista Iberoamericana de Psicología y Salud*, 11(1), 1-14. <https://web.s.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=21712069&AN=140497769&h=7C20Ld%2b6dSjwzOFue%2bKnra2N8Q3i1X2AISPJpcucR4izKnq-sI56lz7sI30mBp1XrDkn061jwNLRmoRKnz2XyiQ%3d%3d&crl=c&resultNs=AdminWebAuth&resultLoca>

- García, A., H. H., Gabarró, P. P., & Iglesias, E. (2018). Cerrando la brecha de conectividad digital. *Ciedupanama*. Retrieved 2022, from <http://repositorio.ciedupanama.org/bitstream/handle/123456789/93/Cerrando-la-brecha-de-conectividad-digital-Politicas-publicas-para-el-servicio-universal-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Giraldo, M. E. (2016). *La privatización de las telecomunicaciones en Colombia: El rol de las empresas públicas en el nuevo marco institucional*. Gestión y política pública, vol. XXV, núm. 1, pp. 81-117: <https://www.redalyc.org/journal/133/13343543003/html/>
- Guevara, G., Verdesoto, A., & Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *ReciMundo Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*, 4(3), 163-173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173)
- Heredia, A. (2020). *Políticas de fomento para la incorporación de las tecnologías digitales en las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina: revisión de experiencias y oportunidades*. Cepal. Retrieved 2022, from <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45096>
- Hidalgo, A. (2019). Técnicas estadísticas en el análisis cuantitativo de datos. *REVISTA SIGMA*, 15(1), 28-44. <http://funes.uniandes.edu.co/15431/1/Sureda2019Construcion.pdf>
- Iñó, W. (2018). Investigación educativa desde un enfoque cualitativo: la historia oral como método. *Voces de la Educación*, 3(6), 93-110. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6521971>
- Ledgard, D., Hibbett, A., & De la Jara, B. (2018). *Retos y estrategias para una política pública de memoria: el proyecto Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM)*. PUCP: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/123930>
- Leyva, J., & Guerra, Y. (2020). Objeto de investigación y campo de acción: componentes del diseño de una investigación científica. *EDUMECENTRO*, 12(3), 241-260. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-28742020000300241](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-28742020000300241)
- López, J. F. (2020). *Beneficio*. Economipedia. Retrieved 2022, from <https://economipedia.com/definiciones/beneficio.html>
- Lugo, K., & Calderón, M. (2018). Revisión bibliográfica de equipos de trabajo: enfoque cuantitativo, características e identificación de variables que afectan la eficiencia. *Ingeniería Solidaria*, 14(24). <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/in/article/view/2164/2210>

- Maldonado, G. E., Mora, J. M., & Olmedo, J. D. (2021). Situación actual de la administración de la Corporación Nacional de Telecomunicación del Ecuador. Un Análisis documental. *Fipcaec*, 6(2), 4/8-54. <https://doi.org/https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i2.445>
- Méndez, G. J. (2022). *Análisis del Cambio de la Política Pública de TIC en Ecuador: desde la Agenda Nacional de Conectividad formulada en el 2002 hacia una política basada en un enfoque de desarrollo inclusivo y de derechos (2008-2019)*. FLACSO: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/18461>
- Mendoza, W. M., Delgado, M. I., García, T. Y., & Barreiro, I. M. (2018). *El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público*. Revista científica dominio de las ciencias: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6656251.pdf>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2018). *Plan De Servicio Universal 2018-2021*. Retrieved 2022, from <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Plan-de-Servicio-Universal.pdf>
- Nicomedes, E. (2018). *Tipos de investigación*. <http://repositorio.usdg.edu.pe/bitstream/USDG/34/1/Tipos-de-Investigacion.pdf>
- Nizama, M., & Nizama, L. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. *Vox juris*, 38(2), 69-90. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7628480>
- Obez, R., Avalos, L., Steier, M., & Balbi, M. (2018). Técnicas mixtas de recolección de datos en la investigación cualitativa. Proceso de construcción de las prácticas evaluativas de los profesores expertos en la UNNE. *Atas CIAIQ2*, 1(7), 587-596. <https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/27656/RIUNNE FHUM AC Obez-AvalosOlivera-Steier.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ochoa, J., & Yunkor, Y. (2019). El estudio descriptivo en la investigación científica. *Acta jurídica peruana*, 2(2), 1-19. <http://201.234.119.250/index.php/AJP/article/view/224/191>
- ONU. (2019). *¿Qué es la desigualdad?* Organización de las Naciones Unidas. Retrieved 2022, from <https://news.un.org/es/story/2019/07/1459341#:~:text=La%20desigualdad%20no%20se%20trata,calidad%20o%20los%20servicios%20p%C3%BAlicos.>
- Otero, A. (2018). Enfoques de investigación. *Métodos para el diseño urbano-Arquitectónico*, 5(8), 3-8. [https://www.researchgate.net/profile/Alfredo-Otero-Ortega/publication/326905435\\_ENFOQUES\\_DE](https://www.researchgate.net/profile/Alfredo-Otero-Ortega/publication/326905435_ENFOQUES_DE)

INVESTIGACION/links/5b6b7f9992851ca650526dfd/ENFO-  
QUES-DE-INVESTIGACION.pdf

- Pateiro, C., Barreiro, J. M., & Rodríguez, M. (2017). Servicio universal y discapacidad en los servicios de interés económico general liberalizados. *Dialnet*, 25(33), 98-116. Retrieved 2022, from <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5696220.pdf>
- Pérez, J., & Gardey, A. (2021). *Definición de limitación*. Diccionario: <https://definicion.de/limitacion/>
- Pérez, J., & Merino., M. (2022). *Definición de recaudación*. <https://definicion.de/recaudacion/>
- Piza, N., Amaiquema, F., & Beltrán, G. (2019). Métodos y técnicas en la investigación cualitativa. Algunas precisiones necesarias. *Conrado*, 15(70), 455-459. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1990-86442019000500455&script=sci\\_arttext&tlang=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1990-86442019000500455&script=sci_arttext&tlang=pt)
- Puga, J., & García, M. (2022). La Aplicación de Entrevistas Semiestructuradas en Distintas Modalidades Durante el Contexto de la pandemia. *Revista Hallazgos*, 7(1), 52-60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8474986>
- Ramírez, O., Cruz, G., & Vargas, E. (2018). Un acercamiento al capital social y al turismo desde el enfoque mixto y mapeo de actores. *Antropología Experimental*, 4(18), 55-73. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/3806/3120>
- Ramos, C. (2020). Los alcances de una investigación. *CienciAmerica*, 9(3), 1-6. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7746475>
- REA, R. A. (2022). *prestashop, ra de servicios*. DEJ: <https://dpej.rae.es/lema/prestador-ra-de-servicios>
- Ríos, K. (2019). La entrevista semi-estructurada y las fallas en la estructura. La revisión del método desde una psicología crítica y como una crítica a la psicología. *Caleidoscopio-Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades*, 22(4), 65-91. <https://revistas.uaa.mx/index.php/caledoscopio/article/view/1203/2017>
- Rodríguez, D., & Pino, M. (2019). La entrevista comométodo cualitativo. Un estudio de caso etnoFiguraa través de esta herramienta. *CIAIQ2019*, 19(3). <https://www.proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2402/2300>
- Salvador, H. Y., Llanes, F. M., & Suárez, B. M. (2020). Transformación digital en la administración pública. *Dialnet*, 22(4), 590-603. <https://doi.org/https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7925389>

- Sánchez, F. (Junio de 2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cuantitativa y cuantitativa: Consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=s2223-25162019000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=s2223-25162019000100008&script=sci_arttext)
- Sánchez, J. (2020). *Gestión pública*. Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/gestion-publica.html>
- Silva, J. A. (2019). *Nálisis De La Gestión Pública Sustentada En Responsabilidad Social Y Desarrollo Sostenible Para Creación Del Distrito Área Metropolitana De Bucaramanga*. Universidad Cooperativa De Colombia: <https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/10764/1/2019an%C3%A1lisis%20gesti%C3%B3n%20creaci%C3%B3n.pdf>
- Tapia, S. G. (2022). *Modelo de gestión tributaria para mejorar el sistema de recaudación de la contribución del servicio universal en la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones del Ecuador*. Universidad Central del Ecuador. Retrieved 2022, from <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/27505/1/UCE-FCA-CPO-TAPIA%20STALIN.pdf>
- Usacha, M., Artigas, W., Queipo, B., & Perozo, É. (2019). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos cuali-cuantitativos*. Editorial Gente Nueva. <https://repositoryinst.uniguajira.edu.co/bitstream/handle/uniguajira/467/88.%20Tecnicas%20e%20instrumentos%20recolecci%C3%b3n%20de%20datos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Valarezo, E. G., & Zhunio, D. A. (2018). *Estructuración del entorno regulatorio adecuado del Ecuador para facilitar la implementación de la banda ancha móvil*. Escuela Superior Politécnica Del Litoral: <https://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/46836>
- Vegas, M. H. (2017). Políticas públicas y gobernanza Articulación para una gestión pública local autónoma. *Scielo*, 10(40). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682017000300155>
- Villalobos, J. A. (2020). *Ánalisis comparativo del marco regulatorio de las pequeñas y medianas empresas en el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico*. Universidad Cooperativa de Colombia: <http://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/32838/2/2020%20Analisis%20Mercosur%20Alianza.pdf>
- Zambrano, M. Y. (2017). *El control a la gestión en la administración pública: una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú*. Revista San Gregorio: <https://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/537>

## ANEXO

Objetivo: Evaluar el modelo de recaudación del 1% de la contribución al Servicio Universal en el Ecuador.

### Cuestionario:

Preguntas para la encuesta estructurada para proveedores de telecomunicaciones

Nº	Preguntas	Muy Satisfactorio	Satisfactorio	Regular	Insatisfactorio	Muy Insatisfactorio
1	¿Cómo califica el proceso en recaudación del 1% al servicio universal?					
2	¿Cómo califica el hecho de poder cubrir el pago del 1% mediante la ejecución de proyectos de prioridad nacional?					
3	¿Cómo califica el hecho de que las y los prestadores de servicios de telecomunicaciones, excepto los de radiodifusión, pagarán una contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos?					
4	¿Cómo califica el hecho de que la recaudación se la realice de manera trimestral, dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada trimestre de cada año calendario?					
5	¿Cómo evalúa la cancelación de hasta el 50% de la contribución del 1% de los ingresos totales a través de proyectos de ampliación de la brecha digital en sectores rurales?					
6	¿Cómo evalúa el hecho de que ARCOTEL sea el responsable del control, recaudación, verificación y reliquidación de los valores?					
7	¿En base a la escala planteada como evalúa el hecho de que el cobro del 1% del total de los ingresos atreves de proyectos no contemplen la rentabilidad del mismo y solo se considere los costos del proyecto?					
8	¿Cómo evalúa el hecho de que las zonas priorizadas para proyectos de brecha digital sean catalogadas por el Mintel no por los propios proveedores?					

Fuente: Elaboración propia.





**Eje  
Temático  
5**



# **Principios del Ecosistema Gobierno Abierto que Facilitan Transparencia e Innovación en la Gestión Pública Local. Caso de Estudio GAD Provincial de Manabí**

**Jackeline María Vélez Saltos<sup>2</sup>**  
**Hilarión José Vegas Meléndez<sup>3</sup>**

## **Contexto Empírico**

Una de las problemáticas más complejas que hoy día se hace más visible en el contexto de la administración pública es el manejo adecuado de los recursos de manera eficiente, con debilidad en su visibilidad. Pocas administraciones públicas cuentan con un ecosistema de gobierno abierto que permita mostrar que su gestión ha sido, y es transparente. Lo cual, las hacen ver, en ocasiones, como cajas negras. No cabe la menor duda que, en los actuales tiempos de era digital, la información se hace cada vez más visible, y necesariamente disponible. Por lo tanto, la administración pública no puede quedar rezagada en este aspecto. El uso de herramientas informáticas es cada vez más imprescindible, no sólo para gestionar a lo interno, sino también para informar sobre los programas o políticas que se proyectan dentro de la propia gestión pública. Herramientas como las tecnologías de información y comunicaciones (TICs) han contribuido en la transformación sustancial de muchas organizaciones (públicas o privadas), sobre todo en la forma de mostrar la información pública y de abrir canales de comunicación asertivos, en la que incluso, el uso masivo de las redes sociales, se unen a esta estrategia.

A través de las propias redes sociales, la participación ciudadana puede llegar a tener un impulso exponencial dada la posibilidad de obtener una interacción

<sup>1</sup> El contenido y las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> jvelez7612@pucesm.edu.ec - Magister en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

<sup>3</sup> hvegas@pucesm.edu.ec - Docente de la Maestría en Administración Pública – Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

casi inmediata entre dos actores vitales (ciudadanos y gestión pública) que pueden reforzar el camino de la transparencia, gracias al uso de la tecnología. No cabe dudas que la sociedad, a través de medios de participación abierta, pueden contribuir con posturas críticas sobre la gestión pública, permitiendo desde los espacios propios de la administración pública, corregir los errores en las formas de atención, capacidad de respuestas, o incluso en la formulación de los proyectos o políticas públicas que se instrumentan. Serían muestras de una administración pública digital e inteligente.

En diversos países, el ámbito provincial o cantonal ha sido sin duda escenarios privilegiados donde se han puesto en funcionamiento la mayoría de estos instrumentos (TICs), convirtiéndose en las instancias de gobierno donde más se ha evolucionado en esta línea. Esta situación se comprende, por diferentes motivos, entre ellos: en primer lugar, por la relación estrecha, en muchas ocasiones recordada, entre ciudadanos y el nivel de gobierno (gestión pública local) más cercana, permitiendo una interrelación más cara a cara entre sí, siendo el diálogo directo entre los actores comprometidos el más beneficiado.

Para soportar la idea de participación ciudadana expresada en líneas anteriores, y aun cuando no forme parte directa de los ejes temáticos de la investigación, es conveniente destacar los expresado por Schneider (2015) en su tesis doctoral, en la que considera que esta representa:

Todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo- que están destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales dispuestos por los gobiernos a tal fin. Y que, por ende, pretenden incidir en la formación de la agenda y en la política pública, en nuestro caso, del gobierno local (p.43)

Ahora bien, también se hace necesario destacar que se entendería por gestión pública local, para ello, la postura de Vegas (2015) en su tesis doctoral en la que de manera relevante manifestar:

Es la acción política y gerencial del gobierno municipal, soportada por técnicas modernas de administración, cuyo objetivo es procurar espacios de conciencia social entre la ciudadanía y el gobierno para el diseño conjunto de la localidad, así como orientar sus capacidades y estrategias en pro de una calidad de vida en armonía con el ecosistema local (p.112)

Estas orientaciones previas antes de considerar al principal eje temático (ecosistema de gobierno abierto) permite contextualizar su intención en relación con la relevancia del ámbito en que se propone su diseño e implementación. A partir de estos escenarios, la investigación focaliza esta propuesta investigativa, procurando dejar inteligible la significación de su desarrollo. Es importante

mostrar, sucintamente, de donde nace la idea del gobierno abierto, y esta se manifiesta en una disrupción denominada gobierno electrónico.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), define en su Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (aprobada en junio de 2007, y adoptada por los Jefes de Estado en noviembre de 2007) esta aplicación como

El uso de las TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (p.7)

Desde este primer señalamiento, se podría indicar que ha existido una transformación continua (por no decir avasallante) de su intención, sino que ha evolucionado de tal forma que hoy día se presenta como un requerimiento, por demás necesario, para la mejora de los tiempos de respuestas en la gestión pública, transparencia de las acciones de gobierno y el diseño de políticas públicas de manera más consensuadas.

Por otro lado, en cuanto a las características de un gobierno abierto desde la postura conceptual, se podría sostener que el mismo se orienta en una configuración institucional para la formulación, articulación y ejecución de programas y/o políticas públicas que conlleven a la gestión de estas de una manera mucho más transparente, de fácil acceso para el suministro o requerimiento de información (inclusive de datos) de orden público, seguimiento de la gestión mediante el ejercicio de la participación ciudadana lo cual puede soportar procesos de transparencia administrativa y de colaboración; agregando innovación a la gestión, y por ende valor público desde la propia administración pública que bien permita un desarrollo sostenible, cónsono con las necesidades de la sociedad.

Entre las principales propuestas dadas por las Naciones Unidas está el alcanzar la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo, la cual consiste en estructurar un marco de gobernanza institucional que permita la renovación de la administración pública desde la base del gobierno abierto, el cual consiste en garantizar una sociedad más inclusiva y focalizada en un desarrollo sostenible; para ello, se requiere de instituciones comprometidas con la ciudadanía, siendo cada vez más eficaces en sus procesos. Desde esta perspectiva, se podría contribuir con lo propuesto por la Agenda 2030 en sus 17 objetivos de desarrollo sostenible.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece en su página oficial (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>) cuales son los elementos distintivos de un gobierno abierto específicamente

en su objetivo #16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas; en las que destacan sus acciones: 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial; 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales; 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Para Oszlak (2018) “un gobierno podría considerarse <abierto> en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponible” (p.5); con esto Oszlak (2018) refuerza el tema del uso las tecnologías y su comportamiento de interacción entre el administrador y los administrados; eso lleva a entender la postura de Gastón (2017) quien define, entre otras variables, el esquema de gobierno abierto sustentado desde las bases del gobierno electrónico, manifestando que un gobierno abierto es “un gobierno que brinda servicios administrativos y de información a los ciudadanos a través de las TICS, ósea, desde cualquier lugar que disponga acceso a cualquier hora (...), además de acceso a la información actualizada que pública el gobierno regularmente”. (p.18)

La incorporación de las TICs dentro de la propuesta de un gobierno abierto conlleva a la necesaria incorporación de un tema como la gobernanza vista desde esta perspectiva de las propias TICs, la gobernanza representa una apertura sobre la incorporación de actores sociales vitales para la gestión de gobierno, lo cual hace que estos actores impulsan aspectos mencionados anteriormente como la transparencia y la innovación. Desde una postura en la que se intenta mostrar a la gobernanza como un eje valioso al gobierno abierto está la de Aguilar (2019) refiere a la gobernanza como “... al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido”. (p.27)

Otra forma de ver la gobernanza en este proceso de gobierno abierto es la expresada por Gastón (2018) quién considera es una “articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (...) con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de

tecnologías digitales” (p.20). Por su parte Barros, Campero y Cabello, (2018) consideran al gobierno abierto, desde el soporte de la gobernanza, como la “Organización y reglas presentes en un gobierno para conducir su política y estrategia de digitalización con el objetivo de mejorar su gestión y brindar servicios a los ciudadanos y las empresas” (p.15); por último, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE / 2021) considera que un gobierno abierto y de cara a lo digital es:

El uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público. Esto se basa en un ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno (pág. 6)

Basándose en lo anterior, es importante reconocer sobre las intenciones de mejora que se pueden hacer desde los espacios de lo local (provincial / cantonal), para ello se hace imperativo contar con una autonomía organizacional que permita a la autoridad competente contar con la discrecionalidad suficiente para hacer los cambios institucionales requeridos que le permitan mostrar resultados de una gestión visible y que será evaluada. Esto no es más que ser transparentes.

En el Ecuador, la propuesta de gobierno abierto ha permitido que la administración pública (en sus tres niveles) pueda ser considerada para su instrumentación a fin de dar cuenta de resultados y transparencia en su accionar. En el caso específico de la Provincia de Manabí, el gobierno provincial apuesta por este mecanismo; sin embargo, no cuenta con un ecosistema de gobierno abierto que permita que su gestión sea validada por los diversos actores sociales para su estructuración, colocándolo en una situación de desventaja, aunque cuenta con una administración de buen proceder administrativo y de postura transparente. La investigación justifica su proceder desde la visión de la propuesta del gobierno abierto y sus posibilidades de diseñar un ecosistema en la que estén involucrados los principales actores de la provincia, en la que se permita mostrar los aportes de cada uno para facilitar una gestión más visible y transparente.

Ahora bien, se toma como estudio de caso, para la presente investigación, al Gobierno Provincial de Manabí dada la importancia de poder instrumentar una praxis gerencial que contribuya a ser más eficiente, eficaz y con altos niveles de transparencia; tal como se mencionó anteriormente, no se cuenta con un ecosistema abierto de gobierno abierto que facilite el poder transparentar aún más la gestión, además de ser medida con mayor precisión.

Por otro lado, el GAD Provincial de Manabí (GPM) tiene serias limitaciones de poder diseñar un gobierno abierto y participativo desde las perspectivas de un ecosistema, debido a que no se reflejan los canales o instrumentos que den viabilidad a una gestión más comprometida en la interacción con el ciudadano; existe una marcada ausencia de incorporación de actores sociales críticos a las acciones de la gestión pública y en su correspondiente planificación para el desarrollo provincial, lo cual es una debilidad desde la óptica de una estructura de gobernanza en la que la opinión crítica sumada a las propuestas objetivas pueden contribuir con un diseño más fluido de las acciones que permitan cumplir con la agenda pública en contribución con actores influyentes; esto es producto de ser una administración basada en un gobierno poco abierto y de limitada inclusión en sus acciones de actores sociales con propuestas opuestas. Sumado a lo anterior, para todo GAD Provincial se hace imprescindible la descripción precisa de componentes que faciliten procesos de innovación no solo para mejorar sus servicios públicos, sino que sus productos (políticas públicas) y procesos administrativos contribuyan a una eficaz gestión interna, además de una adecuada interacción -desde la transversalidad- con toda la sociedad; existen colaboradores y empleados con acentuado desconocimiento de los componentes estratégicos que dan soporte a un ecosistema de gobierno abierto sustentable.

Por ello, el propósito de la investigación se da desde la perspectiva de interpretar los principios del ecosistema gobierno abierto que facilitan la transparencia e innovación en la gestión pública local, en el caso específico del Gobierno Provincial de Manabí; así como sus principales tipologías diferenciadas en función de factores como la innovación y la transparencia.

A lo anteriormente expresado, y observado desde muy de cerca por parte de la investigadora, la misma se hace la siguiente interrogante:

**¿Qué principios del modelo de Ecosistema de Gobierno Abierto permiten mayor transparencia e innovación en la gestión pública provincial?**

A fin de dar respuesta a esta interrogante, se formulan los siguientes propósitos de la investigación (general y específicos), los cuales son:

## **Propósito de la Investigación**

Interpretar los principios del ecosistema gobierno abierto que facilitan la transparencia e innovación en la gestión pública local. Caso de estudio GAD Provincial de Manabí

Directrices específicas

- -Identificar los principios del Gobierno Abierto desde una postura conceptual

- -Describir los componentes de un Ecosistema Gobierno Abierto que faciliten la transparencia e innovación desde las perspectivas de la gestión pública local
- -Analizar los principios del ecosistema gobierno abierto que facilitan la transparencia e innovación en la gestión pública local. Caso de estudio GAD Provincial de Manabí

## **Miradas desde lo investigativo y lo teórico**

Se presentan a continuación investigaciones desarrolladas por investigadores calificados en el área de la gestión pública quienes se atrevieron hacer un camino investigativo relacionado con el gobierno abierto, quienes con mucha certeza y sentido de oportunidad, aportan a la presente investigación diferentes ópticas en las temáticas tratadas a lo largo de este trabajo de investigación; luego se presenta una revisión del correspondiente marco teórico tomando en consideración las diferentes teorías que sustentan las áreas temáticas de este trabajo investigativo.

### **Desde la visión investigativa**

La investigación realizada por Huamán Huamaní (2020): El gobierno abierto en el Perú: compromisos y una buena práctica de integridad electoral, tuvo como objetivo principal analizar los compromisos asumidos por el Perú en los tres primeros planes de acción presentados sobre gobierno abierto, y compartir una buena práctica de integridad electoral; teniendo como conclusión construcción destacar la necesidad de mostrar desde una gestión pública abierta variables como: capacidades, gobierno electrónico, participación pública, entrega de servicios públicos, derecho a la información y legislación y regulación. Esta investigación se relaciona con este proyecto de investigación en cuanto a la intención de dar conocer las buenas praxis que surgen de una administración pública abierta y comprometida con la transparencia de todos y cada uno de los procesos que forman parte de su estructura funcional.

Por otro lado, tenemos la investigación desarrollada por Macías Bermúdez, Valencia Vargas, Maldonado Manzano y Brito Herrera (2020): Avance en los pilares del gobierno abierto, un análisis comparado, cuyo objetivo de investigación principal fue realizar un análisis cuantitativo y cualitativo sobre el avance de los pilares del gobierno abierto en diferentes países; teniendo como principal conclusión la importancia de poner a disposición de la ciudadanía mecanismos de consulta y participación de fácil alcance y utilización, en la que los portales de datos constituyen uno de los primeros pasos, así como la herramienta de mayor difusión entre los países analizados, como una vía para lograr la comunicación e interacción con los ciudadanos. Esta investigación

permite conocer las posturas de diversos países (Chile, España, Argentina y Uruguay) y su tratamiento ante los ciudadanos, siendo esta comparación muy oportuna para poder relacionar con las propias realidades de la cultura y propuesta de este tipo de gobierno en el Ecuador.

Además, está la investigación desarrollada por González Romo y Fernández Álvarez (2020): Gobierno abierto en la gestión de los ayuntamientos Política informacional e intermediación a través de las redes sociales del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, siendo su objetivo principal es mostrar cómo las redes sociales han transformado la relación entre ayuntamientos y medios de comunicación, así como evidenciar el papel de los ciudadanos en este nuevo marco de interacción social; teniendo finalmente como conclusión es que existen mecanismos legales que obligan a las instituciones a ofrecer el máximo de datos a través de plataformas digitales como los portales de transparencia, y cuando se rasca un poco la superficie queda la sensación de que no se cumple de manera acabada. El gobierno transparente ha de serlo sin fisuras. Esta investigación representó un gran aporte dado que permitió visibilizar lo necesario que es un portal de transparencia, gobierno abierto y acceso a la información; así como la requiriente intermediación entre las instituciones y los ciudadanos, así como la casi desesperada irrupción de los social media.

Por su parte, Ramírez-Alujas (2020) aporta con la investigación: Gobierno abierto y gestión pública para el desarrollo sostenible: paradojas, encrucijadas y péndulos en el contexto latinoamericano; el objetivo principal de esta investigación fue identificar los valores de la transparencia y acceso a la información del sector público, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración (entre los diversos actores que interactúan en el ecosistema), que puedan servir para consolidar un nuevo modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. La conclusión principal que establece el autor es la necesidad de ir configurando un entendimiento más claro y preciso sobre lo que significa avanzar hacia un modelo de Estado abierto, en la que se proponga un esquema de base que considere la ampliación del paradigma de gobierno abierto a otros poderes y niveles estatales, e incluyendo los pilares, contenidos y consideraciones expresados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Muy significativos los aportes de esta investigación para la temática abordada desde la perspectiva de un ecosistema de gobierno abierto, en la que se ven reflejadas la transformación cultural y ética pública de la información, soportada en los principios del gobierno abierto, entre las que destacan los siguientes principios: principio de apertura, principio de la calidad del servicio público, principio de eficacia y eficiencia, principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía, principio de innovación pública, entre otros no menos importantes.

Rodríguez de Caires (2020) desarrolló la investigación: El gobierno abierto desde la perspectiva del diseño de políticas públicas. Esta investigación tuvo como objetivo principal analizar al gobierno abierto como desafío desde su propia concepción. La conclusión a la que llegó esta investigación por parte de su autor fue la de diseñar un camino que permita la construcción política de los instrumentos en función de los valores y percepciones de los actores involucrados, buscando legitimar simbólicamente la intervención para que sea efectiva. Esta investigación fue de gran contribución para el desarrollo de la temática expuesta inicialmente, dado que ilustró acerca de la importancia de los valores de las políticas en el gobierno abierto, sobre el diseño adecuado de los instrumentos de las políticas en el gobierno abierto, una armonización de la intervención para la conformación de estructuras de implementación de las políticas públicas en el gobierno abierto.

Barragán-Terán (2020) en su investigación: Propuesta de codiseño del Plan de Transparencia para avanzar en la apertura del sector Justicia en Ecuador, hace un aporte desde la realidad ecuatoriano, estableciendo como objetivo principal el analizar las condiciones habilitantes para avanzar en la cultura de transparencia y participación ciudadana; como conclusión se dio a conocer por parte del autor, la necesidad de un abordaje metodológico que parte del supuesto de que la transparencia (información y conocimiento) es la base para la participación y colaboración, desde un enfoque integral de gobierno abierto. Su aporte a la presente investigación ha sido el encontrar elementos relacionados con la transparencia de los actos administrativos y el manejo de los recursos financieros, siendo todos ellos visibles a la ciudadanía.

Mora Pichucho (2020) en su investigación: Plan de colaboración para el rediseño y actualización del Portal de Datos Abiertos de Ecuador, desarrolla un objetivo principal en la que se busca identificar la necesidad del fortalecimiento institucional, de gestión del conocimiento y la falta de datos locales; siendo su conclusión la de considerar el mantener el compromiso de los actores en el proceso, con la generación de espacios de sensibilización y negociación para el diseño de políticas públicas sobre la base del gobierno abierto. De esta investigación se tiene como lección aprendida y de consideración como guía para el desarrollo de este documento la importancia de involucramiento focalizado, en la que se identifiquen oportunidades de colaboración mutua y de un mapeo/ecosistema de actores relevantes, así como de una adecuada vinculación entre actores y actividades; otra lección aprendida está el reto de una cogestión específica, basada en habilitar y mejorar un espacio de interacción entre los actores, la propuesta de retos públicos a partir de las colaboraciones entre sí; y por último, de una gestión del conocimiento desde el desarrollo de una estrategia para la gestión del mismo.

Matute González (2019) en la investigación de su autoría: Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía, destaca lo concerniente en su objetivo principal en cual establece analizar los instrumentos que fortalecen el diálogo y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, en un espacio de libertad y respeto a los derechos humanos. Entre las conclusiones que destacan en esta investigación, el autor resalta que hay políticas públicas, programas gubernamentales, reformas y demás herramientas encaminadas a un buen gobierno que aunque van de la mano con el modelo de gobierno abierto también son indispensables en los procesos de reconcentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo y en la estrategia de centralización del combate a la corrupción. El aporte de esta investigación es realmente sustantivo en virtud de los alcances mostrados desde una postura interna (ejercicio del poder) destacándose el hecho de la continuidad en el cambio de gobierno, la transparencia del traspaso de mando, y el gobierno abierto desde la postura del buen gobierno.

## **Constructores del Camino Teórico**

En esta sección se presenta la base conceptual y teórica en la que se sustenta la investigación, procurando establecer una línea secuencial sobre los ejes temáticos que conforman la propia investigación. Veamos.

### **Gestión pública**

Un eje importante en el desarrollo del presente trabajo de investigación es la denominada gestión pública, la cual representa un espacio de respuestas al ciudadano o usuario requirente de los servicios de la administración pública. Inicialmente se parte de un concepto global que es respaldado por organismos o instituciones de reconocida trayectoria en sus investigaciones sobre los significados y contextos en la que la gestión pública desarrolla sus actividades; luego se abre un espacio para la revisión desde el ámbito local, cuya importancia es muy superior, debido a su mayor grado de acercamiento con la ciudadanía.

Para cumplir las funciones que asume el Estado se definen un conjunto de instituciones, normas y reglas que determinan la forma de gestionar los organismos y los recursos, teniendo un rol preponderante en el desarrollo de los países. Por ello, la gestión de las organizaciones y los recursos públicos debe constituir uno de los principales desafíos que, en lo específico, debiera enfocarse al aumento de la calidad de la función pública, la disminución de la burocracia y la elevación de la transparencia como elementos que sustentan un nuevo modelo de gestión pública orientada a los resultados (CEPAL, 2020)

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública establece en su principio 6 (Transparencia y participación ciudadana): Las Administraciones

Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía (CLAD, 2020)

Por otro lado, se encuentra la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, la cual describe en su literal 2 cuál es la orientación al respecto: La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (CLAD, 2020)

En cuanto al término innovación, es prudente considerar -de manera muy breve- lo que define el Manual de Oslo con relación a la misma innovación es la introducción o un nuevo, o significativamente mejorado, un producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (2018)

## **Gestión pública local**

El término gestión pública se asocia al de administración pública debido al eje en el cual ambas se encuentran, donde la primera marca tendencias vinculadas a la gerencia estratégica y estilos particulares de abordaje para el logro de planes y proyectos, y la segunda basa su accionar en normas y principios legales para su rígido accionar, cuya estructura burocrática representa en sí misma los niveles de autoridad, legitimidad y legalidad. Ambas son dignas de estudio gracias a su constante evolución y aportes a las mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos.

Para Echeverria (2019) el gobierno local aparece como la instancia de mayor cercanía entre gestores y usuarios o beneficiarios de la política y supone una permanente retroalimentación participativa y de diálogo, tanto al receptar sus demandas y construir con ellas sus políticas, como al presentar recurrentemente información sobre su gestión, la cual debe ser clara, completa y de fácil recepción (p.16)

No cabe la menor duda que varios gobiernos locales están poniendo en práctica lo que algunos autores han llamado “estrategias democráticas transformadoras” (Fung y Wright 2003, p.5; cita de Schneider, 2018) y que consisten en un conjunto de experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa en las agendas, decisiones y políticas de los gobiernos a fin de aumentar los niveles de “accountability” (Schneider, 2018, p.14)

Para Arellano (2019) la gestión pública es una actividad primordialmente política, afectada por ella y modificada por ella de manera sustantiva e ineludible. El sueño de una administración neutral y apolítica es ya obsoleto y está destinado a generar distorsiones en el comportamiento de la administración pública (p.13)

Por su parte Vegas (2017) la gestión pública local es la acción política y gerencial del gobierno municipal, soportada por técnicas modernas de administración, cuyo objetivo es procurar espacios de conciencia social entre la ciudadanía y el gobierno para el diseño conjunto de la localidad, así como orientar sus capacidades y estrategias en pro de una calidad de vida en armonía con el ecosistema local (p.42), sin dudas, el trabajo en red y colaborativo con los grupos de interés fortalece y agrega valor público, productividad y resultados a la gestión pública local.

En el Ecuador el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Creación de oportunidades) presenta para la gestión pública local lineamientos relacionados con su actuación y que se ajustan a lo comentado en este apartado por parte de la investigación, entre las que destacan los principios de desconcentración y descentralización, en la que se procura : 1. Fortalecer la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización para la complementariedad del ejercicio de las competencias en el territorio. 2. Fortalecer capacidades técnicas e institucionales de los diferentes niveles de gobierno para ejercer las competencias desconcentradas y descentralizadas.

Desde las perspectivas de esta investigación, una gestión pública local moderna debe tener en cuenta que actualmente no podemos hablar de lo local, sino de lo “glocal”, entendiendo que vivimos en mundo globalizado. Es así que toda gestión pública moderna debe planificar dentro del contexto de la interconexión tanto interna como externa. Una nueva concepción debe partir del reconocimiento y práctica de los principios democráticos en la gestión local, incorporando a todos, en especial a las minorías.

## Gobierno abierto

El gobierno abierto nace de una iniciativa dada por un grupo inicial de ocho países en el 2011, y donde ya hoy día (2022) cuenta con 78 países de todo el mundo, se conoce esta agrupación como la Alianza para el Gobierno Abierto la cual busca establecer “una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos” (<https://www.opengovpartnership.org/es/>). Sus principales motivaciones están dadas en cumplir con los principios establecidos en consenso: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015).

En relación con estos principios, la misma alianza a través del documento del mismo nombre -Alianza para el Gobierno Abierto- describe cada aspecto, en la que se destaca lo siguiente: Transparencia. La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales es abierta y actualizada; además, es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento de estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar); rendición de cuentas: Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan las críticas o requerimientos y acepten su responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos; participación ciudadana: los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo; y tecnología e innovación: Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarlas.

Para Oszlak (2018) un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse (p.7).

El propio Oszlak (2018) establece una serie de supuestos que bien deben considerarse para que realmente se pueda dar novedosa fórmula de vinculación entre Estado y sociedad, podrían formularse en los siguientes términos: 1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia (p.19)

Tal como se observa, se hace necesario la participación activa de los ciudadanos dentro de esta alianza conjuntamente con el gobierno, siendo la misma participación ciudadana eje conductor para el éxito del gobierno abierto, en la que se puedan obtener resultados y compromisos por las partes.

Para ello, es necesario una política de puertas abiertas en la que los críticos de la sociedad puedan expresar libremente la necesidad de reformas sobre las actuaciones del gobierno en todos sus niveles; la construcción de coaliciones que den viabilidad a la diversa compuesta por grupos de interés

propios del seno de la sociedad civil, con diferentes visiones de la localidad y de actividades disciplinaria; por último, la búsqueda de resultados concretos gracias a la focalización del problema y con las soluciones emergentes del mismo conglomerado social. Esta situación lleva a pensar en la incorporación de estrategias de gobernanza que faciliten el camino para un mejor acercamiento entre los actores o grupos de interés o los *stakeholders*.

El estado ecuatoriano, desde su perspectiva de gobierno abierto, brinda directrices en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 en cuanto a cómo debe manejarse la interrelación entre el ciudadano y la gestión pública, resaltando que su Objetivo 15. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción: Gobierno Abierto, como modelo de gestión, representa una oportunidad para crear las instituciones, formales e informales, que permitan la participación ciudadana plena en todos los procesos formulación e implementación de políticas públicas y de esa forma consolidar el control social y la lucha contra la corrupción

## **Ecosistema de gobierno abierto**

Este subtema está directamente vinculado con la esencia propia del trabajo de investigación. Pensar, crear o establecer componentes de un ecosistema conlleva abrir espacios para la interacción, en la que las estrategias para su implementación deberán ser cuidadosamente integradas y secuencialmente adaptadas. No se puede pensar en un ecosistema de gobierno abierto, si no se dan algunas pautas de cuáles elementos o variables darán una definición del término ecosistema, especialmente en el ámbito de su instrumentación. Estas pautas normalmente emergen de procesos de gobernanza institucional en la que diversos actores proponen muchas veces, desde su propia visión local, soluciones nunca antes pensadas por la gestión pública. Lógicamente, dentro de los espacios de la administración pública como parte de la estructura en estudio, especialmente dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, se realizará este acercamiento a fin de lograr los objetivos planteados.

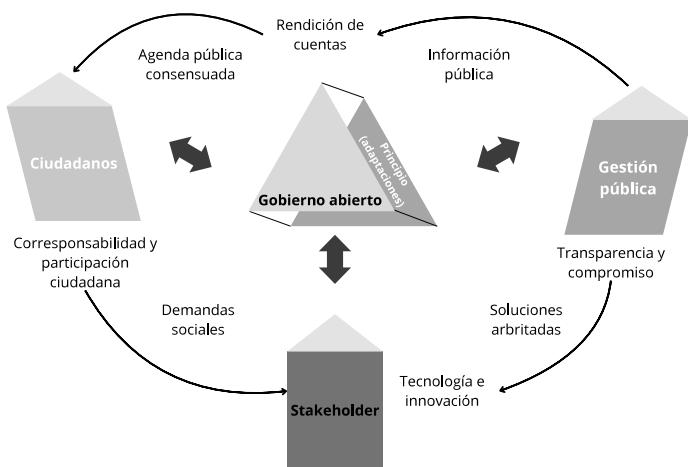
Una definición de ecosistema, en el ámbito del caso de estudio, podría darse según las variables en las cuales se compone la investigación, como por ejemplo dentro del contexto de la administración, gestión o de la organización pública. Se puede comenzar con la propuesta de gobierno abierto, la cual en párrafos anteriores se adelantó cuáles son los principios que le rigen y en estas líneas recordamos: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación; sin embargo para llegar al cumplimiento cabal de cada uno de ellos es necesario un diálogo abierto y franco entre los principales actores de una gestión pública: gobierno y ciudadanos; por otro lado, un compromiso de innovación abierta y su correspondiente retroalimentación por parte de

los proponentes y los usuarios; y por supuesto, un conocimiento abierto y conectado que permita escalar impactos mediante redes y plataformas.

A lo anterior, resulta que se da la oportunidad de identificar un nuevo estilo de comportamiento ciudadano en la que se involucra cada vez más con su propio espacio comunitario, en la que se integra haciendo uso, no solo de sus derechos a una mejor asociatividad y resultados dentro de su comunidad, sino que lo hace a través de medios digitales que le permitan estar constantemente informado, e incluso si lo considera pertinente formar parte de los debates sobre las necesidades colectivas, además de ser capaz de exigir mayor compromiso y transparencia en la gestión de los recursos, así como de los servicios que le son de utilidad para su calidad de vida.

Por lo pronto, se puede considerar que un ecosistema de gobierno abierto es aquel que está compuesto a la propia estructura o gestión de gobierno, los actores de cambio representados en la propia gestión pública, los ciudadanos, así como los grupos de interés o *stakeholders*, los cuales buscan un espacio para la aprobación y certificación del buen manejo de los recursos mediante reglas de juego claras para su accionar, basadas en los principios del gobierno abierto (Vegas, 2018, p.12); cabe destacar que entre estos principios, la investigación aborda únicamente transparencia e innovación.

A continuación, se muestra en la figura 1, una propuesta de ecosistema de gobierno abierto, partiendo de las consideraciones expresadas en párrafos anteriores, en la que se incluyen los principios que le dan sustento, y que bien pueden servir de base para la identificación de las estrategias que se requieren para su instrumentación en el GAD de la Provincia de Manabí.

**Figura 1. Ecosistema de Gobierno Abierto**

Fuente: Elaboración propia (2022) a partir de lo comentado por Vegas (2018)

la gráfica anterior se puede observar la incorporación de una agenda pública consensuada entre los actores participantes del ecosistema en la que se hace necesaria llegar a negociaciones sobre los asuntos a discutir y que son de interés colectivo; otro elemento del sistema es la de las soluciones arbitradas, lo cual se refiere a la posibilidad de que nada sea impuesto y que sean solucionados los impasses de la manera más neutral posible, otro elemento que se incorpora en el esquema son las demandas sociales, en las que sean visibles y no se mantengan “ocultas” ante los que no son afectados, esto ayuda activar la sensibilidad colectiva.

Para el mismo Vegas (2017) es necesario el cooperar entre influyentes. Es importante que cada sector o factor influyente remarque su sentido de influencia por la localidad, apoyando iniciativas que generan valor para la sociedad y la de un espacio local que busca abrir oportunidades para el desarrollo de sus habitantes y con la posibilidad de incluir a quienes deseen exponer sus cualidades en pro del mismo ecosistema.

Esta afirmación deja entrever la posibilidad de seguir incorporando actores que bien pueden dar aportes significativos y sustantivos al mismo ecosistema, dando así muestras de apertura y grado de necesidad de seguir validando la gestión pública, como por ejemplo a las universidades, los empresarios, los religiosos, entre otros.

## Transparencia

La transparencia en el contexto de la administración pública, y en su accionar desde la gestión de los procesos la hace muy necesaria para evitar los actos de corrupción y desviación de acciones que tienen como beneficiarios directos a la ciudadanía. Su viabilidad siempre debe estar en la ruta de la rendición de cuenta oportuna por parte de los funcionarios con responsabilidad institucional.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y cómo lo hace, sino además cómo se hace y porqué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades (CLAD, 2005).

El conocer que se hace con los recursos públicos y cómo se hacen las actividades dentro de la gestión pública, es necesario hacerlas visibles para garantizar la satisfacción del ciudadano en los términos de tranquilidad social, ya que toda institución pública que se focalice en ese sentido, podrá mostrarse como vanguardista contra la corrupción, así como contra la discrecionalidad en las decisiones de afectación colectiva y promotora de una participación ciudadana que escruta la gestión y sus resultados.

La transparencia y el acceso a la información de la administración de los recursos públicos se proponen como mecanismos para legitimar al Estado, por su impacto en la rendición de cuentas y la inhibición de la corrupción, creando nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados (CLAD, 2020)

Esta nueva relación está sustentada en la confianza, y soportada en los mecanismos que la hacen viable, como por ejemplo del uso de estrategias de gobernanza institucional que dan paso a la conformación de un nuevo esquema de poder equitativo en el que todos tienen el mismo peso al momento de tomar las decisiones.

Transparencia Internacional establece una serie de indicadores -que no vamos a desglosar y tratar en este trabajo de investigación- que miden el grado de corrupción, rendición de cuentas y de acceso de información a las acciones de gobierno, así como de otras no menos importantes, y que son una especie de termómetro para determinar qué tan confiable es un estado o país y sus instituciones, cuando se trata del propio tema de la transparencia.

Otras visiones sobre la transparencia y su alcance son las que a continuación se describen e intentan contextualizar sus beneficios para la gestión pública.

La transparencia se asocia a lo que es visible y accesible, a lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Igualmente, la transparencia se asocia a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad probada por todo aquello que se

domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido (Delpiazi, 2018)

La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima, sin que las personas deban solicitarla, siendo fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva a la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados (Schiavi, 2017, p.14)

Según Mendel (2018) usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre cómo operan, sus políticas, las oportunidades para la participación pública en su trabajo y como solicitar información. Publicar la información de esta manera se reconoce cada vez más como una de las maneras más eficaces de mejorar el acceso a la información que está en manos de entidades públicas (p.11)

Para Vázquez Pedrouzo, (2017), “la transparencia implica apertura, comunicación y rendimiento de cuentas, y el acceso a la información pública constituye instrumento fundamental para su realización” (p.42)

Estas posturas coinciden con el tratamiento que se da a la información que se genera desde la gestión pública, la cual es vital para el ciudadano a fin de conocer los resultados que se obtienen luego de planificar y ejecutar los recursos materiales y financieros; esta información normalmente es presentada -mediante resumen- en la denominada rendición de cuentas.

El estado ecuatoriano desde su visión de largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Creación de oportunidades) se manifiesta como un Estado pequeño, sólido y eficiente. Trabaja con un presupuesto balanceado y no necesita endeudarse para poder brindar a la ciudadanía la atención que necesita. La implementación de políticas públicas integrales para la lucha contra la corrupción evita la impunidad en el ámbito público y privado, y garantizan el buen uso de los recursos públicos, lo que promueve la eficiencia y la transparencia (PND 2021-2025)

El estado ecuatoriano se plantea en su Plan Nacional de Desarrollo 2021.2025, específicamente en su Objetivo 15. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción: La integridad pública es la coherencia y armonía de la actuación de los diferentes actores sociales con las reglas, valores, principios y normas éticas compartidas por la sociedad en su conjunto, con el propósito de priorizar el interés público y generar valor público. Esto significa que la manera en cómo los funcionarios públicos deciden actuar es coherente con los intereses de toda la sociedad, y no con los intereses de personas particulares. Algunos de los valores que se relacionan a la integridad y que se buscan fomentar son: legalidad, incorruptibilidad, imparcialidad, responsabilidad, rendición de cuentas, pericia, fiabilidad, eficacia, eficiencia, honestidad, entre otros.

## **Innovación**

La innovación es un asunto algo difícil de abordar cuando se trata de contextualizar en la administración pública y sus procesos de gestión de servicio al ciudadano. En este apartado se trata la innovación desde la óptica de las propuestas que tiene la gestión pública para que sus ciudadanos se mantengan informados, conozcan los mecanismos de participación ciudadana más efectivos y la transparencia de los actos de la propia administración pública, todos ellos, enmarcados entre los principios que dan base y sustento al gobierno abierto. Por supuesto, desde la visión de la investigación se propone asumir, entre los procesos de innovación de una gestión pública local, la determinación de un ecosistema de gobierno abierto que bien permita facilitar los procesos de transparencia y por ende ser catalizador de un espacio innovador para el encuentro y la participación ciudadana corresponible.

Volviendo a retomar la postura expresada en el Manual de Oslo sobre lo que representa innovación, la investigación se la plantea desde lo organizativo; es decir, busca insertar los componentes de un Ecosistema Gobierno Abierto en la gestión pública, específicamente en el GAD Provincial de Manabí, el cual que facilite la transparencia e innovación de sus actividades.

Las actividades innovadoras son todas las tareas científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que conducen real o potencialmente a la puesta en marcha de innovaciones. Algunas de estas actividades pueden ser innovadoras en sí mismas, mientras que otras no son novedosas, pero son necesarias para la puesta en marcha de aquéllas (Manual de Oslo, 2018)

Tal como se comentó, la temática innovación se destaca en este apartado desde lo organizativo, dando mayor peso a las formas de acercamiento de la ciudadanía con la gestión pública local.

En la Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública, el concepto de innovación tiene un carácter elástico y está en permanente actualización. En el caso de la gestión pública podría definirse como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos (CLAD, 2020)

El mismo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a través de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020), establece la necesidad de desarrollar un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente para la administración pública. Con ello, se facilita el poder contar con instituciones públicas innovadoras

que promuevan y aseguren la mejora continua es preciso dotarlas de un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente, que propicie la rendición de cuentas de los gobiernos y gestores públicos y su efectiva responsabilidad (CLAD, 2020)

Para que este modelo sea efectivo en las instituciones públicas se requieren unos instrumentos vinculados a la innovación abierta: a) transparencia en los procesos y los resultados vinculado a la planificación y presupuestación basadas en la creación de valor público; b) participación ciudadana y de las organizaciones sociales en la identificación de problemas; c) evaluación interna y externa (técnica y social) de las instituciones, las políticas y los servicios basada en la creación de valor público; d) evaluación del desempeño de los gestores y profesionales, en las que se incorporen los resultados y las competencias innovadoras (creatividad, pensamiento crítico, orientación al ciudadano o a la resolución efectiva de problemas, cooperación y trabajo en equipo) (CLAD, 2020)

Todos estos instrumentos mencionados por el CLAD van en plena armonía con la determinación de un ecosistema de gobierno abierto para el GAD Provincial de Manabí. Para Arcos (2018), es imprescindible contar con suficiente información que permita tomar decisiones, no solo de mejoramiento continuo sino decisiones que -sobre la base de la acumulación de conocimiento estratégico- permitan provocar una brecha tecnológica que impulse un salto o cambio disruptivo para innovar los servicios. [...] Para favorecer la innovación, se requiere de una alta capacidad de procesamiento de grandes volúmenes y variedad de datos, para conocer el verdadero estado de los servicios y poder acelerar el proceso de cambio, es decir, innovar en función de la información procesada y conocimiento adquirido. [...] Solo con procesos de investigación serios se pueden determinar los campos de mayor impacto para el beneficio de los ciudadanos en términos de servicios públicos. Luego, el análisis del estado del arte en lo que respecta a soluciones innovadoras de servicios permitirá entender mejores prácticas locales e internacionales, y desarrollar soluciones aptas para la actualidad ecuatoriana, en la que el proceso de cambio está eminentemente instaurado (p.12)

A lo anterior, se hace necesario recordar un poco la idea de las tres hélices de la innovación señalada por Etzkowitz y Leydesdorff en los inicios de los años 2000, en la que esta está compuesta por las universidades, especialistas en generación de investigación y conocimiento; las empresas privadas, como ejes del sector productivo; y por supuesto el sector público, con entes reguladores o rectores de la dinámica innovadora; por ende, al ser parte de estas hélices se requiere que el sector público, a través de sus instituciones, desarrollen sus propios esquemas, planes o proyectos de innovación pensando en ciudadano.

En el Ecuador, en el año 2015 se aprobó la Norma Técnica de Innovación en la Gestión Pública (Acuerdo Ministerial N° 1184 publicado en el Registro Oficial N° 547 del Suplemento del 20 de julio de 2015) y la misma tiene como objetivo establecer lineamientos, directrices y requisitos mínimos para la gestión de la innovación en las organizaciones públicas, estableciendo lineamientos, directrices y requisitos mínimos

que buscan el desarrollo de nuevas soluciones o mejoras significativas en: i) los servicios y/o productos de las instituciones; ii) en sus procesos de producción; iii) en su método de organización; iv) en sus procesos de difusión; potenciando la ejecución e/o inversión en actividades y/o proyectos de innovación, como la investigación aplicada, el aprendizaje organizativo basado en la gestión del conocimiento, la valorización de activos intangibles, el fomento de competencias tecnológicas, entre otros (Norma Técnica de Innovación en la Gestión Pública, 2015)

## **Gobernanza**

La temática sobre la gobernanza ha sido muy variada desde que apareció el término, con múltiples definiciones, variadas posturas y diferentes contextos. En esta investigación, y como eje temático transversal (mencionado en párrafos anteriores), se asume el tema de la gobernanza desde la óptica de ser un mecanismo innovador para lograr alianzas entre sectores vitales de la sociedad, específicamente desde lo local. Vista a partir del ecosistema que forma la localidad para la búsqueda de su crecimiento y sustentabilidad, sin apartarse de sus responsabilidades como ser transparente y buscar constantemente la innovación para que se facilite el proceso de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El modelo de gobernanza hace referencia a las formas o modos de gobernar que involucran a actores no estatales (Levi-Faur 2012). Cada modelo de gobernanza demanda un tipo específico de administración pública que se consolida a través de cambios enmarcados en una política de modernización de la administración pública. Este proceso demanda una gobernanza jerárquica que somete a los actores a la voluntad del gobierno, garantizando la autoridad del Estado (Kooiman 2019).

Según el Banco Mundial (2022), la gobernanza se define como “el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder” (p.19). Aquí se observa la importancia que tiene el poder para influir y decidir sobre la posibilidad de diseñar políticas de bienestar con actores influyentes.

Para el Programa de las Naciones Unidas - PNUD (2022), la gobernanza es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. (p.21)

Las Naciones Unidas focaliza su descripción en la necesidad de incluir a todos en el ejercicio de participación, invitando a sectores vitales de la sociedad a fin de contribuyan desde sus competencias con el desarrollo, en la que, sin dudas, es el gobierno el responsable de coordinar los esfuerzos de manera mancomunada.

Aguilar (2019) señala que la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido (p.18)

A su vez, Kooiman (2019) señala cómo la gobernanza está asociada con tres conceptos básicos: interacción, acción y estructura; caracterizado por la diversidad la complejidad y el dinamismo, que genera nuevos modos de gobernar: autogobierno gobernanza y gobernanza jerárquica, para articular procesos y estructuras con la participación del Estado, la sociedad y el mercado (p.21)

Por su parte, Leftwich (2019) dice que la gobernanza representa:

(...) la distribución, tanto interna como externa, del poder político y económico. Así, hace referencia a las estructuras de las relaciones políticas y, fundamentalmente, económicas, y a las reglas por las cuales se gobierna la vida productiva y distributiva de una sociedad.

En resumen, se refiere a un sistema de relaciones políticas y socioeconómicas, o, en términos generales, a un régimen (p.624).

Leftwich (2019) destaca la posibilidad de un equilibrio, donde ninguna de las partes deja de ser necesaria, todas son importantes y forman un sistema integrado que garantiza la armonía en términos de contribución efectiva y válida para el régimen existente.

Cátala, Prats (2017) citando a Cátala Prats (2017), destaca que la gobernanza:

(...) puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervenientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. (p.21)

Este estudiioso del tema, como lo es Cátala Prats, es cauteloso al momento de intentar dar una definición sobre gobernanza, insinuando en sus textos que buena parte de las investigaciones que se realizan en torno a esta temática, es

confundida con gobernabilidad, aunque ambas se interrelacionan, se les debe saber separar en cuanto a su origen y finalidad; donde la gobernanza, insinúa Cátala Prats (2017), es producto de los acuerdos entre la sociedad y el poder utilizando métodos que garanticen reglas donde todos ganan.

Para Vegas (2017) la gobernanza

es una estrategia de acercamiento que permite incorporar diversos actores e instituciones gubernamentales o no en la construcción de modelos autóctonos que permiten visualizar lo local desde la base social partiendo del consenso/ acuerdo; lo que conlleva elaborar una agenda validada por los involucrados en términos de una gestión de políticas públicas sustentables y de servicios públicos pensados en la ciudadanía, así como también propiciar el cuidado o rescate del sentido de identidad de una localidad con ventajas competitivas (p.27)

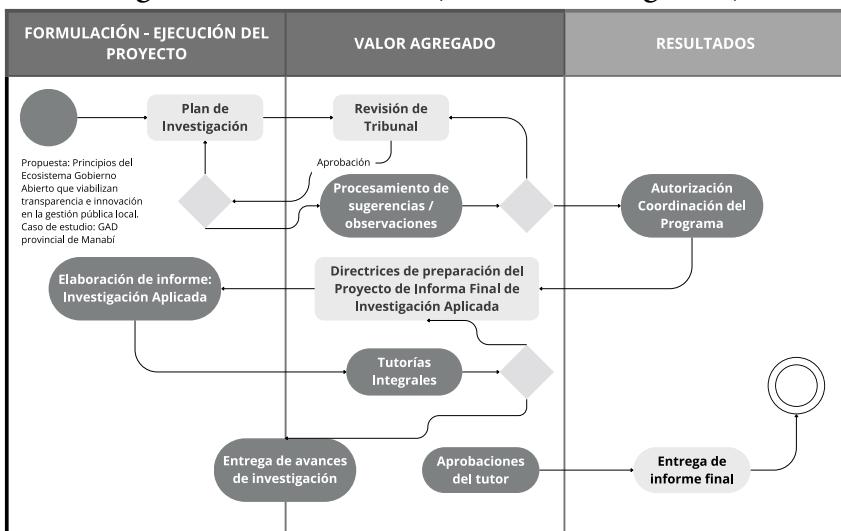
El gobierno ecuatoriano, en materia de gobernanza, establece lineamientos en su PND 2021-2025 sobre la gobernanza colaborativa en la que se busca: 1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales. 2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD, para la planificación e intervención efectiva en territorio. 3. Fortalecer los esquemas de gestión compartida entre GAD para el ejercicio de las competencias descentralizadas.

La visión de la investigación con relación a la gobernanza es que esta representa una diversidad de intereses, de poderes y capacidades, recursos y posibilidades de participación de los diferentes grupos y actores que se buscan involucrar entre sí para definir una agenda pública de consenso, procurando mecanismos para tomar las decisiones con muchos agentes, actores sociales y grupos de interés.

## **Encauzamiento Metodológico**

### **Recorrido de la formulación del proyecto de investigación**

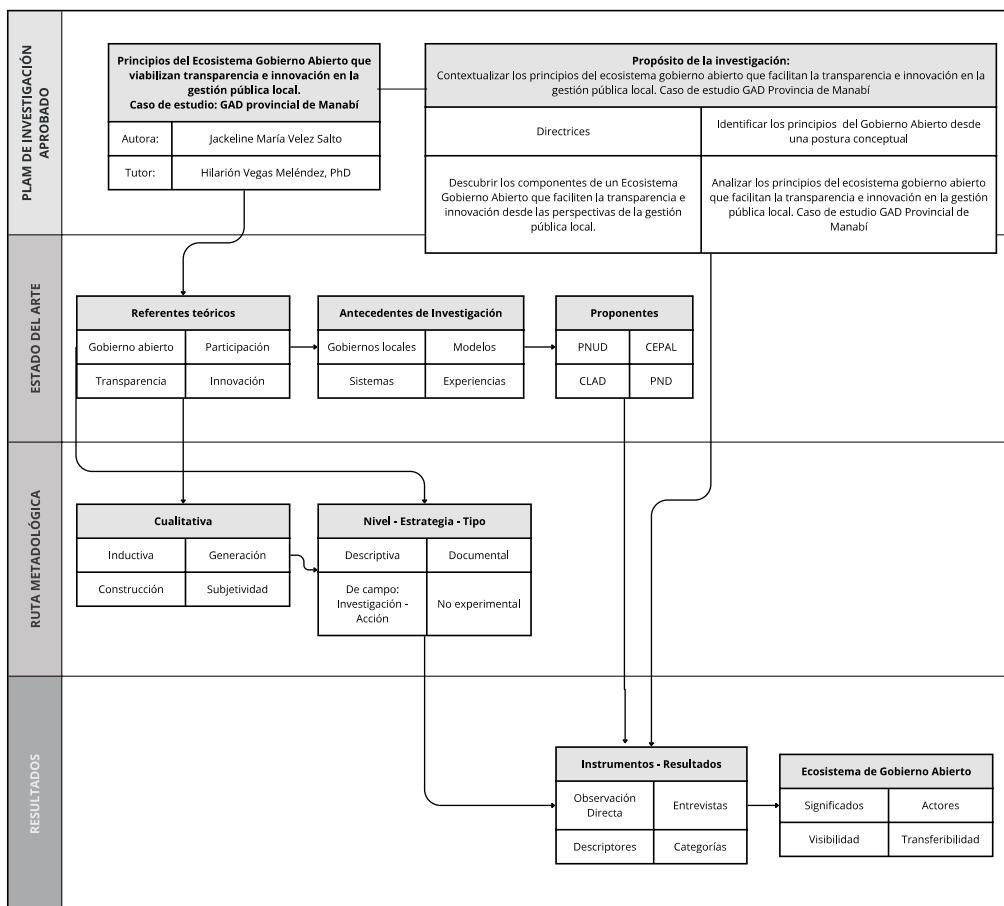
La investigación ha tenido un recorrido que ha ido permitiendo su validación discursiva con el objeto de asegurar el cumplimiento de la línea de investigación: Gobernanza; así como las pautas establecidas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, para su ejecución y desarrollo. Tal como se observa en la siguiente figura 2, la misma se inició con el proceso de planificación expresado en un producto: Plan de Investigación; a partir de allí se fueron incorporando elementos (Valor agregado) que dan sustento a lo que ya se expresa en este proyecto de investigación.

**Figura 2. Ruta de inicio (Plan de Investigación)**

Fuente: Elaboración propia (2022)

## Ruta metodológica

La investigación muestra el siguiente encauzamiento (Figura 3) el cual permite mostrar su desplazamiento a lo largo de la ruta previamente establecida.

**Figura 3. Encauzamiento de la metodología de investigación**

Fuente: Elaboración propia (2022)

## Enfoque de la investigación

La investigación parte de una intención paradigmática científica desde el orden fenomenológico interpretativo, dado que pretende estudiar los fenómenos de carácter social, al buscar comprender la realidad circundante con relación al gobierno abierto y su instrumentación en el GAD Provincial de Manabí. Desde esta perspectiva, se asume a dicho GAD como un estudio de caso como método para la recolección de información, a través de sus informantes claves.

A lo anterior, se resalta entonces que la investigación es de enfoque cualitativo en virtud de que no pretende medir las variables involucradas, además se procura establecer un análisis crítico e interpretativo de la situación planteada, en la que la recolección de información se soportó en instrumentos como la entrevista

en profundidad (semi - estructurada) a funcionarios del GAD Provincial de destaca responsabilidad y compromiso institucional.

Es necesario entender que esta investigación se da en el ámbito de la gestión pública, específicamente desde lo local al considerarse el GAD Provincial de Manabí, permitiendo entender este GAD como caso de estudio, identificando sus actividades cotidianas y sus particularidades, siendo el método inductivo lo que permitió generar conocimiento desde las bases del propio GAD Provincial de Manabí, reconociendo el discurso de sus principales informantes como relevante y constructor de cambios. El enfoque cualitativo permite obtener una ventaja vista desde su flexibilidad; como bien lo manifiestan Strauss y Corbin (2002) quienes indican que la investigación cualitativa produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación; por otro lado, se entiende que la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto (Sampieri, 2018).

La investigación cualitativa va en búsqueda de la subjetividad, así como, explicar y comprender como interactúan estas y los significados subjetivos individuales o grupales, esto la hace inductiva, ya que permite al investigador, a partir de los datos desarrollar conceptos e interacciones (Álvarez-Gayou, 2018)

La investigación desde esta perspectiva metodológica, asume como Nota micro sociológica, las actividades cotidianas del GAD Provincial Manabí, lo cual permite advertir las experiencias de los principales actores en la gestión pública local (provincial), inicialmente desde la observación de los eventos que circundan la transformación administrativa y gerencial en la cual el propio GA se encuentran en proceso de adaptación, y más aún desde una propuesta de gobierno abierto, y la oportunidad de dar viabilidad a un ecosistema en la que se encuentren involucrados importantes actores sociales. Acá juega un papel importante el proceso de entendimiento, comprensión e interpretación de los componentes del ecosistema y su discurso frente a las realidades del propio entorno y los avances de la gobernanza como una oportunidad de fortalecer el gobierno abierto.

Mediante la perspectiva cualitativa se logra encontrar y analizar un área problemática -con su debida delimitación- por medio de una indagación y revisión de naturaleza teórica realizada en profundidad y de manera sistematizada a través del uso de Notas escritas. Aplicando técnicas de recolección de información como: los *focus group*, la etnografía o las entrevistas en profundidad a informantes relevantes con mucho que aportar, convirtiéndose en Notas primarias y confiables, buscando al final, solo explicar y comprender sus significados (Vegas, 2017)

## **Unidad de Estudio**

El GAD Provincial de Manabí, como unidad de estudio en la presente investigación, se le ha brindado el tratamiento de estudio de caso, justificada en la problemática expuesta al inicio de este documento, además de las particularidades propias que bien valen un estudio profundo de su realidad, y con un acercamiento desde la praxis administrativa y/o gerencial.

El estudio de casos es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes (Yin, 1994). Una investigación de estudio de casos trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales y, como resultado, se basa en múltiples Notas de evidencias, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; además, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos. (Monje, 2010)

Desde el enfoque cualitativo, tal como lo es la presente investigación, no es relevante la representatividad (muestra de grandes poblaciones); un estudio de caso es totalmente armonioso con el enfoque cualitativo, dado que se trabaja de manera general con pocos actores o informantes.

## **Diseño de la Investigación**

La investigación tiene un nivel de profundidad de tipo descriptiva. Su tipo es de campo (naturalista), no experimental. La estrategia de análisis es de tipo crítico e interpretativo.

El nivel descriptivo en la que se enmarca la investigación permite que la unidad de estudio (GAD Provincial de Manabí) sea descrita desde todos los ángulos, previa observación directa y datos inicialmente recogidos, con el fin de proceder a identificar los principales condicionantes y atributos con las cuales se caracterizan, dando a conocer los principales rasgos de acuerdo con los aspectos resaltados en la construcción de la narrativa del caso de estudio. No se desprende explícitamente de, ni tampoco se considera como requisito previo, una hipótesis para iniciar el proceso investigativo; la misma será posteriormente formulada, sin llegar a la necesidad de comprobar, pero si fundamentada, desde los descrito.

Este proceso descriptivo sólo se basa en aspectos genéricos y no específicos, no requiriendo medición alguna. Se procura una narrativa tal cual como ocurren los hechos, así como de destacar ciertas situaciones relevantes que son únicas de la realidad observada.

Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos,

objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (Sampieri, 2020)

Por otro lado, la investigación asumió, como estrategia, soportarse en lo documental tomando en cuenta las posturas sobre el gobierno abierto por parte de organismos internacionales de reconocida trayectoria, haciendo aportes significativos y sustantivos para los Estados de la región, y en especial para sus respectivas administraciones públicas; así como también de investigadores y conocedores del tema que bien permitieron soportar esta investigación desde distintos matices y ángulos, logrando con ello, establecer una revisión temática ajustada al paradigma de investigación establecida como guía.

A lo anterior, la investigadora consideró pertinente utilizar el método del mapeo para organizar y elaborar el marco conceptual (ya presentado en páginas anteriores), partiendo de la propuesta investigativa, la cual como se viene mencionando desde el principio del documento, está vinculada al gobierno abierto, en la que de este principal eje temático se desprenden otros de suma importancia para el alcance comprensivo de la investigación desde las teorías y antecedentes de la propia investigación, considerándose necesarias revisar, así como su vinculación con los objetivos establecidos. Veamos el siguiente mapeo (Tabla 1):

**Tabla 1. Mapeo conceptual****Dimensiones y derivaciones**

Gobierno Abierto	Gobernanza	Transparencia	Innovación	Directrices
Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025	Participación ciudadana	Rendición de Cuentas	Servicios, productos, procesos	Identificar los principios del Gobierno Abierto desde una postura conceptual
REFERENTES	REFERENTES	REFERENTES	REFERENTES	
CEPAL, CLAD, Alianza para el Gobierno Abierto, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	CEPAL, PNUD, BANCO MUNDIAL, CLAD	Transparencia Internacional, CLAD	Manual de Oslo	Describir los componentes de un Ecosistema Gobierno Abierto que facilitan la transparencia e innovación desde las perspectivas de la gestión pública local
Oszlak, Gastón, Campero y Cabello, Vegas	Aguilar, Leftwich, Prat Kooiman, Vegas, Schneider	Vázquez Pedrouzo; Delpiazi	Etzkowitz y Leydesdorff, Arcos	
ANTECEDENTES	ANTECEDENTES	ANTECEDENTES	ANTECEDENTES	Analizar los principios del ecosistema gobierno abierto que facilitan la transparencia e innovación en la gestión pública local. Caso de estudio GAD Provincial de Manabí
González Romo y Fernández Alvarez (2020), Macías Bermúdez, Valencia Vargas (2020)	Rodríguez de Caires (2020), Huamán Huamán (2020), Maldonado Manzano y Brito Herrera (2020)	Matute González (2019), Barragán-Terán (2020)	Mora Pichacho (2020), Ramírez-Alujas (2020)	

Fuente: Elaboración propia (2022)

La investigación es de campo debido a que se desarrolló en el propio escenario donde se toman las decisiones, con quienes las generan y colocan en práctica. Por último, la investigación es no experimental dado que no hay manipulación de variables,

## Instrumentos de recolección de información

La observación directa es uno de los principales instrumentos de recolección de información. La observación consiste en obtener impresiones del mundo circundante por medio de todas las facultades humanas relevantes. Esto suele requerir contacto directo con el (los) sujeto(s) aunque puede realizarse observación remota registrando a los sujetos en fotografía, grabación sonora, o videograbación y estudiándola posteriormente (Patricia y Peter Adle, 1998, p. 80)

La investigadora se concentró en observar detenidamente la situación del GAD Provincial de Manabí, colocando en práctica el sentido común y aplicando los conocimientos sobre el caso en estudio durante todo el recorrido de la investigación, interactuando con los miembros del caso en estudio, con el objeto principal de conocer más de la situación problemática y de sus posibles consecuencias. Esto hace que sea una investigación - acción por parte de la

misma investigadora, quien además forma parte del GAD Provincial de Manabí con responsabilidades directas y compartidas con sus miembros.

La investigación-acción se fundamenta en tres pilares: 1.- Los participantes que están viviendo un problema son los mejor capacitados para abordarlo en un entorno naturalista; 2.- La conducta de estas personas está influida de manera importante por su entorno natural; y 3.- La metodología cualitativa es la más conveniente para el estudio de los entornos naturalistas, puesto que es uno de sus pilares epistemológicos (McKernan, 2001)

Otro instrumento utilizado para la recogida de información fue la entrevista semi estructurada, también conocida como entrevista en profundidad. La entrevista en profundidad representa un instrumento que permite obtener las concepciones personales de los entrevistados sobre la situación objeto de la investigación en medio de un esfuerzo de inmersión y reinversión con intimidad y familiaridad para sinceramente reconstruir a través de la discursividad el punto de vista(perspectiva) del informante (o actor relevante) en el cual se ubica la investigación y su contexto (Vegas, 2017)

En la investigación se hizo necesario entrevistar a los principales actores del GAD Provincial, con el objeto de identificar su discurso y sus posturas frente al gobierno abierto; en esta situación, la investigadora se hizo presente en cada unidad (Dirección) en la que previamente se había conversado y acordado con el entrevistado la fecha, lugar y hora para la entrevista; así como también del uso de medios e instrumentos para la recabar la información de la manera más directa, visible y con la autorización respectiva para la presentación pública de lo comentado, resultados y hallazgos que emergen de las conversaciones.

Entre los que entrevistados destacan:

**Tabla 2. Personas entrevistadas**

Entrevistados		
Unidad de estudio	Dirección – Cargo	Nombre
GAD Provincial de Manabí	Innovación y Mejora – Director	Ing. Iván González
GAD Provincial de Manabí	Transparencia en la Gestión - Director	Ing. Wagner Arturo Serrano
GAD Provincial de Manabí	Tecnología	Ing. Ítalo Bécquer Briones Véliz
GAD Provincial de Manabí	Consejo de Participación Ciudadana	Ing. Lexi Luduvina Loor Alcívar

Fuente: Elaboración propia (2022)

Tal como se observa, la estructuración de esta investigación ha sido soportada por la técnica de la triangulación, en la que se han combinado diversos métodos para la revisión del caso de estudio: observación directa de la investigadora, entrevistas a informantes claves, perspectivas teóricas con un enfoque sistemático - holístico sobre el gobierno abierto y la composición en sí mismo del caso

de estudio (GAD Provincial de Manabí), actuando como un delimitador institucional.

Las entrevistas permitieron conocer, desde el poder, como se piensan y generan estrategias para asumir al gobierno abierto como una estructura viable para la innovación y la transparencia institucional; el rol que juega la ciudadanía en los procesos rendición de cuentas y su corresponsabilidad en la gestión compartida; además de las implicaciones que conlleva ser más cercano a la ciudadanía desde una perspectiva ecosistémica.

## **Interpretación de los Hallazgos**

En la investigación se procedió, tal como se mencionó en el encauzamiento metodológico, entrevistar a cuatro funcionarios del GAD Provincial de Manabí, siendo estos: Iván González -Director Innovación y Mejora, Ing. Wagner Arturo Serrano – Director de Transparencia en la Gestión, Ing. Ítalo Bécquer Briones Véliz - Director de Tecnología, así como al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana del GAD Provincial de Manabí: Ing. Lexi Luduvina Loor Alcívar, a los cuales se les hizo preguntas similares (P1, P2) y preguntas diferentes relacionadas con sus actividades propias (P3, P4, P5) (revisar anexos A, B, C, D).

El resultado de cada entrevista se muestra en el Tabla No. 3, la misma se diseñó desde la propuesta semiestructurada, lo cual permitió dejar la posibilidad de repreguntar en caso de que el (la) entrevistado(a) no respondiera la pregunta original o no fuese completa su respuesta. Desde cada respuesta, la investigadora en asesoría permanente con su tutor estableció a partir de cada respuesta una serie de “códigos in vivo” que bien permitieron dar paso y sustento a las categorías propuestas; esta técnica de identificación de los códigos se basó en lo dado por Strauss y Corbin (2002) en su Teoría Fundamentada, al momento de hacer la codificación axial en la matriz que da visibilidad a las categorías que emergen. Una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado “axial” porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones. (Strauss y Corbin, 2002)

Esta identificación de “códigos in vivo” están dados como frases que resaltan en el discurso del (la) entrevistado(a), y que la investigadora considera a dicho código descubierto un ancla, en la que el propio entrevistado argumenta su postura.

Luego se procedió a categorizar, en la que previamente se agrupó a los “códigos in vivo” emergentes de las cuatro entrevistas realizadas, según sus coincidencias o semejanzas, en la que a su vez se desarrolló una asociación con el contexto -gestión pública- en la que se encuentra la investigación; así

como con el caso en estudio – GAD Provincial de Manabí- con el objeto de dar una adecuada agrupación de los elementos resultantes, y que al final reciben el nombre de categorías. La codificación axial permitió relacionar las categorías resultantes, pudiéndose observar cómo se entrecruzan y vinculan entre sí.

Es necesario señalar que cada discurso expresado en el texto no representa una situación descriptiva ni vinculante con las categorías establecidas, sino que se presentan más de orden conceptual; esto conllevo a que la investigadora debiera ajustar las propiedades de cada categoría y su dimensión (gestión pública); por otro lado, identificar la multiplicidad de elementos asociados al caso de estudio (gobierno abierto y sus principios); además de relacionar cada categoría con la siguiente y así continuamente con todas entre sí; y por último, buscar significaciones en cada dato emergente en la que se observe como pueden relacionarse entre sí las categorías.

Como parte del proceso, es importante no olvidar la visión paradigmática de la investigación (fenomenológico interpretativo). Ello ha permitido buscar respuestas desde la forma en que cada categoría se muestra por sí misma. Ha sido necesario relacionar la estructura (matriz axial) con la visión fenomenológica de la investigación, esto dado a que la estructura permite identificar el escenario en la que se comporta el fenómeno en estudio (gestión pública) y visibiliza sus actores (informantes claves); por su parte, lo fenomenológico, recurre a la acción de buscar espacios para la interpretación de los patrones de comportamiento, discurso y acciones de la unidad de estudio (Caso: GAD Provincial de Manabí).

A lo anterior, la investigación procuró responder la pregunta que la visión fenomenológica siempre se hace: ¿Qué está sucediendo aquí? La búsqueda constante de patrones repetitivos sobre lo que está sucediendo, así como de acciones e interacciones que se develan producto de la indagación investigativa, ha permitido dar una respuesta científica a la pregunta en cuestión.

Antes de comenzar a dar un significado y una definición sustantiva de cada categoría, veamos a continuación la matriz axial que da sustento a todo lo anterior.

**Tabla 3. Matriz axial de códigos emergentes – Categorización**

Posturas discursivas (Entrevistado)	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4	Pregunta 5	Códigos emergentes	Categoría
Ing. Lexi Luduvina Loor Alcivar Presidente Consejo de Participación Ciudadana	P1= Podría indicar ¿Qué significa para Usted un gobierno abierto?	De los principios del Gobierno Abierto, ¿Cuál se identifica con su gestión? ¿Podría dar, desde su experiencia, una postura conceptual del principio con el cual se relaciona su gestión?	Desde su criterio y experiencia, ¿Cómo contribuyen los componentes de un Gobierno Abierto en los procesos de participación ciudadana en una gestión pública provincial?	Desde una visión ecosistémica, ¿Cuáles serían los beneficios de la ciudadanía al contar con un GAD Provincial pensando en la interacción con la sociedad?	¿Qué interpretación le da Usted, a la posibilidad de establecer un ecosistema de gobierno abierto basado desde una gobernanza colaborativa? Desde su cargo y experiencia, ¿Cómo funcionaría?	R1= Toma de decisiones. R2= Experiencias. R3= -Accesibilidad a los mecanismos. - Promoción de derechos. -Mecanismos de promoción. -Influencia en las acciones a tomar. R4= -Corresponsabilidad social. -Ecosistémico transversal. R5= -Ayuda mutua. -Colaboración basada en confianza. -Legitimidad del sistema.	Desde la gestión pública: Institucionalidad (R1 – R2)
Ing. Lexi Luduvina Loor Alcivar Presidente Consejo de Participación Ciudadana	Transparencia en la gestión pública, mejora en la participación Ciudadana, en la toma de decisiones de las autoridades y dirigencia local	La participación ciudadana perse. Bajo las experiencias para las cuales ha sido formulada la dirección que vincula procesos de participación activa, basada en los mecanismos de participación ciudadana y control social	La accesibilidad de los mecanismos, la promoción de derechos, la vinculación con la dirección, la veeduría y el control social, con una plataforma de gobernanza abierta a los ciudadanos, los cuales pueden incidir y tener influencia en las acciones de orden local que realizan la gestión pública.	Porque incluye a un espectro de corresponsabilidad del ciudadano con la naturaleza y la obra pública. Al ser de orden rural, de componente ecosistémico, es transversal con las acciones de organización social en los territorios	Es la ayuda mutua, la corresponsabilidad social. Aquí lo importante es generar esquemas de colaboración basados en la confianza y el orden jerárquico. Las delegaciones deben basarse en preceptos democráticos que legitimen el sistema de gobierno abierto a implementar.	Desde la gestión pública: Soluciones integrales (R5) Desde la innovación: Nuevas soluciones o mejoras significativas (R2, R3) Valoración del conocimiento emergente (R5)	
Ing. Iván González Valdiviezo (Director de Innovación Continua - GAD Provincial Manabí)	P1= Podría indicar ¿Qué significa para Usted un gobierno abierto?	De los principios del Gobierno Abierto, ¿Cuál se identifica con su gestión? ¿Podría dar, desde su experiencia, una postura conceptual del principio con el cual se relaciona su gestión?	Desde su criterio y experiencia, ¿Cómo contribuyen los componentes de un Gobierno Abierto en los procesos de innovación de una gestión pública provincial?	Desde una visión ecosistémica, ¿Cuáles serían los beneficios de la ciudadanía al contar con un GAD Provincial pensando en la interacción con la sociedad?	¿Qué interpretación le da Usted, a la posibilidad de establecer un ecosistema de gobierno abierto basado desde una gobernanza colaborativa? Desde su cargo y experiencia, ¿Cómo funcionaría?	R1= Más transparentes los Gobiernos locales. R2= Acceso ciudadano. R3= -Cultura de gobierno abierto. -Aportes ciudadanos. R4= -Ciudadano constructor de política. -Interacción continua con el sistema. R5= Gobierno cercano Servicios institucionales	

EJE TEMÁTICO 5: GOBIERNO ABIERTO

Posturas discursivas (Entrevistado)	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4	Pregunta 5	Códigos emergentes	Categoría
Ing. Iván González Valdiviezo (Director de Innovación Continua - GAD Provincial Manabí)	R= Es contar con una mayor participación ciudadana en la gestión pública, con el objeto que los gobiernos locales sean más transparentes en su gestión.	Transparencia y acceso a la información. En la Prefectura de Manabí estamos desarrollando un programa de Gobierno Abierto con el objetivo de que la población tenga mayor acceso a la institución.	1. Crear una cultura de Gobierno Abierto a través de espacios de participación ciudadana. 2. Caminar hacia un programa de gobierno electrónico para que las y los ciudadanos den su aporte respecto a la gestión de la prefectura	La implementación de una política pública en donde el ciudadano manabita forme parte de la construcción de dicha política y que le permita una interrelación continua como parte del sistema.	Actualmente estamos preparando un programa de gobierno electrónico en donde recoge las recomendaciones de contar con un gobierno abierto, gobierno cercano y un gobierno eficaz y eficiente cuyo objetivo es el uso de las diferentes herramientas que faciliten el acceso a los servicios institucionales.		
Ing. Wagner Arturo Serrano. (Director de Transparencia de la Gestión – GAD Provincial Manabí)	Podría indicar ¿Qué significa para Usted un gobierno abierto?	De los principios del Gobierno Abierto, ¿Cuál se identifica con su gestión? ¿Podría dar, desde su experiencia, una postura conceptual del principio con el cual se relaciona su gestión?	Desde su criterio y experiencia, ¿Cómo contribuyen los componentes de un Gobierno Abierto en los procesos de transparencia de una gestión pública provincial?	Desde una visión ecosistémica, ¿Cuáles serían los beneficios de la ciudadanía al contar con un GAD Provincial pensando en la interacción con la sociedad?	¿Qué interpretación le da Usted, a la posibilidad de establecer un ecosistema de gobierno abierto basado desde una gobernanza colaborativa? Desde su cargo y experiencia ¿Cómo funcionaría?	R1=Procesos disponibles. R2= Transparentar matrices. R3= Percepción ciudadana. R4= Atención al medio ambiente. R5= Ciudadanos vinculados	
Ing. Wagner Arturo Serrano. (Director de Transparencia de la Gestión – GAD Provincial Manabí)	R= Es aquella institución que tiene la mayor cantidad de información de sus procesos disponible a la ciudadanía.	En la DTRG tenemos dentro de nuestras atribuciones transparentar las matrices que la ley ha dispuesto, además hemos dispuesto para mayor facilidad en las web aplicaciones en donde la ciudadanía puede ver los procesos y/o solicitar información.	Transparentar la información de una institución es loable, lo que permite hablar bien de esta, entre más información tenga disponible la ciudadanía, mejor es la percepción de la ciudadanía.	Dentro de las facultades y atribuciones del GAD Provincial está de cuidar el medio ambiente, por lo que debería haber proyectos que procuren mejorar la parte del medio ambiente.	Sería una gran oportunidad de generar infraestructura acorde al medio ambiente, apoyando a los ciudadanos vinculados al ecosistema, pluralidad, etc.		Desde la gestión pública: Aprobación y certificación. (R3). Desde la Transparencia: -Administración de recursos públicos. -Visible y accesible. -Escrutable. -Apertura y comunicación. -Consultas públicas. -Acción proactiva. [(R1, R3, R5)]. Desde la gestión pública: Valor social (R4).

Posturas discursivas (Entrevistado)	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4	Pregunta 5	Códigos emergentes	Categoría
Ing. Ítalo Bécquer Briones Véliz (Director de Tecnología – GAD Provincial Manabí)	P1= Podría indicar ¿Qué significa para Usted un gobierno abierto?	De los principios del Gobierno Abierto, ¿Cuál se identifica con su gestión? ¿Podría dar, desde su experiencia, una postura conceptual del principio con el cual se relaciona su gestión?	Desde su criterio y experiencia, ¿Cómo contribuyen los componentes de un Gobierno Abierto en los procesos de cambio tecnológico en una gestión pública provincial?	Desde una visión ecosistémica, ¿Cuáles serían los beneficios de la ciudadanía al contar con un GAD Provincial pensando en la interacción con la sociedad?	¿Qué interpretación le da Usted, a la posibilidad de establecer un ecosistema de gobierno abierto basado desde una gobernanza colaborativa? Desde su cargo y experiencia, ¿Cómo funcionaría?	R1=Construcción colaborativa. R2= Construcción de capacidades. R3= Evaluar la gestión. R4= Interacción con la sociedad. R5= Operativización de indicadores.	
Ing. Ítalo Bécquer Briones Véliz (Director de Tecnología – GAD Provincial Manabí)	R= Mecanismos por medios electrónicos que fomenten servicios en línea, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y construcción colaborativa de planes de gobierno y políticas públicas	No identifico, específicamente algún principio de gobierno Abierto, sin embargo, un principio de gobierno electrónico con el que más se identifica la dirección de tecnología al momento es el principio de adecuación tecnológica debido a que estamos construyendo capacidades internas que nos permitan brindar servicio a los ciudadanos en general.	Considerando a las TICs como el principal componente viabilizador del gobierno abierto tiene como principal contribución la transparencia y la facilidad que se brinda al ciudadano para evaluar la gestión pública y aumenta la calidad y eficiencia de los servicios públicos	El principal beneficio de una adecuada interacción con la sociedad debería ser la construcción colaborativa de planes de gobierno y políticas públicas, así como permitir las facilidades para evaluar la ejecución de dichos planes.	Si bien es cierto que el proceso colaborativo debe permitir construir y evaluar planes de gobierno y políticas públicas su operativización requiere de un monitoreo y registro adecuado en base a indicadores y procesos internos automatizados que proeve objetividad, independencia y no discrecionalidad en la carga de información.		

Fuente: Elaboración propia (2022)

Tal como se explicó el procedimiento para la identificación de categorías, también es necesario agregar que dichas categorías representan un conjunto de conceptos que se han descubierto producto de los datos emergentes, y que estos al final son una representación de las propiedades y dimensiones que los hacen únicos (investigación de nivel descriptivo) producto de los patrones que se han formado alrededor de ellos. Antes de ello, se procedió cumplir con las siguientes fases:

## **Fase de verificación**

La verificación ha sido una constante a lo largo de la investigación, comenzando siempre con los preceptos conceptuales, los funcionarios entrevistados, así como la observación directa y participativa de la investigadora de los patrones de comportamiento no solo del GAD Provincial como caso de estudio, sino de todo aquello que le rodea como parte de un ecosistema (instituciones, ciudadanía, *stakeholders*, entre otros).

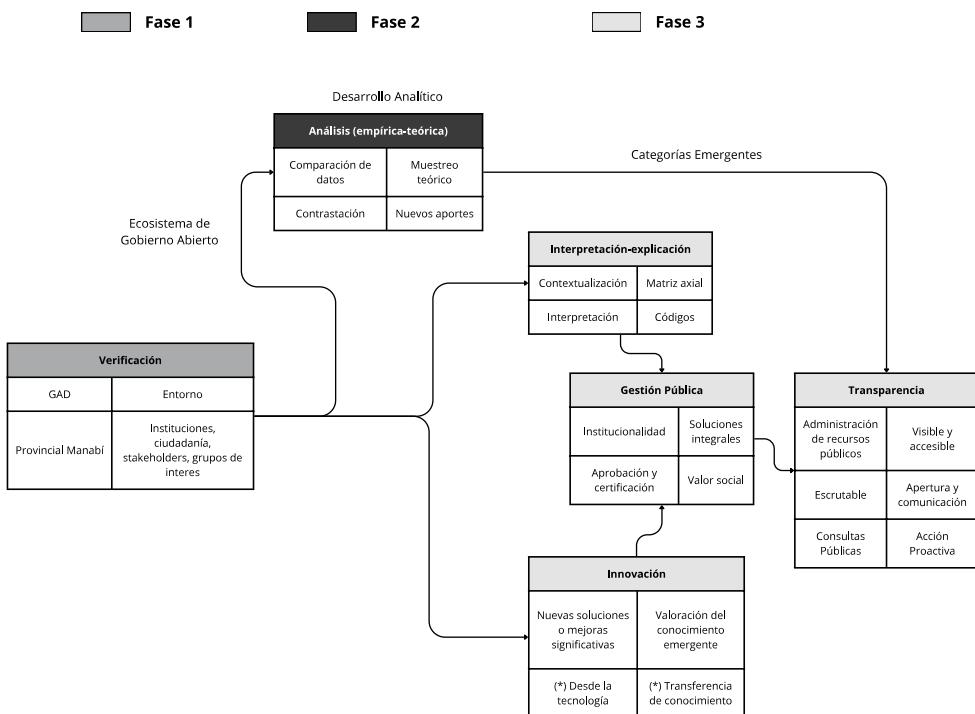
## **Fase de análisis (empírica – teórica)**

Acá se procedió a una contrastación teórica, en la que se “comparan” los datos encontrados frente al muestreo teórico, como lo es el caso de brindar un significado al llamado ecosistema de gobierno abierto.

## **Fase de interpretación – explicación**

Se procedió a dar significados a las categorías resultantes, no solo desde una postura interpretativa por parte de la investigadora, sino que se da una explicación de cómo se vincula y beneficia a la institucionalidad.

En la siguiente gráfica se muestra un resumen de las categorías resultantes y su interconexión con la estructura gubernamental.

**Figura 4. Fases previas a la categorización**

Fuente: Elaboración propia (2022)

## Descripción de las categorías resultantes

### Desde la gestión pública

*Institucionalidad.* Representa el respeto a la estructura y sus políticas. La razón de ser de la institucionalidad está dada producto de su compromiso con la ciudadanía. Se busca encontrar espacio desde los planes nacionales y locales para la construcción de una administración moderna y con llegada a la gente.

*Soluciones integrales.* Encontrar soluciones matizadas desde el diagnóstico integral siempre será de gran ayuda para la formulación de políticas públicas autóctonas y de beneficio para el ciudadano.

*Aprobación y certificación.* Se busca una validez por parte del ciudadano sobre la gestión de gobierno, la cual esté basada más allá de la calidad del servicio recibido, sino que la participación del propio ciudadano haya sido de vital relevancia para la solución propuesta.

*Valor social.* Se refiere a que la ciudadanía, aparte de que se empodera en los asuntos públicos, asume el compromiso de aportar con los diversos talentos que se encuentran desde su propio seno social.

## Desde la innovación

*Nuevas soluciones o mejoras significativas.* Representa la búsqueda de mejoras constantes desde lo interno para lo externo. Cada solución debe ser integral y con un sentido de significación basado en el aprendizaje; abriendo espacio para las respuestas sustantivas de parte de la institución.

*Valoración del conocimiento emergente.* Toda solución debe de partir de la idea de ser una buena praxis en la administrativo y gerencial. Visibilizar mejoras o establecer patrones de comportamiento inédito en beneficio de un proceso, producto o servicio garantizará la satisfacción de los usuarios y/o ciudadanos.

## Desde la transparencia

*Administración de recursos públicos.* Significa el reconocimiento de la responsabilidad institucional pública de llevar la carga del equilibrio en la toma de decisiones vinculadas a la administración de recursos que son, en teoría, del colectivo y que solo es administrado por la gestión de turno.

*Visible y accesible.* La transparencia requiere ser validada por los ciudadanos. Para ello, se hace necesario contar que el ciudadano se preocupe por exigir procesos accesibles para encontrar lo que requiera desde la formulación hasta la ejecución y resultados finales de cualquier acción de la administración pública.

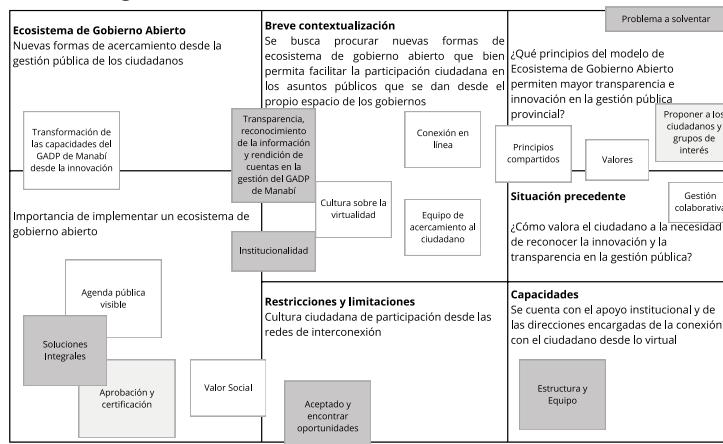
*Escrutable.* Es toda posibilidad de ser confrontada y demandada por sus malas praxis o ambigüedad en la presentación de sus resultados.

*Apertura y comunicación.* Todo ciudadano o colectivo debe percibir una apertura y una comunicación desde la base de la honestidad y la sinceridad gubernamental, en la que este ejercicio, en la administración pública, sea común y sin ningún tipo de descrito por parte del ciudadano.

*Consultas públicas.* Las consultas públicas son un instrumento de la gestión pública que busca transparentar todo acto que conlleve una afectación colectiva, de esta forma se visualiza como una parte integral de la gestión gubernamental.

*Acción proactiva.* Es definida por la investigación como actos que unen a la gestión y a la ciudadanía para encontrar puntos de coincidencia y que generen soluciones integrales.

Luego de haber descrito cada categoría emergente, se establecen dos líneas de acción que dan paso a la propuesta de buena praxis; sin embargo, previamente la investigadora conjuntamente con su tutor de titulación desarrolló un proceso de lluvias de ideas -a través de un modelo Canva- que bien permitió definir estas dos líneas de acción.

**Figura 5. Lluvia de ideas – Método Canva**

Fuente: Elaboración propia (2022)

### L1. Transformación de las capacidades del GAD provincial de Manabí desde la innovación

La identificación de objetivos, políticas, normativas y estructuras desde una postura institucionalidad facilitarán el proceso de adecuación a las expectativas ciudadanas en cuanto a su percepción de la gestión en términos de innovación; ello, aparte de ayudar a garantizar la prestación de servicios públicos eficientes y efectivos, dará un nuevo matiz sobre la aceptación de la gestión pública, en tiempo real. Por otro lado, permitirá al GAD Provincial de Manabí, a su vez, obtener resultados coherentes que nacen desde la figura de la gobernanza institucional, con la claridad de los actores involucrados. Sin dudas la constante experimentación se hace imprescindible para la búsqueda permanente de innovación que brinden mejores resultados y de satisfacción plena al ciudadano.

### L2. Transparencia, valor de la información y rendición de cuentas en la gestión del GAD Provincial de Manabí

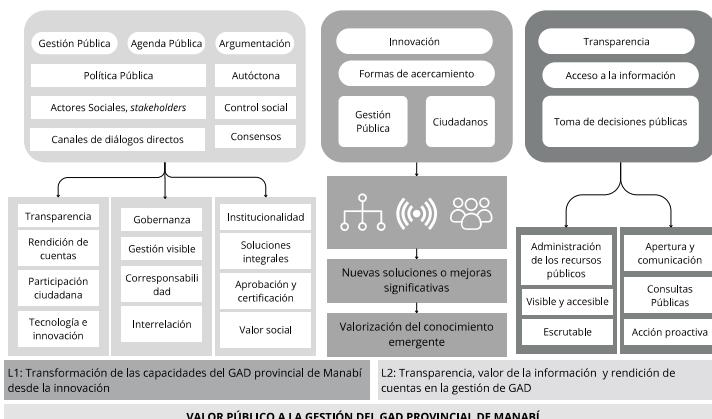
Toda información que se genera dentro de la acción pública del GAD Provincial de Manabí debe de ser abierta, accesible y oportuna. La toma de decisiones y el cumplimiento de la agenda pública deben de ser visibles a la ciudadanía, y quienes tomen las decisiones, dentro de cualquier nivel de la administración pública (descentralizada o desconcentrada) debe de asumir la responsabilidad de sus actos.

No cabe la menor duda sobre el rol del ciudadano, en ambos lineamientos expuestos, en la construcción y alcance de los acuerdos. La participación activa de los ciudadanos o colectivos legitima todo proceso de acercamiento entre la propia sociedad y el GAD Provincial de Manabí, garantizando principios

y valores como la inclusión y consenso entre partes que buscan el bienestar colectivo.

Luego de haber explicado en detalle cada categoría y las líneas de acción que surgen del análisis y la interpretación de cada aspecto, veamos a continuación, y de manera gráfica, la idea de buena praxis que ofrece la investigadora sobre el ecosistema de gobierno abierto del cual puede sustentar el GAD Provincial de Manabí sus acciones, claramente relacionadas en el contexto de la gestión pública, la innovación y la transparencia como parte de los principios que dan validades y sostenibilidad al propio al concepto de gobierno abierto.

**Figura 6. Ecosistema de Gobierno Abierto – GADP MANABÍ**



Fuente: Elaboración propia (2022)

## Reflexiones Finales Sobre la Investigación

En virtud de ser una investigación de enfoque cualitativo, no se presentan aspectos conclusivos, por el contrario, la investigadora asume un rol reflexivo en esta última parte de la investigación dando una culminación a la misma.

En este sentido, es importante considerar que los resultados obtenidos permitirán ser socializados y compartidos (transferencia de conocimiento), esto con el fin de que puedan ser analizados para su posible puesta en práctica dentro de la Unidad de Estudio estudiada (GAD Provincial de Manabí). Dichos resultados dan una clara percepción sobre lo importante que es la confianza ciudadana en la institucionalidad.

Sin embargo, esta confianza debe de estar basada sobre el cumplimiento irrestricto de principios administrativos y gerenciales que bien permitan que esa confianza se mantenga a lo largo de la gestión gubernamental. Entre los principios revisados a lo largo de la investigación se encuentran la transparencia y la innovación; el primero representando la visibilidad de las formas en que se

debe de presentar las cuentas y los resultados de la gestión pública; y el segundo, brindar el soporte de los espacios para que se de esa visibilidad, bien sea con procesos alternativos y novedosos, nuevos productos (políticas públicas) o servicios.

Los desafíos que tiene la administración pública, en especial la descentralizada, son diversos y complejos. En el caso específico de la presente investigación, esta administración pública descentralizada está representada en el GAD Provincial de Manabí, el cual cuenta con la estructura y las unidades organizativas que bien pueden contribuir con el fortalecimiento del gobierno abierto, y más aún en la configuración de un ecosistema que viabilice la participación ciudadana de manera más directa y eficiente, la corresponsabilidad en el diseño de la gestión basada en la formulación de políticas públicas compartidas, en el fortalecimiento de la transparencia administrativa a través del control social o veeduría ciudadana sobre los actos administrativos o ejecución de la agenda pública establecida desde la visión colectiva y su bienestar.

Por otro lado, las oportunidades que brinda la innovación -como estrategia de gestión pública- permite que las entidades de la administración pública asuman posiciones de vanguardia frente a las necesidades ciudadanas, estas últimas más asociadas a la conectividad y la interacción continua, en la que los tiempos de respuestas son sumamente valorados por los usuarios. No cabe dudas que esta innovación debe de estar más que focalizada en los procesos, productos o servicios, debe de ir pensada en la utilidad de sus componentes para los usuarios y su entorno. Debe ser de impacto ecosistémico, todo interrelacionado y con las posibilidades de un continuo proceso de culturización ciudadana en el uso de redes que le benefician, y generan espacios de convivencia entre actores con objetivos comunes (Gobernanza).

Las líneas resultantes: L1. Transformación de las capacidades del GAD provincial de Manabí desde la innovación, y L2. Transparencia, valor de la información y rendición de cuentas en la gestión del GAD Provincial de Manabí, contribuyen a la posibilidad de continuar el estudio, la comprensión y reflexiones sobre este mismo caso de estudio, así como servir de antecedente a temáticas de investigación similar, así como el de convertirse en referente de una praxis propia para el GAD provincial de Manabí en la que se puedan convertir en proyectos que beneficien al colectivo.

En el caso de la L1 (Transformación de las capacidades del GAD provincial de Manabí desde la innovación) la visibilidad de la innovación ayuda a reconstruir la visión de modernidad del ciudadano ante la administración pública, en espacial la más cercana a escuchar sus necesidades. En cuanto a la L2. Transparencia, valor de la información y rendición de cuentas en la gestión del GAD Provincial de Manabí, su intención es construir -y en ocasiones

recuperar- confianza en el acto administrativo desarrollado dentro del sector público. Valorando el profesionalismo, la ética, la moral y el principio de la eficiencia; todo ello, con la firme intención de construir, como se mencionó anteriormente, confianza en la institucionalidad.

Desde este espacio se da por concluida la investigación, dando cumplimiento a la línea de investigación propuesta por la Maestría en Administración Pública: Gobernanza; representando un aporte desde lo significativo (contextualización) y sustantivo (interpretativo) para el GAD Provincial de Manabí, lo cual, sin dudas, redundará en beneficio para el colectivo social de esta importante provincia ecuatoriana.

## **Referencias Bibliográficas**

- Aguilar V., L. (2019). *Gobernanza y gestión pública*. En línea: [https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar\\_villanueva\\_gobernanza\\_y\\_gestionTC.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf)
- Arcos, C. (2018). Gestión unificada de recursos para la innovación sistémica. *Revista San Gregorio*. En línea: <https://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/646>
- Arellano D. (2015). Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela. Entrevista en Profundidad. Tesis Doctoral de Hilarión Vegas. En línea: <http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>
- Banco Mundial (2022). La gobernanza mundial. *Informe 2020*. En línea: <https://www.bancomundial.org/es>
- Barros, Campero y Cabello, (2018) Gobernanza digital: Un análisis de propuestas para Costa Rica. *Revista E-Ciencias de la Información*. En Línea: <https://www.redalyc.org/journal/4768/476854589006/html/>
- Barragán-Terán. (2020). Propuesta de codiseño del Plan de Transparencia para avanzar en la apertura del sector Justicia en Ecuador. *Revista CLAD*. En línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-abierto-estrategias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A9rica.pdf>
- Cátala, J.P. (2019). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*. En línea: <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- CEPAL (2018). *Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Serie manuales. En línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687.es.pdf>

- CEPAL (2018). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Serie manuales. En línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687.es.pdf>
- CLAD (2007). *Carta Iberoamérica de Gobierno Electrónico*. Escuela CLAD. En línea: <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>
- CLAD (2007). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Escuela CLAD. En línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- CLAD (2020). *Gobierno abierto: estrategias e iniciativas en Iberoamérica*. Escuela CLAD. En línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-abierto-estrategias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A1rica.pdf>
- Delpiazzo, C. E. (2009). A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso en Protección de datos personales y Acceso a la Información Pública. Texto del Instituto de Derecho Informático. En línea: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/article/view/6071>
- Echeverría J. (2019). De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno. Proyecto: Gobiernos Locales Transparencia. En línea: [https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/biblioteca\\_virtual/transparencia/LIBRO-2-A4.pdf](https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/biblioteca_virtual/transparencia/LIBRO-2-A4.pdf)
- Gastón A. (2018). Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública. Revista CEPAL. En línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47256/1/S2100371.es.pdf>
- Huamán Huamaní, E. L. (2020). El gobierno abierto en el Perú: Compromisos y una buena práctica de integridad electoral. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (4). En línea: <http://revista.enap.edu.pe/article/view/4167>
- Kooiman (2019). Modelo de gobernanza interactiva. *Revista Territorios y regionalismos*. En línea: <http://revistasacademicas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1360>
- Leftwich, A. (2019). Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Science. En línea: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)
- Levi-Faur (2012). *El gran manual de la gobernanza*. En línea: [https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=9nAWEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=\(Levi-Faur+2012\)&ots=mgqF7LwrA&sig=rf-OP-RThmiozLYLjFBpx1p5Iq0#v=onepage&q=\(Levi-Faur%202012\)&f=false](https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=9nAWEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=(Levi-Faur+2012)&ots=mgqF7LwrA&sig=rf-OP-RThmiozLYLjFBpx1p5Iq0#v=onepage&q=(Levi-Faur%202012)&f=false)

Macías Bermúdez, Valencia Vargas, Maldonado Manzano y Brito Herrera (2020). Avance en los pilares del gobierno abierto, un análisis comparado. *Revista Dilemas Contemporáneos*. En línea: <https://dilemas-contemporaneoseducacionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/2118>

OECD (2020). *Manual de Oslo*. En línea: <https://www.oecd-ilibrary.org>

Matute González (2019). Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía. Revista Buen Gobierno de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. En línea: <http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/04/BG26-4.pdf>

Mendel, T. (2018)). Libertad de Información. Comparación Jurídica Unesco. En línea: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177freedom-information-es.pdf>

Mora Pichucho (2020). Plan de colaboración para el rediseño y actualización del Portal de Datos Abiertos de Ecuador. *Revista CLAD*. En línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-abierto-estrategias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A9rica.pdf>

Nissán E. (2021). Innovación pública hacia el desarrollo sostenible: un nuevo modelo de gobernanza. Revista CEPAL. En línea: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47256/1/S2100371\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47256/1/S2100371_es.pdf)

OGP (Alianza para el Gobierno Abierto) (2022), Open Government Guide. En línea: <https://www.opengovpartnership.org/es/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE / 2021). Gobernanza para el equilibrio. En línea: <https://www.oecd.org/acerca/>

Oszlak. O. (2018). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. En línea: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Naciones Unidas - PNUD (2022). Objetivos del milenio. En línea <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic-governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--masalla-de-la-.html>

Ramírez-Alujas (2020). Gobierno abierto y gestión pública para el desarrollo sostenible: paradojas, encrucijadas y péndulos en el contexto latinoamericano. *Revista CLAD*. En línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-abierto-estrategias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A9rica.pdf>

Rodríguez de Caires (2020). El gobierno abierto desde la perspectiva del diseño de políticas públicas. *Revista CLAD*. En línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-aberto-estretas-gias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A9rica.pdf>

Romo, Z. G., & Álvarez, J. M. F. (2020). Gobierno abierto en la gestión de los ayuntamientos: Política informacional e intermediación a través de las redes sociales del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. *Inmediaciones de la comunicación*, 15(1). En línea: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo2692985-gobierno-aberto-en-la-gesti%C3%B3n-de-los-ayuntamientos-pol%C3%ADtica-informacional-e-intermediaci%C3%B3n-a-trav%C3%A9s-de-las-redes-sociales-del-ayuntamiento-de-sant-cugat-del-vall%C3%A9s](https://redib.org/Record/oai_articulo2692985-gobierno-aberto-en-la-gesti%C3%B3n-de-los-ayuntamientos-pol%C3%ADtica-informacional-e-intermediaci%C3%B3n-a-trav%C3%A9s-de-las-redes-sociales-del-ayuntamiento-de-sant-cugat-del-vall%C3%A9s)

Rosales D. (2018). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial CEPAL. En línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154.es.pdf>

Secretaría Nacional de Administración Pública. (2015). Norma Técnica de Innovación en la Gestión Pública. En línea: <https://www.oficial.ec/acuerdo-1184-expidese-norma-tecnica-innovacion-en-gestion-publica-guia-definicion-nivel-madurez-en#:text=La%20Norma%20T%C3%A9cnica%20de%20Innovaci%C3%B3n%20en%20la%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20es,la%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20innovaci%C3%B3n%20>

Schiavi, P. (2017). El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación. En línea: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12051/AD 16 2012 art 14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Schneider C (2018). *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto y Cultura política. Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral. En línea: <https://www.researchgate.net/publication/37760716 La Participacion Ciudadana en los Gobiernos locales Contexto y Cultura politica Un analisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona>

Vázquez Pedrouzo, C. ( 2017). El Régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales. en Revista de Derecho y Tribunales. En línea: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/82/323>

Vegas H. (2015). Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela. Tesis Doctoral. En línea: <http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>

Vegas H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *Revista Polis*. En línea: <https://journals.openedition.org/polis/12661>



## Red Internacional de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades

Quito, 11 de junio del 2024

**Estimados**

**Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Manabí**

Presente.

Apreciado Dr. Hllarión Vegas Meléndez.

Reciba un cordial saludo de la R2ICS, misma que impulsa y genera investigación transdisciplinaria desarrollando proyectos colaborativos a nivel internacional en varias líneas de estudio con carácter científico, además, cuenta con el aval de la Universidad Central del Ecuador, a través de la Dirección de Investigación con código: 001-REDI-UCE-DI-2021; así también, de SENESCYT mediante Acuerdo Nro. SENESCYT 2020-040, se le asignó el número de registro REG-RED-21-0146.

La R2ICS certifica que la obra **“Propuestas de Buena Praxis en la Administración Pública Ecuatoriana. Una Oportunidad Desde la Gobernanza Institucional”** ha sido evaluada mediante pares académicos y cumple con la rigurosidad académica necesaria.

La asignación ISBN otorgada para esta obra es: 978-9942-7193-4-8.

Atentamente,

Anita Lucía Mata Velasteguí Mgt.  
Coordinadora Académica y Editorial  
Red Internacional de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades R2ICS.



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

Seréis mis testigos

MANABÍ

