

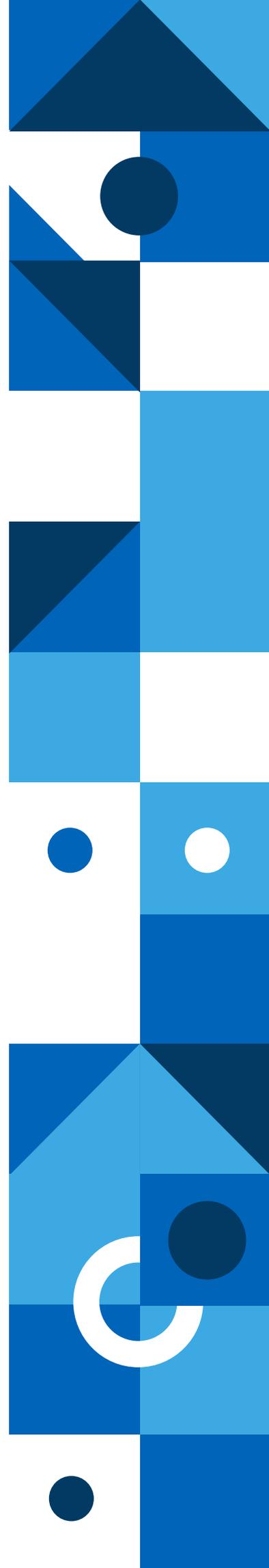
OIGIP

OBSERVATORIO INTERAMERICANO DE
GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA

DESCONCENTRACIÓN DEL EJECUTIVO EN EL TERRITORIO: **LA EXPERIENCIA DEL ECUADOR 2007-2014**

ESTUDIO DE CASO

EC: NO.9, AÑO 2022



Cinthia Rosero Chávez

ESCRITORA

Abogada de los Tribunales del Ecuador por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Con maestría en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo - UIMP; y, otra en Cambio Climático y Negociación Ambiental por la Universidad Andina Simón Bolívar. Profesional comprometida con el desarrollo sostenible de su país, con más de diez años de experiencia en el sector público y gestión de proyectos con financiamiento de organismos multilaterales. Ha generado investigaciones sobre las capacidades del Ecuador para acceder al financiamiento climático; procesos de reforma para la descentralización y desconcentración de la gestión pública; y, estrategias para implementar el ODS 7 "Ciudades Y Comunidades Sostenibles" en el Ecuador.

Iván Carlos Arandia Ledezma

REVISOR

Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (USFX-Bolivia). Máster en Ciencia Política (UNIA-España). Magister en Administración de Justicia (USFX-España). Doctor en Gobierno y Administración Pública (IUOG/UCM-España). Miembro del equipo ganador de la Segunda Convocatoria Nacional para Jóvenes Investigadores del PIEB (2003) y ganador del primer lugar en el Premio Internacional "Fernando Albi" para Estudios sobre la Administración Local, convocado por la Diputación de Alicante en España (Anualidad 2008). Investigador y profesor de pre y postgrado. Autor de diferentes publicaciones en Derecho, la Ciencia Política y la Administración Pública.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 2. EJES DE LA REFORMA INSTITUCIONAL | 7 |
| 1. REORGANIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA | 7 |
| 2. DISEÑO DE NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA | 10 |
| 3. DISTRIBUCIÓN DEL EJECUTIVO EN EL TERRITORIO DESCONCENTRACIÓN | 14 |
| 3. EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA IMPLEMENTACIÓN | 17 |
| 4. CONCLUSIONES | 18 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA | 19 |
| 6. ANEXOS | 20 |



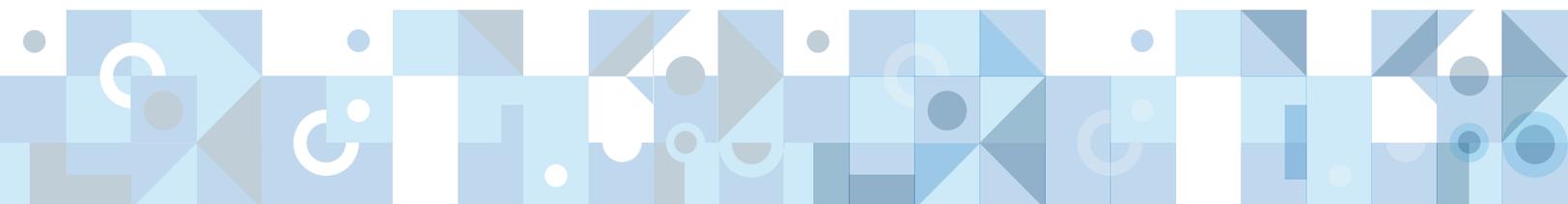


ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO NRO. 1 MATRIZ DE DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL | 8 |
| GRÁFICO NRO.2 NUEVA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA | 9 |
| GRÁFICO NRO. 3 ESTRUCTURAS FUNCIONALES BÁSICAS | 12 |
| GRÁFICO NO.4 : ZONAS ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN | 13 |
| GRÁFICO NRO. 5 DISEÑOS IDEALES DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA DESCONCENTRACIÓN DEL EJECUTIVO EN EL TERRITORIO | 16 |

ÍNDICE DE TABLA

| | |
|---|----|
| TABLA NRO. 1 TIPOLOGÍA PARA LA DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS | 12 |
| TABLA NRO. 2: COMPETENCIAS DESCONCENTRABLES DEL EJECUTIVO | 15 |



1

INTRODUCCIÓN

Con las reformas constitucionales a partir de la década de los 80 se consolidó el presidencialismo en el Ecuador. Como lo sintetiza Pachano (2010): “siguiendo la tradición de casi toda su historia y la de los países latinoamericanos, Ecuador optó por el régimen presidencial al iniciar el período democrático.”

Bajo esa línea de acción e impulsado por los postulados del **Consenso de Washington** los gobiernos enfocaron los esfuerzos en: “promover la liberalización y la apertura comercial; la captación de inversiones extranjeras mediante la privatización de empresas y servicios públicos; la desregulación; la flexibilización laboral; la apertura de la cuenta de capitales y la reducción del papel; la presencia del Estado en el modo de regulación social”.

Sin embargo, llegó la época de la ingobernabilidad “marcada por gobiernos que no logran concluir su periodo; congresos en los que se construyen mayorías coyunturales sin objetivos a largo plazo; cambio de constituciones con nuevos parámetros legales e institucionales; creación y disolución de instituciones de acuerdo con la creencia de cada gobierno de turno” (Medina, 2021).

“Este ha sido el caso en Ecuador donde el bloqueo político, la crisis de los partidos, la crisis institucional, y los problemas sociales y económicos han motivado sendas reformas a las instituciones políticas desde el regreso a la democracia en 1979” (Grijalva, 2006).

En el año 2007, como herencia de más de 5 gobiernos derrocados, era notoria la limitada capacidad de coordinación de un aparato estatal compuesto por 18 clases de entidades públicas: 119 consejos, comisiones, fondos e institutos; 16 organismos de desarrollo regional, y 38 entidades autónomas “todas con un amplio margen de discrecionalidad y un uso ambiguo del concepto de autonomía” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

Es decir, era evidente la:

“debilidad institucional y baja eficacia de las agencias estatales a la hora de coordinar a los agentes económicos, en torno a metas de desarrollo, han dejado como efecto un país con pocas islas de modernidad e inmensos sectores poblacionales en situaciones de pobreza, exclusión y precariedad social”. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007).

Frente a este panorama, tras la llegada al poder del Presidente Rafael Correa, se le encomendó a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) el diseñar e implementar una estructura gubernamental eficiente, de calidad y con cobertura amplia para llegar a todos los lugares del Ecuador a partir de un análisis de prospectiva nacional que considere: a) las condiciones de la época respecto a la prestación de servicios, tanto de infraestructura como el número de funcionarios del sector público; b) las directrices consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2009.

En este caso de estudio, analizaremos la estrategia implementada en cada eje de la reforma democrática institucional y los criterios que orientaron el camino a seguir en el Ecuador con el objetivo de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de este ejercicio.

EJES DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

2.

Tras la aprobación del Consejo de Planificación y bajo el liderazgo del presidente de la República, se encomendó a la SENPLADES la implementación de la reforma democrática institucional del Ecuador a través de tres ejes. Se había configurado el escenario ideal para la ejecución de la reforma propuesta, tanto por la coyuntura y alineación del poder Ejecutivo y Legislativo, como por la disponibilidad de recursos económicos producto del precio de petróleo.

1) REORGANIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

Mantener la estructura gubernamental heredada no era una opción en el proceso de reinstitucionalización del Estado. Este eje buscó trascender del debate sobre cuánto Estado y cuánto Mercado deberían existir en una sociedad en aras de generar una propuesta de institucionalidad con intervenciones de carácter estratégico, coordinación eficiente y concertación del diálogo con el resto de actores.

Como primer paso, se realizó el análisis minucioso de

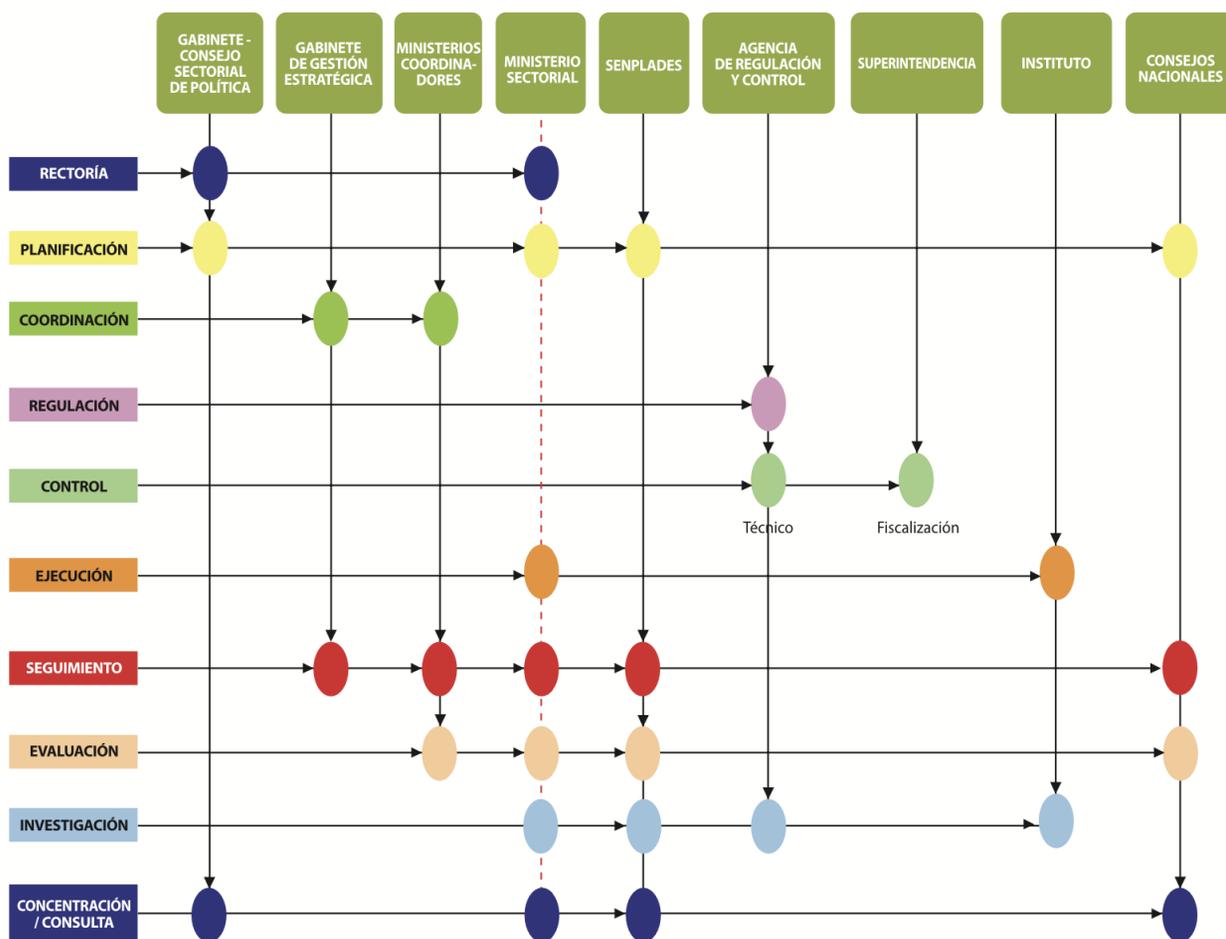
cada una de las instituciones públicas existentes. Para efectos de sistematización y comprensión, se contempló el desarrollo de una matriz de diferenciación funcional a partir de la tipología de institución pública, los roles, las funciones, las facultades, las responsabilidades, las interrelaciones, la caracterización de conceptos a través de un glosario de términos, y la recolección de los postulados de la Constitución del año 2008¹. Este esfuerzo, entre otras ventajas, permitió que todos los actores involucrados hablen un mismo lenguaje.

Adicionalmente, para guardar consistencia con la propuesta de organización de las instituciones, se planteó las siguientes reformas:

- La rectoría serán facultades exclusivas de los Ministerios Sectoriales y Consejos Sectoriales de política.
- Aquellas entidades con facultades de investigación serían adscritas según su ámbito al Ministerio Sectorial correspondiente.
- Las entidades con capacidades técnicas institucionales se convertirían en Secretaría de los Ministerios Coordinadores.
- Las entidades con funciones asesoras, de consulta o de concertación, se constituyeron como

¹ Asamblea Constituyente, 2008 [Constitución de la República del Ecuador 2008](#)

Gráfico Nro. 1 Matriz de Diferenciación Funcional



Fuente: Memoria Bienal 2007-2009 - Senplades

consejos de los ministerios.

- Los consejos nacionales para la igualdad fueron absorbidos por las entidades que gestionaban temas de participación, promoción y garantía de derechos.

El segundo paso fue la agrupación de las instituciones por sectores de coordinación:

- Sectores estratégicos
- Política económica
- Desarrollo social
- Producción
- Seguridad interna y externa
- Política
- Patrimonio natural y cultural

Este ejercicio implicó mayor complejidad de la

inicialmente estimada, ya que en varios casos una institución (por la competencia asignada) se encontraba en más de un sector y las prioridades según el enfoque podían ser diferentes. En efecto, esta definición fue ampliamente cuestionada por casos como el ejemplo que se cita a continuación: El Ministerio del Ambiente es una institución asignada tanto al sector estratégicos como al de patrimonio natural y cultura; sin embargo, las políticas del primero tenían un corte extractivista mientras que en el segundo predominaba la conservación.

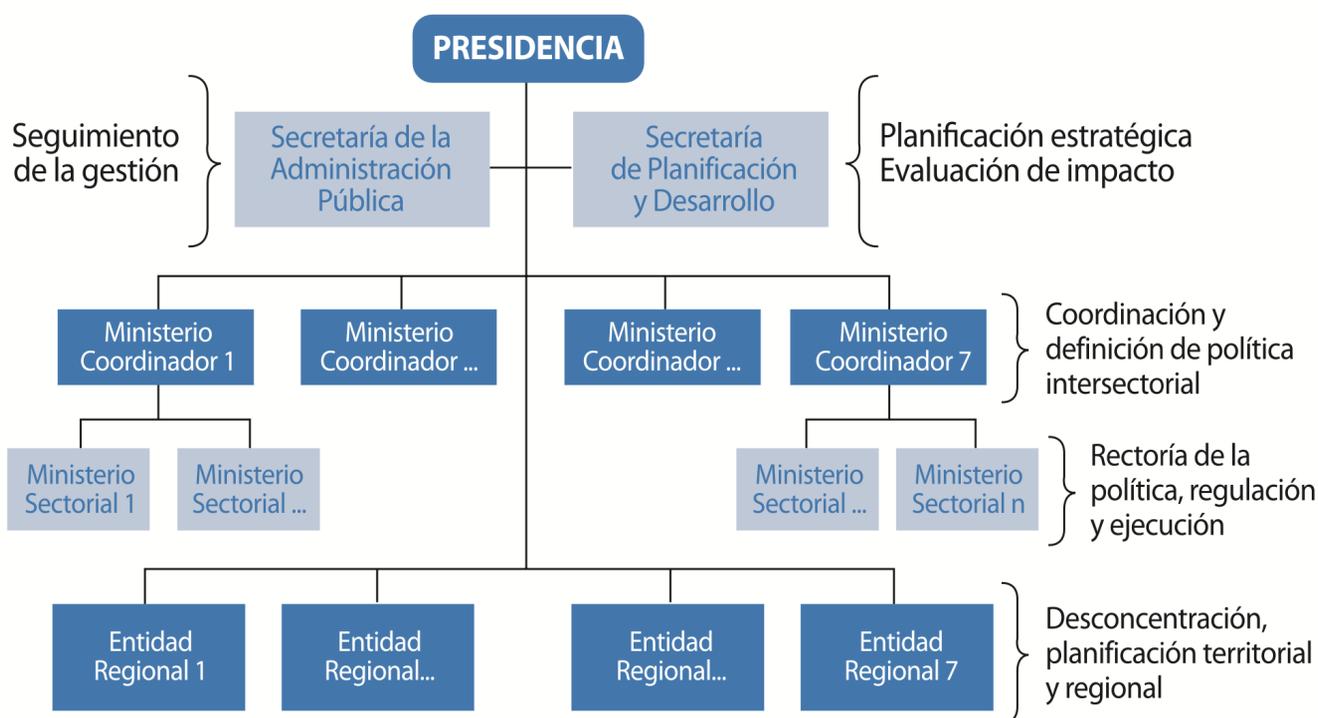
En este punto es oportuno reflexionar que toda clasificación tiene fines didácticos y en este caso la intención fue coordinar por sectores las políticas públicas e intervenciones. Sin embargo, ¿con este ejercicio se podría correr el riesgo de dejar de lado la

articulación intersectorial?, ¿por qué se separó al patrimonio natural del sector estratégico?; ¿por qué se estableció un sector de política, cuando esta temática es transversal a todos los sectores? Si bien no existe un informe que atiende a esas interrogantes, se puede decir que corresponden a decisiones adoptadas bajo la coyuntura político-social de la época, bajo las atribuciones asignadas por la Constitución en el artículo 147: “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y

expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. Y crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (Asamblea Constituyente, 2008).

Como resultado de este ejercicio, 36 entidades desaparecieron, 23 se fusionaron y 60 fueron adscritas o cambiaron de funciones, bajo la propuesta de una organización sistémica que se ilustra bajo el siguiente esquema:

Gráfico Nro. 2 Nueva Estructura Funcional de la Función Ejecutiva



Fuente: Memoria Bial 2007-2009 - Senplades

Debe destacarse que en esta estructura, se ubicó a la institución rectora de la planificación en un nivel jerárquico superior para orientar la gestión del ejecutivo con una visión estratégica alineada a los objetivos del Plan de Desarrollo. Mientras que a los Ministerios Coordinadores se les asignó el rol de encargarse de que las acciones a ejecutar por el resto de instituciones guarden armonía, sean eficientes y eficaces.

² Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009

Esta estructura mantuvo su vigencia durante casi una década, con algunas modificaciones en la estructura inicial de los sectores. Sin embargo, en el año 2017, a 2 días de la posesión de Lenin Moreno como presidente de la República del Ecuador, se expidió el Decreto Ejecutivo 7-2017 con el cual se ordenó la eliminación de los ministerios coordinadores, bajo el justificativo de ahorro en el presupuesto del Estado, pero sin el respaldo de un análisis técnico que articule y reasigne las funciones encomendadas a estas instituciones, generando nuevos vacíos legales e institucionales.

Un año después, el Observatorio de Gasto Público (2018) demostró que esta medida no reflejó la disminución económica esperada y que por el contrario se identificó un incremento tanto en el personal contratado como en presupuesto empleado, sumado a esto la carga administrativa generada por la supresión de instituciones y procesos.

2) DISEÑO DE NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA.

Los mandatos constitucionales para la gestión del servicio público son: la desconcentración y la descentralización.

El artículo 1 de la Constitución (Asamblea Constituyente, 2008) determina que el Ecuador es:

“(...) un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”

Esto robustece la idea de que la gestión pública se ejerce a través de la descentralización, afirmación que es ratificada en los artículos V de la Constitución referentes a la organización territorial del Estado:

Artículo 238.- “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”

El legislador constituyente dispuso en el Artículo 239 que se establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo que definirá las políticas y los mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo³. El ente técnico del Sistema es el Consejo Nacional de Competencias, cuyas competencias fueron desarrolladas en el COOTAD y cuyas resoluciones conforme el artículo 121 “serán debidamente motivadas y adoptadas por la mayoría absoluta de sus miembros. Estas resoluciones son de cumplimiento obligatorio, en el ámbito de este Código, para todos los niveles de gobierno y deberán ser publicadas en el Registro Oficial”.

Es así que, que en cumplimiento del mandato constitucional se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD publicado en el

³. El sistema nacional de competencias de acuerdo al artículo 269 de la Constitución contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. “Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.”

Suplemento del Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010 y que a la fecha tiene más de 10 años de vigencia y ha sufrido algunas enmiendas. Es importante mencionar que si bien constituye un avance normativo importante, también dejó sin detallar con claridad temáticas vinculadas con agua, patrimonio, ambiente, cultura, caminos y vialidad que a su vez carecen de normas específicas o son bastante oscuras respecto al proceso de asignación de competencias.

Este cuerpo señala en su Artículo 1 su ámbito de aplicación de la siguiente manera:

“Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.”

Y establece en su Artículo 28 que constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones⁴; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales. Además, señala que “Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.”

En este punto, es importante revisar las definiciones de “desconcentración” y “descentralización” empleadas por la SENPLADES en el proceso de reforma institucional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009):

Descentralización: “es concebida como un conjunto de reformas políticas que transfieren recursos, responsabilidades o autoridad desde el nivel nacional a los niveles subnacionales de gobierno basándose en los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, participación ciudadanía y sustentabilidad.”

Desconcentración: “Es un mecanismo para generar un desarrollo equitativo y equilibrado en el país y consolidar una estructura estatal cercana al ciudadano. Considera las distintas realidades locales, garantizando cobertura en todo el territorio nacional para redistribuir el poder otorgando capacidad resolutoria a los territorios. Esto con el fin de brindar servicios oportunos, de calidad y calidez para garantizar los derechos de la ciudadanía. que de acuerdo”

Este eje correspondió a un segundo proceso de reforma, en el cual, se procuró homologar las estructuras funcionales básicas por tipo de entidad pública, salvando las diferencias propias de la gestión de cada una de ella. Este ejercicio fue sustentado a través de la expedición del **Decreto Ejecutivo de Homologación**⁵.

Esta actividad demandó una importante carga administrativa y representó un gran reto en el acceso de información debido a dos razones: a) Inexistencia de registros administrativos; b) Sensibilidad de los funcionarios que custodiaban la información, ya que consideraban que este proceso podría poner en riesgo su cargo. Se debe destacar la necesidad de contar con un equipo robusto que formule propuestas con sustento técnico para justificar, explicar y aplicarlas.

De forma complementaria se desarrolló una segunda matriz que precisaba los mecanismos de atención de los territorios, con las competencias a ejercerse en los niveles provincial, cantonal y parroquial, desde la gestión desconcentrada y descentralizada por cada entidad gubernamental.

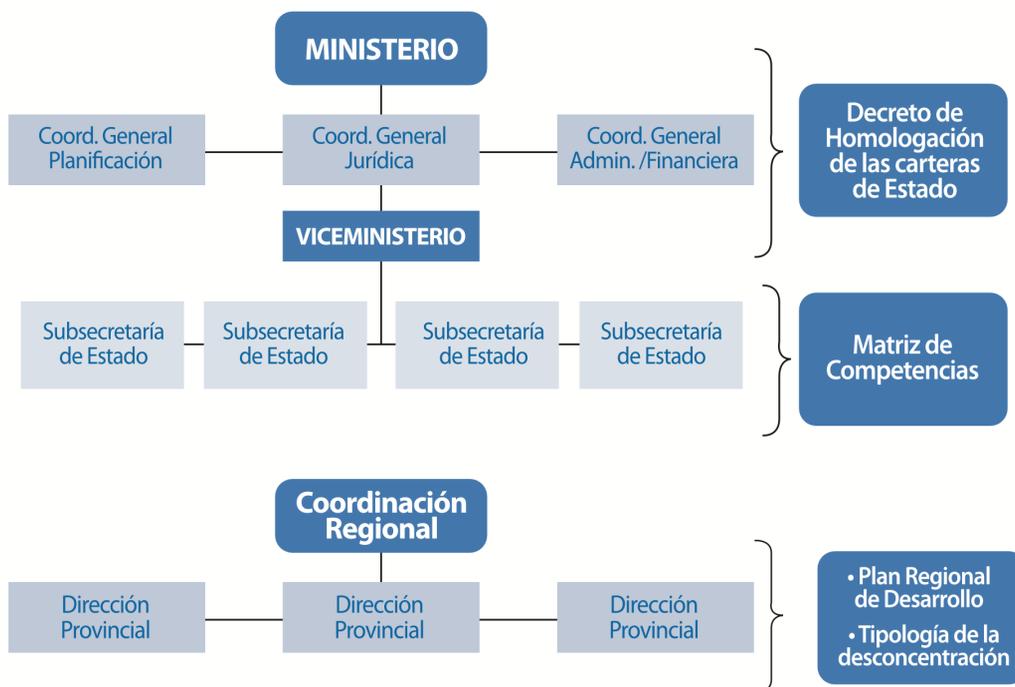
En este caso, la estructura estándar de los ministerios

⁴. A la fecha no ha sido posible la conformación de ninguna región bajo la estructura establecida y definida por este cuerpo normativo, entre otras razones como lo mencionan (Tello Toral y Lucio Vásquez 2019) por una actitud conformista del gobierno Central y por una inacción de los gobiernos provinciales.

⁵. Reformado en 2016. En 2017 se eliminaron los Ministerios Coordinadores.

presentaría la siguiente estructura funcional que fue detallada en la **Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional**:

Gráfico Nro. 3 Estructuras Funcionales Básicas



Fuente: Memoria Bienal 2007-2009 - Senplades

Este ajuste implicó una revisión minuciosa del distributivo de personal en cada institución con respecto a la asignación de responsabilidades y cómo se articulaban con las competencias ministeriales. Como consecuencia de esto, se suprimieron muchos puestos de trabajo, se pagaron indemnizaciones y en algunos casos se reasignaron cargos. Evidentemente, esta medida no resultó “popular” y generó fricciones sobre la efectividad de la medida.

A partir de la definición del deber de cada entidad pública, se construyó una tipología para la desconcentración de las competencias por sector:

Tabla Nro. 1 Tipología para la desconcentración de Competencias

| Desconcentración | Descripción | Sectores |
|--|---|--|
| Privativa | Las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde el nivel nacional. | Defensa; Relaciones Exteriores y Comercio Exterior; Derechos Humanos; Finanzas; Gobierno; Policía. |
| Alta desconcentración y baja descentralización | La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional; existe una importante coordinación y gestión desde el nivel local. | Ministerios de Trabajo y Empleo; Educación; Salud e Industrias. |

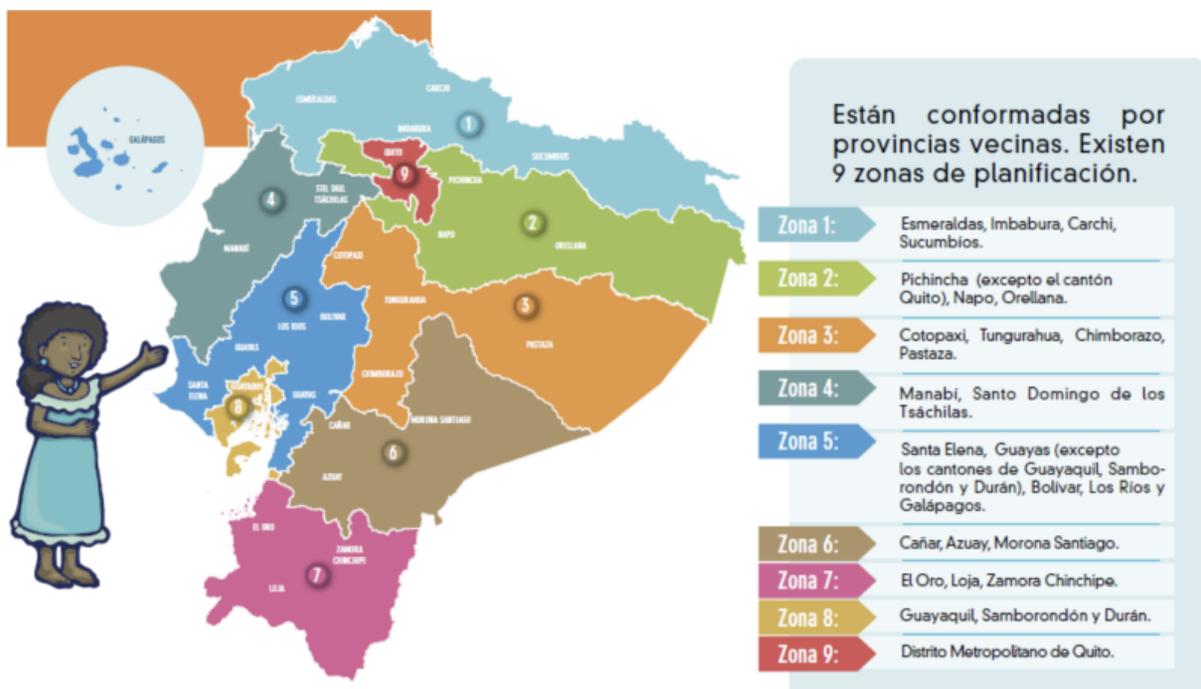
| | | |
|---|---|--|
| <p>Alta desconcentración y baja descentralización</p> | <p>La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen en el nivel central; la planificación regional y la coordinación en el nivel intermedio; la planificación y la gestión se ejercen fundamentalmente desde el nivel local.</p> | <p>Las carteras de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Ambiente; Turismo; Cultura; Deporte; Desarrollo Urbano y Vivienda; Inclusión Económica Social; Planificación; Pueblos y Participación.</p> |
| <p>Sectores estratégicos del Estado</p> | <p>La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central; en el nivel intermedio o regional se ejercen la regulación y planificación; y en el nivel local existen diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios públicos e incluso diversas modalidades de alianzas público-privadas.</p> | <p>Ministerios de Electricidad y Energías Renovables, Minas y Petróleos, Transporte y Obras Públicas, Agua.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria Bial 2007-2009 - Senplades

Finalmente, con el objetivo de identificar un espacio asertivo de enlace entre el nivel nacional y el nivel local, se impulsó el proceso de regionalizar las zonas de planificación (en donde se ubican las unidades desconcentradas), esperando que este nivel intermedio viabilice eficazmente la articulación entre lo nacional y lo local, buscando sinergias entre las características territoriales.

El cuadro siguiente ilustra la organización propuesta:

Gráfico No.4 Zonas administrativas de Planificación



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009b

Este planteamiento busca trabajar con los Gobiernos provinciales conforme lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución⁶ Constituir Regiones Autónomas.

Podemos inferir que esta propuesta de organización administrativa, bajo la óptica del gobierno central consideró ventajas comparativas, competitivas y las potencialidades de cada provincia para su agrupación. Debido a esto, las nueve regiones administrativas de planificación propuestas por Senplades continúan vigentes. Sin embargo, los gobiernos provinciales no han encontrado los incentivos suficientes en la propuesta, o la confluencia de factores que contribuyan a la resolución de problemas territoriales. Este hecho merece una reflexión sobre cómo la visión del gobierno central puede diferir sustancialmente de la visión de las administraciones locales y cómo encontrar los puntos de mutuo interés son las aristas con las cuales se puede iniciar el trabajo conjunto con el objetivo de generar sinergias que permita abordar los temas “difíciles”.

Como ejercicio académico, se sugiere generar una nueva propuesta de agrupación de provincias para la conformación de Regiones teniendo como referencia los criterios precisados en el artículo 244 de la Constitución. ¿Existen más opciones? ¿O los criterios de la Constitución restringen alianzas que puedan tener un carácter más estratégico?

3) DISTRIBUCIÓN DEL EJECUTIVO EN EL TERRITORIO DESCONCENTRACIÓN

Una vez que las bases estructurales de los ejes descritos en los puntos anteriores fueron implementadas, en los años subsecuentes (2009-2011) se inició una nueva fase a través de la distribución del Ejecutivo en el territorio que comprende la ubicación de las sedes desconcentradas de todas las carteras de Estado. Para

ello se planteó la conformación de 140 distritos⁷ y 1134 circuitos administrativos⁸; la generación de espacios de coordinación del Ejecutivo en el territorio, tales como Gabinetes Zonales; finalmente se identificó el traslado de las oficinas matriz de las instituciones fuera de la capital, como oportunidad para tener mayor cercanía con los problemas locales. Los distritos y circuitos corresponden a los niveles de micro-planificación sectorial para viabilizar la atención de los requerimientos locales de prestación de servicios definidos a partir de la consideración de las dinámicas territoriales particulares. A continuación que enuncian aquellas consideradas:

- Respetar la división política administrativa cantonal (Distritos) y parroquial (Circuitos).
- Densidad poblacional: distribución del número de habitantes por kilómetro cuadrado.
- Accesibilidad (terrestre, aérea, fluvial) al servicio.
- Caracterización de la prestación de acuerdo a las competencias institucionales y por el nivel de gobierno.
- Infraestructura existente (catálogo de instituciones).

Es decir, se tomó como punto de partida la cantidad de establecimientos, las condiciones de prestación de los servicios, la estimación del nivel de cobertura territorial y la población atendida. Esto permitió identificar que algunas instituciones del sector de desarrollo social y de seguridad integral deberían ajustar la prestación de sus servicios para alcanzar la oferta ideal de establecimientos y redes de cobertura y alcanzar a toda la población, en función de los niveles de planificación administrativa (circuitos y distritos).

En febrero del 2012 se publicó el estudio “Costos para Alcanzar el Buen vivir en los territorios”⁹, en el cual las entidades definieron estándares, tipologías y nuevos modelos de gestión para los servicios y cerrar la

6. Artículo 244 Constitución de la República del Ecuador: “Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica, y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.”

7. El distrito administrativo es la unidad territorial para la prestación de servicios públicos, que corresponde a uno o varios cantones, dependiendo de la densidad poblacional, de la extensión territorial y de criterios de accesibilidad conforme la disposición del Acuerdo Ministerial Senplades 557 -2012.

8. El circuito es un conjunto de varios establecimientos en un territorio determinado dentro del ámbito parroquial que formarían una red articulada a través de los servicios que ofrecen los diferentes sectores. El conjunto de circuitos conformará un distrito. Acuerdo Ministerial Senplades 557 -2012.

brecha de acceso a los mismos. También se estableció que el costo para alcanzar el Buen Vivir asciende alrededor de USD. 47.000 millones:

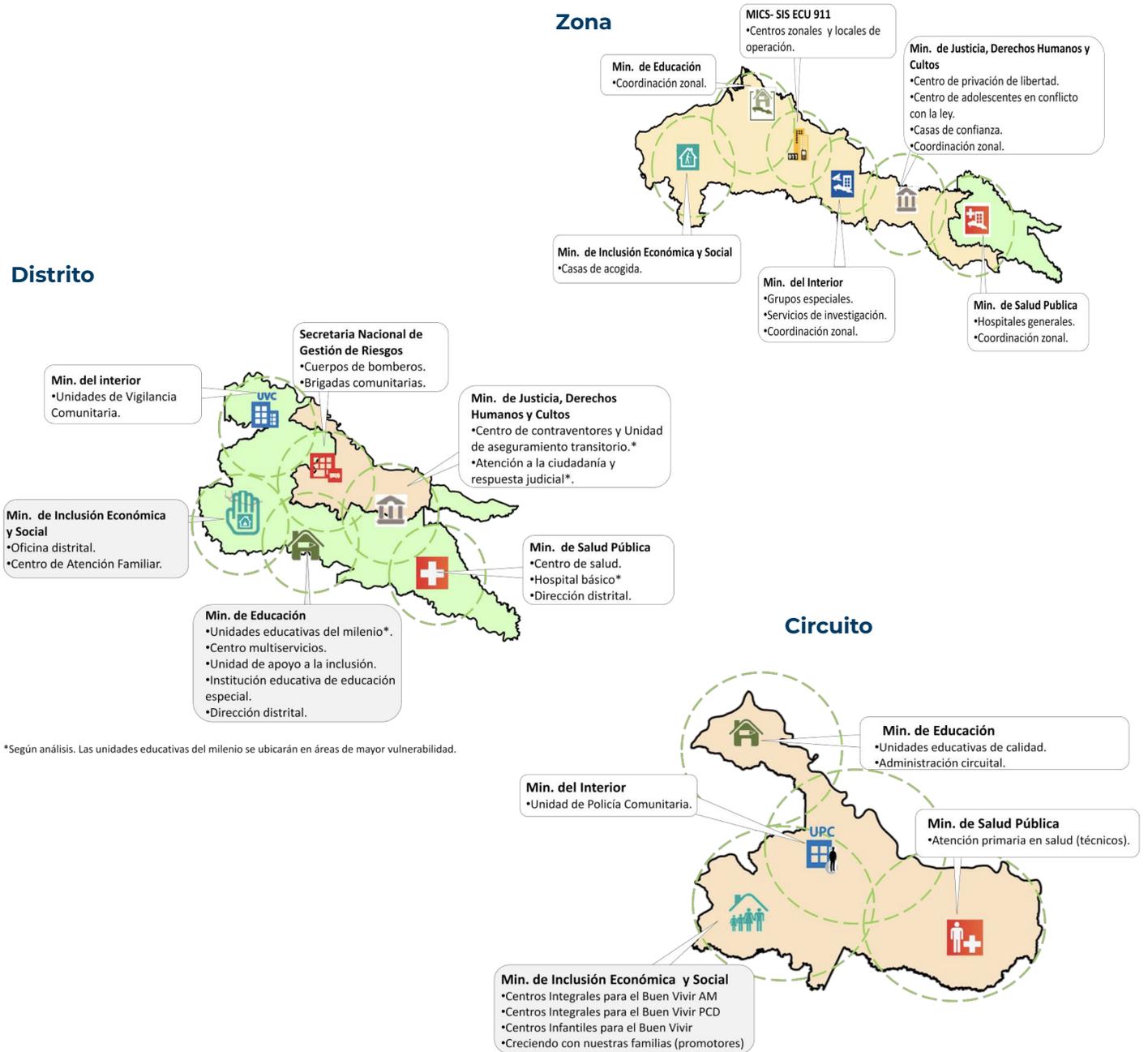
Tabla Nro. 2 Competencias desconcentrables del Ejecutivo

| Institución | Competencia | Reforma institucional propuesta |
|--|---|--|
| Ministerio de Educación | Planificación; fundamentos educativos; calidad y equidad educativa; desarrollo profesional educativo; educación intercultural bilingüe; coordinación educativa; administración escolar; apoyo, seguimiento y regulación; apoyo administrativo y financiero. | Proceso de reordenamiento de la oferta educativa en función de optimizar la oferta actual de establecimientos y mejorar la calidad de la educación. |
| Ministerio de Salud Pública | Vigilancia de la salud pública; provisión de servicios de atención individual; promoción y prevención de la salud; gobernanza de la salud; acceso y disponibilidad de medicamentos y productos de consumo humano de calidad; investigación, ciencia y tecnología. | Cambio de un modelo de atención basado en curar las enfermedades con enfoque en la atención preventiva y en la promoción de salud. |
| Ministerio de Inclusión Económica y Social | Aseguramiento no contributivo; desarrollo integral; protección especial; promoción y movilidad social, orientado hacia grupos de atención prioritaria y en situación de riesgo. | Escala de servicios prestados desde el ministerio o bajo la figura de convenios con Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y ONGs (Organizaciones no Gubernamentales) a quienes la entidad rectora regula y controla. |
| Ministerio del Interior | Seguridad interna. | Reorganización de todos los establecimientos policiales para garantizar una mejor obertura y atención, así como la implementación de nueva infraestructura a nivel nacional y el diseño de un nuevo modelo de gestión policial vinculado a la ciudadanía. |
| Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Sistema de Rehabilitación Social) | De rehabilitación social; reinserción; medidas cautelares y seguridad para personas adultas privadas de libertad; desarrollo integral para adolescentes en conflicto con la ley penal; derechos humanos y cultos; justicia, desarrollo normativo y política criminal. | Repotenciar y mejorar el estado actual de los centros de privación de libertad, y planificar la construcción de nuevos centros conforme a la proyección de la demanda y con mejores condiciones de seguridad. De igual manera, se ha innovado en la creación de una propuesta que diferencie espacios para los contraventores e infractores, las personas detenidas, y las personas privadas de libertad, ya sean adultos mayores, adultos o adolescentes. |
| Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (Brigadas de protección comunitaria y los cuerpos de bomberos) | Gestión técnica del riesgo; construcción social de la gestión de riesgos; respuesta a situaciones de riesgo. | Tipologías según el carácter y nivel de riesgos y estándares sobre todo en el tiempo de atención, personal, equipamiento, entre otros |

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de postulación del Premio Interamericano a la Innovación para la gestión pública efectiva

El resultado de este complejo ejercicio de reestructuración de la institucionalidad de la gestión pública se visualiza en los modelos ideales de zona, circuito y distrito generados en el año 2013. Dichos modelos sirvieron de base para la formulación del proyecto de inversión para la ejecución del modelo: "Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir".

Gráfico Nro. 5 Diseños ideales de planificación administrativa para la desconcentración del Ejecutivo en el territorio



Fuente: Documento de postulación del Premio Interamericano a la Innovación para la gestión pública efectiva

Ahora que se cuenta con información detallada sobre los procesos vinculados con las competencias asignadas, la carga administrativa y las oportunidades de automatización, podría incluirse como variables para actualizar la planificación en los circuitos y distritos.

3.

EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA IMPLEMENTACIÓN

Casi una década después de su diseño, en mayo de 2018, la Secretaría de Planificación formuló una metodología de evaluación cualitativa de la política pública en el periodo 2008-2017. Aunque inicialmente se consideró implementar el ejercicio de evaluación en 16 entidades de la Función Ejecutiva y 56 cantones, sin embargo, el informe cita que por restricciones presupuestarias se priorizó el análisis de las siguientes instituciones:

- Ministerio del Interior,
- Ministerio de Salud Pública,
- Ministerio de Educación,
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio del Deporte (actual Secretaría de Deportes)

El objetivo de esta evaluación fue (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2019):

“evidenciar el desempeño del proceso de desconcentración para mejorar la gestión de la política pública en el país, (...) concluir si el diseño institucional planificado para las instituciones evaluadas, guarda coherencia con la implementación y la operación de su unidades desconcentradas y prestadores de servicios; al finalizar la exposición de resultados se podrá evidenciar los principales logros de esta política pública.”

Los resultados particularizados para cada institución constan en el Anexo 1 de esta caso de estudio, sin embargo de forma general las conclusiones pueden sintetizarse en: Durante la década de evaluación, se

desarrolló y ajustó el marco legal particular y necesario para la implementación de la política pública, las brechas de acceso a los servicios públicos ha disminuido pero se requiere una mayor inversión en infraestructura y talento humano para cerrarla, se requiere implementar una estrategia de comunicación que permita a la ciudadanía conocer ¿Dónde? y ¿Cómo? se brindan los servicios públicos más cercanos.

Finalmente, en esta sección es importante considerar que a mayor inversión se requiere mayor gasto en sostenibilidad, lo cual al mediano y largo plazo representa un rubro importante en el presupuesto general del Estado. Esto sin perjuicio de que con la madurez institucional alcanzada pueda iniciarse un nuevo proceso de análisis que incluya oportunidades para desarrollar alianzas estratégicas con el sector privado diversificando opciones de gestión.

4.

CONCLUSIONES

En 2007 Ecuador tenía un aparato institucional difícil de articular y coordinar, con más de 119 categorías de instituciones.

La presidencia de la república inició el desarrollo de una estrategia de organización de la función pública y los mecanismos para la gestión local de las competencias.

La Secretaría Nacional de Planificación ejecutó el mandato presidencial, es decir se contaba con una institución compuesta por un equipo para formular el diagnóstico, establecer la línea base, construir la propuesta y ponerla en marcha. Esto permitió contar con informes técnicos que orienten las decisiones, así mismo se asignó los recursos necesarios para la implementación de la estrategia.

La reforma institucional se propuso ejecutar a través de 3 ejes: a) Reorganización y racionalización de la estructura institucional de la Función Ejecutiva. b) Diseño de nuevos modelos de gestión de las instituciones públicas para la prestación de servicios a la ciudadanía. c) Distribución del Ejecutivo en el territorio Desconcentración.

Los hitos desarrollados en el primer eje pueden sintetizarse en: a) matriz de diferenciación funcional a partir de la tipología de institución pública, los roles, funciones, facultades responsabilidades, interrelaciones; b) la caracterización de conceptos a través de un glosario de términos; c) agrupación de las instituciones por sectores de coordinación.

Mientras que el segundo eje sustentó su gestión a

través de la homologación de las estructuras funcionales con refuerzo en la expedición de instrumentos normativos: Decreto de Homologación y la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional. Adicionalmente estableció las 9 zonas administrativas de planificación como la unidad geográfica para la implementación de actividades.

En el tercer eje se enfocó en la ubicación de las sedes desconcentradas de todas las carteras de Estado a través de la conformación de 140 distritos y 1134 circuitos administrativos que corresponden a los niveles de micro-planificación sectorial para viabilizar la atención de los requerimientos locales de prestación de servicios.

En el informe "Costos para Alcanzar el Buen vivir en los territorios" se definieron estándares, tipologías y nuevos modelos de gestión para los servicios para cerrar la brecha de acceso a servicios, configurándose así la hoja de ruta a seguir a continuación, así como las inversiones requeridas para cumplir el modelo planteado.

Se cuentan con modelos ideales de zonas, circuitos y distritos, los mismos que fueron considerados en la puesta en marcha del modelo a través del Proyecto "Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir".

La evaluación de medio término arroja resultados positivos sobre el modelo demostrando su efectividad.

BIBLIOGRAFÍA



Asamblea Constituyente. 2008. Constitución de la República del Ecuador.

Grijalva, Diego. 2006. «El Límite del Diseño Institucional en Ecuador». 40.

Medina, Patricia. 2021. «La debilidad institucional de Ecuador vuelve a ponerse de manifiesto con cuatro casos específicos». Recuperado 4 de julio de 2022
(<https://www.ecuadorenvivo.com/index.php/politica/item/131327-la-debilidad-institucional-de-ecuador-vuelve-a-ponerse-de-manifiesto-con-cuatro-casos-especificos>).

Observatorio de Gasto Público. 2018. «El cierre de los ministerios coordinadores, una medida sin mayor impacto». Recuperado 22 de junio de 2022
(<https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-cierre-de-los-ministerios-coordinadores-una-medida-sin-mayor-impacto>).

Pachano, Simón. 2010. «ECUADOR: EL NUEVO SISTEMA POLÍTICO EN FUNCIONAMIENTO». Revista de ciencia política (Santiago) 30(2):297-317. doi: 10.4067/S0718-090X2010000200007.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009a. «Descentralización en el Ecuador - Herramienta Territorial». Recuperado 24 de junio de 2022
(<https://hitcloud.planificacion.gob.ec/descentralizacion-en-el-ecuador>).

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009b. Recuperación del estado nacional para alcanzar el Buen Vivir Memoria Bial 2007-2009.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2019. Informe de resultados de la Evaluación del "Proceso de Desconcentración".

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. 2013. «Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017».

Tello Toral, Karina, y Ángel Lucio Vásquez. 2019. «Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?» Rev. CAP Jurídica Central N.o 4.

ANEXOS

6.

Anexo 1:
SÍNTESIS RESULTADOS
Informe de resultados de la Evaluación del “Proceso de
Desconcentración”

Ministerio de Educación – MINEDUC
Componente de Diseño

A partir del año 1994, conforme Acuerdo Ministerial N° 4754, la estructura orgánica del Ministerio de Educación comprendía los siguientes niveles de gestión: Planta Central, 3 Subsecretarías Regionales de Educación, 24 Direcciones Provinciales de Educación, Cultura y Deportes. De acuerdo al diagnóstico realizado en el año 2009, por el proyecto “Nuevo Modelo de Gestión Educativa”, bajo esta estructura de gestión no se favorecía el acercamiento de los servicios educativos a la ciudadanía. El modelo anterior se fundamentaba en la gestión desde Planta Central y se caracterizaba por tener una estructura centralizada y de tipo vertical, concentrando funciones, y a causa de la amplitud de sus atribuciones y responsabilidades, no conseguían abarcar el territorio nacional de forma integral. Por otro lado, las Direcciones Provinciales se localizaban en las capitales provinciales, lo que dificultaba el acceso para los habitantes de zonas rurales más alejadas; además, al ser responsables de la organización y de la aplicación del sistema educativo de una jurisdicción territorial extensa, encontraban dificultades para conocer a cabalidad las realidades territoriales y la demanda real de servicios educativos de la población.

En el año 2008, la Constitución de la República del Ecuador estableció un nuevo marco legal educativo, reconceptualizando la educación como “un derecho de las personas a lo largo de su vida (...) un deber ineludible e inexcusable del Estado (...), y un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal” (Art. 26). Por lo tanto, “la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (Art. 28).

Bajo este contexto, en el año 2009, el Ministerio de Educación planteó la necesidad de implementar un Nuevo Modelo de Gestión Educativa en el territorio nacional, para mejorar los principales nudos críticos identificados tales como: insuficientes políticas y planificación del sistema educativo, desorganización administrativa y orgánica, cobertura ineficaz en todos sus niveles, oferta educativa poco pertinente y problemas de infraestructura educativa.

El propósito para el diseño del nuevo modelo de gestión educativo consistió en “garantizar la rectoría del sistema mediante el fortalecimiento institucional de la autoridad educativa nacional y potencie la articulación entre niveles institucionales desconcentrados del sistema”; así como también, el fortalecimiento de los procesos para lograr una mayor eficiencia y calidad de los servicios del sector educativo a nivel nacional.

Conclusiones

En conclusión, el Diseño del nuevo modelo de gestión desconcentrado del MINEDUC que opera a nivel central, así como en zonas, distritos y circuitos, se ha establecido a través de normativa específica emitida por la entidad, lo que ha viabilizado la implementación de la política pública de desconcentración. La articulación entre dicha normativa y la gestión de la institución ha contribuido en la redistribución del poder hacia los niveles jerárquicamente dependientes (UOD zonales y UOD distritales) que ejercen facultades y atribuciones específicas de su nivel territorial. Esto incidió, a su vez, en la optimización de la gestión de los procesos habilitantes y agregadores de valor de la planta central, beneficiando a la ciudadanía, al contar con servicios

institucionales y públicos más cercanos, evitando una movilización innecesaria hacia las grandes ciudades y brindando oportunidades a la población del territorio.

En cuanto a la Implementación se puede mencionar lo siguiente:

1. A partir de los resultados expuestos sobre la implementación de unidades desconcentradas, tanto en UOD zonales como en UOD distritales, en las variables de pertinencia territorial y ubicación de unidades desconcentradas, en promedio, el 97% de los encuestados (servidores y usuarios) manifiestan que las mismas responden a las necesidades del territorio, mientras que el 86% afirma que su ubicación es apropiada; estos resultados permiten inferir que la implementación del modelo de desconcentración ha acercado los servicios a la ciudadanía y existe una planificación de servicios, institucionales y públicos, acorde a las necesidades territoriales. Además, las UOD (zonales y distritales) consideran que la optimización de la infraestructura, a través de la ubicación conjunta de varias unidades desconcentradas para la facilitación del acceso, prestación de sus servicios y recursos, se debe considerar como un elemento para la planificación institucional.
2. Para el caso de los establecimientos prestadores de servicios, la microplanificación alcanza un 97% de implementación de servicios públicos, con una brecha del 3% que corresponde a 166 unidades educativas. Los encuestados del Nivel Central manifiestan que las principales causas por las que no se ha logrado implementar en su totalidad las Unidades Educativas se debe a: falta de presupuesto, continuidad de procesos (rotación del personal) y la necesidad de actualizar el análisis territorial de los establecimientos prestadores de servicios.
3. Los recursos financieros asignados al proceso de desconcentración del MINEDUC, en el período 2010 – 2017, en promedio, ha transferido alrededor del 94% del presupuesto total de la entidad a los niveles desconcentrados
4. En cuanto a la asignación de recursos destinados para el modelo de desconcentración, en la encuesta del nivel central se indicó que efectivamente dichos recursos han permitido garantizar un acceso equitativo en los diferentes territorios, lo que da como resultado cobertura territorial a través de la creación de unidades desconcentradas.

Finalmente, en cuanto a la Operación del modelo, la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios que prestan las unidades educativas tiene una tendencia favorable y existe un reconocimiento a la prestación de servicios educativos; por lo que los encuestados expresan encontrarse conformes con la calidad de los servicios, la calidez (amabilidad) y horario de atención; así como también con que dichos establecimientos cumplen con sus necesidades; esto, sumado a lo expuesto por la encuesta del nivel central, da cuenta de la articulación entre la institucionalidad y la prestación de servicios, así como la consideración de variables y criterios territoriales en la planificación de servicios educativos. No obstante, es importante que se tome en cuenta que existe un importante número de ciudadanos que no conocen los servicios que se prestan en este tipo de unidades desconcentradas por lo que cabría que la entidad incluya acciones direccionadas a una mayor socialización.

Asimismo, sería pertinente que se lleven a cabo procesos de seguimiento a la calidad en los servicios institucionales para garantizar que los porcentajes alcanzados se mantengan.

Ministerio de Salud Pública – MSP

Componente de Diseño

Uno de los principales hitos históricos del Ministerio de Salud Pública data de 1993 cuando mediante Decreto Ejecutivo No. 1192 se establece la estructura básica del MSP con un nivel central, cuya autoridad es el ministro, un subsecretario agregador de valor y un subsecretario administrativo. A nivel desconcentrado contaba con Direcciones Provinciales y Áreas de Salud.

En el año 1998 se incrementa una Subsecretaría Agregadora de Valor adicional. Para el 2003 se expide la estructura orgánica por procesos de la entidad, implementando 2 Subsecretarías Agregadoras de Valor adicionales (total 4 subsecretarías con procesos agregadores de valor); para entonces, el nivel desconcentrado se encontraba conformado por la Subsecretaría Regional de Salud Costa – Insular, Subsecretaría Regional de Salud Región Amazónica, Direcciones Provinciales de Salud, Hospitales de Especialidades y Hospital Especializado, Hospital General, Áreas de Salud Urbanas y Rurales, Subcentros de Salud y Puestos de Salud.

El presupuesto de la entidad era ejecutado en 5 instancias adscritas y 24 Direcciones Provinciales, además de la Planta Central.

Para iniciar el proceso del diseño del modelo de desconcentración a nivel del Ministerio de Salud Pública, en el año 2012 se planteó el nuevo Modelo de Atención Integral del Sistema de Salud que tiene como finalidad incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades del sector, acercar y mejorar la calidad de los servicios de salud en el territorio. Para ello, se crea el proyecto “Reforma al Sector Salud, Reestructura del Ministerio de Salud Pública”

Conclusiones

En conclusión, el Ministerio de Salud Pública, al ser una entidad de tipología 2, planteó un diseño del modelo desconcentrado con presencia territorial en las 9 zonas de planificación y 140 distritos administrativos. Para viabilizar el diseño institucional desconcentrado, generó normativa específica; es así que a través de Acuerdos Ministeriales se normó la cobertura y ubicación de las unidades desconcentradas zonales y la Senplades emitió un Acuerdo Ministerial para definir la cobertura y ubicación de las direcciones distritales. A su vez, se crearon nuevas instituciones (ARCSA, ACESS, INSPI) para regular y controlar las disposiciones del ministerio y fomentar la investigación en el área de la salud.

En cuanto a la implementación del modelo desconcentrado institucional, entre el 2012 y el 2013 se logró implementar las 9 coordinaciones zonales y las 140 direcciones distritales planificadas. En cuanto a la Microplanificación de servicios públicos, existe una brecha del 2% por implementar y el modelo para la prestación de servicios fue configurado a través de la Red Pública de Salud abarcando los prestadores del MSP, ISSFA e IESS. Para que sea factible la ejecución de las atribuciones y productos institucionales de los niveles desconcentrados, entre el 2010 y el 2018, el MSP asignó un promedio del 87% de su presupuesto institucional a las UOD zonales y distritales.

Uno de los aspectos que resaltan en relación al componente de implementación se relaciona a las observaciones de las unidades desconcentradas sobre su ubicación, ya que si bien los encuestados de los niveles zonal y distrital (100% y 94% respectivamente) consideran que es pertinente su ubicación, un promedio del 13% de usuarios encuestados afirmó que no responde a sus necesidades. En cuanto a la ubicación de los establecimientos prestadores de servicios de salud, los encuestados a nivel zonal respondieron en un 11% y a nivel distrital en un 25% que los EPS requieren cambios para mejorar la cobertura poblacional; mientras que la ciudadanía encuestada respondió en un 90% que los servicios prestados responden a sus necesidades.

En relación a la operación del modelo desconcentrado, las UOD zonales y distritales cuentan con una

ejecución presupuestaria que bordea el 98%, lo cual es bueno para la gestión de los niveles desconcentrados. Por otra parte, las encuestas reflejaron un conocimiento de la organización interna (95,7%) lo que se ve reflejado en el servicio que se presta por el trabajo coordinado del personal (reuniones y cronogramas de trabajo, comités de mejoramiento de calidad continua, entre otros). Así también, que las responsabilidades ejercidas en el territorio permiten el aumento de la cobertura territorial del servicio (83%), mejoraron los tiempos de respuesta (87.2%), redujeron los costos en los trámites (70.2%) y la accesibilidad de la población a los servicios (89.4%). Para los funcionarios de las EPS (78,7%) los establecimientos cumplen con la capacidad establecida de acuerdo con su tipología.

Por los resultados obtenidos, se puede decir que existe coherencia entre el diseño del modelo desconcentrado y la implementación de sus unidades desconcentradas, lo que se evidencia en la conformidad de los funcionarios encuestados con el cumplimiento de sus productos institucionales, solo existe un porcentaje menor en la ejecución del producto institucional relacionado al fortalecimiento de capacidades institucionales, por lo que sería recomendable que la entidad trabaje en estrategias de capacitación que se puedan hacer a través de medios digitales.

Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES

Componente de Diseño

Mediante Decreto No. 580 del 23 de agosto del 2007, en el artículo 1, se cambia de denominación al Ministerio de Bienestar Social por Ministerio de Inclusión Económica y Social. Anteriormente a la fecha de su creación el Ministerio fue conocido como Provisión Social, Bienestar Social, Protección de menores entre otros ya que sus competencias y atribuciones estaban divididas en diferentes entidades de la Función Ejecutiva y algunas de operación particular.

La característica de este Ministerio fue la desarticulación de acciones del sector social entre diversos actores con competencias, facultades y atribuciones. De esta manera se puede mencionar como actores institucionales a la Operación Rescate Infantil (ORI), el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), Dirección de atención integral a la niñez y adolescencia (DAINA), Instituto nacional de la niñez y la familia (INNFA).

Sobre esta base, el modelo de gestión implementado hasta el 2007 evidencia una concentración de facultades a nivel de planta central dejando exclusivamente la ejecución de la política pública, normativas y lineamientos a las instituciones reguladas o adscritas (ORI, FODI, DAINA, INNFA) al Ministerio hasta ese entonces denominado Ministerio de Bienestar Social.

Conclusiones

A nivel del diseño, se realizó el proceso de definición de sus facultades y atribuciones para los niveles jerárquicamente dependientes lo que permitió que se viabilice el diseño del modelo desconcentrado institucional. Esta entidad también pertenece a la Tipología 2; no obstante, del análisis técnico realizado la entidad definió que por la naturaleza de sus atribuciones no sería necesaria una presencia en los 140 distritos administrativos de planificación sino que operaría con un modelo de cobertura pluridistrital, lo que se estableció a través de la emisión de normativa específica para la institución (Acuerdo Ministerial N° 80 del 19 de junio 2015, que establece el Estatuto Orgánico por Procesos con la definición de roles y cobertura de los niveles desconcentrados).

Por otro lado, se ha implementado el 93% de sus unidades desconcentradas (9 Coordinaciones Zonales, 40 Direcciones Distritales y 16 Oficinas Técnicas – tiene pendiente de implementar una Oficina Técnica en La Concordia) y un 93% de su planificación de establecimientos prestadores de servicios. En promedio ha asignado 97% de su presupuesto institucional a los niveles desconcentrados. Los resultados referentes a la ubicación apropiada de las UOD fueron: 88% a nivel zonal, 67% a nivel distrital y 50% en Oficinas Técnicas. En cuanto a la percepción ciudadana el 86% indicó que la ubicación de las Unidades Desconcentradas Zonales del ministerio sí responde a las necesidades territoriales. En relación a la ubicación de los prestadores de servicios del MIES, en promedio un 87% de los encuestados de las UOD consideran que la ubicación de los centros infantiles y gerontológicos es adecuada.

En la operación, se cuenta con una ejecución presupuestaria promedio del 99% a nivel zonal y del 98% a nivel distrital. El 95,6% de los encuestados de las Entidades Prestadoras de Servicios-EPS, respondieron que sí existen mecanismos de organización interna para la prestación óptima del servicio. Esto se corrobora en las Unidades Desconcentradas Zonales las cuales manifiestan que sus roles son claros entre los niveles desconcentrados (100%), el 89% manifiesta que es "Bueno" y el 11% restante califica como excelente a las unidades desconcentradas zonales, e indican que se ha optimizado la gestión de los procesos habilitantes y agregadores de valor. El 98,5% de los funcionarios de las entidades prestadoras de servicios, manifiestan que los establecimientos cumplen con la capacidad de acuerdo a su tipología.

Ministerio del Deporte (Actual Secretaría Técnica del Deporte)

Componente de Diseño

El sector Deporte, históricamente estuvo vinculado al Ministerio de Educación. En el año 2007, con Decreto Ejecutivo No. 6, del 15 de enero, publicado en el Registro Oficial No. 22 del 14 febrero 2007, se crea el Ministerio de Deporte y esta entidad asume las funciones que correspondían a la Secretaría Nacional de Cultura Física, Deportes y Recreación.

Conclusiones

El Ministerio del Deporte, actual Secretaría del Deporte, al ser una entidad de Tipología 3 (Alta descentralización, baja desconcentración) diseñó su modelo desconcentrado con una presencia institucional que llega hasta el nivel zonal, por lo que la entidad operó con la planta central y unidades operativas desconcentradas en 7 zonas de planificación. Por otra parte, a través del Acuerdo Ministerial N° 490 del 19 de mayo de 2017 se estableció la planificación de prestadores de servicios a nivel nacional. Finalmente, con el Decreto Ejecutivo N°438 del 14 de junio de 2018 se creó la Secretaría de Deportes, con autonomía administrativa y financiera.

La entidad ha implementado el 100% de sus unidades desconcentradas (7 Coordinaciones Zonales) y tiene una brecha de implementación de prestadores de servicios del 96%; actualmente cuenta únicamente con 6 prestadores de servicios deportivos a nivel nacional (5 Centros de Alto Rendimiento y 1 Polideportivo). Entre 2013 y 2017 asignó un 5% de su presupuesto institucional a su nivel desconcentrado, esto indica que si bien las UOD zonales tienen definidos sus roles y productos institucionales, la gestión administrativa y financiera sigue estando a cargo de planta central, lo que da cuenta de que aún existe dependencia del nivel central.

En cuanto a la ubicación de las UOD zonales, el 100% de los encuestados dijo que su ubicación es adecuada, así como un 86% respondió que la planificación de prestadores de servicios responde a las necesidades territoriales. Los encuestados de la ciudadanía indicaron en un 67% que los servicios prestados responden a las necesidades territoriales.

Las Unidades Desconcentradas Zonales cumplen con una ejecución presupuestaria promedio del 99%, especialmente porque tienen una asignación menor. El 100% de los encuestados de las EPS, respondieron que sí existe organización interna y que esta se ve reflejada en el servicio que se presta por el trabajo coordinado del personal. El 80% de los funcionarios de las entidades prestadoras de servicios, manifiestan que los establecimientos cumplen con la capacidad de acuerdo a su tipología y que los recursos como el talento humano (80%), tecnológico y financiero (60%).

El Ministerio del Deporte tiene un importante desafío en cuanto a la implementación de prestadores de servicios con los que daría cobertura a su población objetivo, no obstante, es de resaltar que por el carácter de las competencias que ejerce, es trascendental la generación de estrategias con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el ejercicio de la política pública deportiva.

Ministerio del Interior - MDI

Mediante la emisión del Decreto Ejecutivo No. 632 de 17 de enero de 2011 se dispone que la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional sea asumida por el Ministerio del Interior (MDI). En este sentido, el MDI desarrolla la gestión institucional, mientras que la Policía Nacional (PNE) efectúa la gestión operativa a través de los establecimientos prestadores de servicios (Unidades de Vigilancia Comunitaria - UVC y Unidades de Policía Comunitaria - UPC).

Conclusiones

La prestación de servicios de seguridad ciudadana ha implicado la reorganización de los establecimientos prestadores de servicios policiales (UVC – UPC) para ampliar la cobertura y mejor atención a la ciudadanía.

De acuerdo con la percepción de funcionarios de la EPS y la ciudadanía encuestada, se ha mejorado el acceso a los servicios, el mismo que es efectivo y pertinente a las condiciones y requerimientos del territorio. Así también, se presta el servicio con eficiencia, calidez y la infraestructura es óptima en la prestación del servicio. Algunos aspectos institucionales que han dificultado la prestación de servicios son el limitado talento humano y los insumos y materiales.

Existe una brecha para las infraestructuras nuevas o repotenciadas de las EPS (UPC y UVC) del 39% y no se ha podido presentar resultados sobre la implementación de las EPS por tipologías implementadas a nivel nacional, puesto que no se cuenta con esta información.

El talento humano, los insumos y materiales dificultan la capacidad operativa para la prestación de los servicios en algunas zonas, lo que además influye en la percepción de satisfacción del servicio de la ciudadanía.

Finalmente, la entidad pasará a generar un nuevo modelo de gestión con base en las atribuciones y competencias asignadas por la Presidencia de la República, por lo que es de vital importancia que en este proceso se consideren las necesidades de fortalecimiento de la prestación de servicios de las UPC y UVC.

