

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

TESIS DOCTORAL

PATRONAZGO DEL SIGLO XXI: PRÁCTICAS CLIENTELARES EN LA REVOLUCIÓN
CIUDADANA (2007-2017) Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR

CECILIA SANDOVAL CABRERA

DIRECTORES

FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ

ANDRÉS RIVAROLA PUNTIGLIANO

AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadros Capítulo I

Cuadro 1.1. Características del poder de patronazgo del presidente.....	40
---	----

Cuadros Capítulo II

Cuadro 2.1. Asignaciones presupuestarias para las ramas del Gobierno en 1831....	69
--	----

Cuadros Capítulo III

Cuadro 3.1. Secretarios nacionales de SENPLADES y SNAP (2007-2017)	132
--	-----

Cuadro 3.2. Funcionalidad (Rotación) de los designados por patronazgo en los tres periodos presidenciales de Rafael Correa	135
--	-----

Cuadros Capítulo IV

Cuadro 4.1. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en el gobierno del Ecuador entre 2006 y 2016.	145
---	-----

Cuadro 4.2. Variación porcentual de empleados públicos 2006-2016, antes y después de corrección de nómina en las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación superior	148
--	-----

Cuadro 4.3. Catastro de las instituciones públicas. Resumen de instituciones del Sector público hasta mayo de 2016.	149
--	-----

Cuadro 4.4. Número de servidores públicos por edades y rango de remuneraciones a mayo de 2016 - Rama institucional 1*.....	151
--	-----

Cuadro 4.5. Sueldos y salarios del Sector público no financiero, período 2006-2017 (en US dólares). Presupuesto General del Estado (PGE).....	154
---	-----

Cuadro 4.6. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2001 y 2006 en los ministerios estudiados.....	158
--	-----

Cuadro 4.7. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2006 y 2016 en los ministerios estudiados.....	159
--	-----

Cuadro 4.8. Comparación de la variación porcentual entre 2001-2006 y 2006-2016 del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador	160
--	-----

Cuadro 4.9. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes entre 2016 y 2017 en la administración central del Ecuador.....	209
--	-----

Cuadros Capítulo V

Cuadro 5.1. Extensión de las designaciones por patronazgo por nivel jerárquico durante la administración de Rafael Correa (en porcentajes)	214
Cuadro 5.2. Poder de designación por patronazgo de ocupantes de cargos de responsabilidad dentro de la administración de Rafael Correa (en porcentajes)	217
Cuadro 5.3. Poder de designación por patronazgo del presidente de la República y de funcionarios con cargos de responsabilidad, frente al partido político (en porcentajes).....	218
Cuadro 5.4. Actores externos al gobierno de Rafael Correa con poder de designación de funcionarios públicos (2007-2017).....	223
Cuadro 5.5. Competencias y habilidades requeridas para las contrataciones por patronazgo en general (en porcentajes)	228
Cuadro 5.6. Motivaciones básicas para contratar por patronazgo (en porcentajes).	231
Cuadro 5.7. Criterios de selección para la contratación de tecnócratas en general (en porcentajes).....	235
Cuadro 5.8. Habilidades de operación política requeridas a los cargos técnicos (en porcentajes).....	238
Cuadro 5.9. Variación de las prácticas de designación por patronazgo en los gobiernos del Ecuador, antes y después de 2007.	241
Cuadro 5.10. (Respuestas frecuentes) Características de la designación por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa con relación a gobiernos anteriores	242
Cuadro 5.11. Variación del nivel de politización del Servicio público entre los tres periodos presidenciales de Rafael Correa (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017).....	243
Cuadro 5.12. Variación del tipo de prácticas de designación por patronazgo entre sectores ministeriales e instituciones públicas del Ecuador.....	245
Cuadro 5.13. (Respuestas frecuentes) Observaciones más frecuentes acerca de los designados por patronazgo en el área de conocimiento del entrevistado	246
Cuadro 5.14. (Respuestas frecuentes) Impacto de la designación por patronazgo en los resultados de las políticas públicas en el área de conocimiento del entrevistado.	246
Cuadro 5.15. (Respuestas frecuentes) Evaluación de las reformas realizadas mediante la LOSEP al servicio público en el Ecuador en el área de conocimiento del entrevistado.....	248
Cuadro 5.16. Medición compuesta utilizando las categorías de las variables 1 y 2: “Poder de designación” (Hiperpresidencialismo) según la “Extensión de las contrataciones en los niveles jerárquicos de la Administración pública” (Patronazgo).....	254
Cuadro 5.17. Medición compuesta entre las categorías de la variable Hiperpresidencialismo: “Poder de designación del ocupante del cargo” relacionada	

con “El presidente de la República consultando con el partido o sin consultar a nadie”	256
Cuadro 5.18. Medición compuesta que relaciona las capacidades y habilidades requeridas con las motivaciones básicas de control o recompensa	259
Cuadro 5.19. Medición compuesta que relaciona los criterios de selección de funcionarios de perfil tecnocrático con las habilidades de operación política requerida a los cargos técnicos	261
Cuadro 5.20. Variación específica entre 2006 y 2016 de sueldos y salarios del sector público no financiero (en US Dólares)	264
Cuadro 5.21. Variación específica entre 2006 y 2016 del número de empleados públicos permanentes y no-permanentes del Servicio público del Ecuador	264
Cuadro 5.22. Variaciones porcentuales en gasto corriente y gastos de inversión del PGE, previo al inicio de la administración de Rafael Correa (2006) y en el semestre previo al término de su mandato (2016)	266

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráficos Capítulo II

Gráfico 2.1. Índice de Desarrollo del Servicio civil en América Latina, 2004.....	76
Gráfico 2.2. Evaluación del Servicio Civil ecuatoriano en 2004.....	77
Gráfico 2.3. Índice de mérito – Países latinoamericanos	79

Gráficos Capítulo V

Gráfico 5.1. Línea de tiempo (secuencia lineal) de predominio de las facciones internas dentro del gobierno de Rafael Correa.....	252
---	-----

Apendice I: Gráficos Capítulo IV

Gráfico 4.1. Sueldos y salarios del personal del Sector público no financiero en GASTO CORRIENTE, período 2006-2017 (en miles de millones de dólares). Presupuesto General del Estado (PGE)	275
Gráfico 4.2. Sueldos y salarios del personal del Sector público no financiero en GASTOS DE INVERSIÓN, período 2006-2017 (en miles de millones de dólares). Presupuesto General del Estado (PGE)	275
Gráfico 4.3. Variación del número de empleados públicos 2006-2016, antes y después de corrección de nómina. Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación Superior.....	276
Gráfico 4.4. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2001 y 2006 en los ministerios estudiados.....	277
Gráfico 4.5. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2006 y 2016.....	277
Gráfico 4.6. Comparación de la variación porcentual entre 2001-2006 y 2006-2016 del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador	278

Apendice I: Gráficos Capítulo V

Gráfico 5.2. Extensión de las designaciones por patronazgo en el nivel jerárquico ALTO durante la administración de Rafael Correa (en porcentajes)	278
Gráfico 5.3. Extensión de las designaciones por patronazgo en el nivel jerárquico MEDIO durante la administración de Rafael Correa	279
Gráfico 5.4. Poder de designación por patronazgo de ocupantes de cargos de responsabilidad dentro de la administración de Rafael Correa (en porcentajes)	279
Gráfico 5.5. Poder de designación por patronazgo del presidente de la República, período 2007-2017.....	280

Gráfico 5.6. Poder de designación por patronazgo del nivel jerárquico ALTO, período 2007-2017.....	280
Gráfico 5.7. Poder de designación por patronazgo del nivel jerárquico MEDIO, período 2007-2017.....	281
Gráfico 5.8. Capacidades y habilidades requeridas para contratar por patronazgo en general (en porcentajes). Nivel jerárquico ALTO.....	281
Gráfico 5.9. Motivaciones primarias para contratar por patronazgo (en porcentajes).	282
Gráfico 5.10. Criterios de selección para la contratación de tecnócratas en general (en porcentajes)	282
Gráfico 5.11. Habilidades de operación política requeridas a los cargos técnicos (en porcentajes).....	283
Gráfico 5.12. Variación de las prácticas de designación por patronazgo entre gobiernos, antes y después de 2007.....	283
Gráfico 5.13. Características de la designación por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa con relación a gobiernos anteriores	284
Gráfico 5.14. Observaciones más frecuentes de los funcionarios públicos entrevistados acerca de las designaciones por patronazgo en el área de conocimiento del entrevistado.....	284
Gráfico 5.15. Impactos de la designación por patronazgo en los resultados de las políticas públicas en el área de conocimiento del entrevistado.....	285

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	10
1.1. EL PATRONAZGO: UNA REVISIÓN DE SU ESTUDIO.	10
1.1.1. Antecedentes.....	10
1.1.2. El concepto del patronazgo en sus albores.	12
1.1.3. El estudio del patronazgo en Latinoamérica.....	14
1.2. EL CONCEPTO DE PATRONAZGO: UNA REVISIÓN ACTUAL.....	16
1.3. EL PATRONAZGO DENTRO DEL ESTUDIO DE LAS RELACIONES CLIENTELARES	19
1.3.1. Consideraciones y distinciones analíticas entre los conceptos de patronazgo y clientelismo.....	19
1.4. PATRONAZGO, POLITIZACIÓN DEL ESTADO Y POLITIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA	21
1.4.1. Introducción: menos estudios sobre patronazgo, más sobre clientelismo....	21
1.4.2. Politización del Estado y politización del Servicio público.....	23
1.4.3. Instrumentalizar la burocracia para controlar las políticas públicas.	25
1.5. EL APARATO ESTATAL BAJO EL PATRONAZGO Y LAS DESIGNACIONES POLÍTICAS	26
1.5.1. Introducción.....	26
1.5.2. La cuota de nombramientos en el Servicio público.....	27
1.6. ¿FAMILIA, GREMIO, PARTIDO O PRESIDENTE? LOS MOTIVOS DETRÁS DE LA DISCRECIONALIDAD EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA.	28
1.6.1. Introducción.....	28
1.6.2. El patronazgo de clan	29
1.6.3. El patronazgo de estilo corporativo.....	31
1.6.3.1. Patronazgo y corporativismo.	32
1.6.4. El patronazgo partidario	33
1.6.5. El patronazgo hiperpresidencial o patronazgo del Siglo XXI.....	35
1.6.5.1. Introducción.....	35
1.6.5.2. El poder de patronazgo del presidente latinoamericano.	38
1.7. PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	41
1.8. HIPÓTESIS	43
1.8.1. Variables independientes.	43

1.8.1.1. Variable independiente No. 1: Patronazgo político.....	44
1.8.1.2. Variable independiente No. 2: Hiperpresidencialismo.	44
1.8.2. Variable dependiente: Politización tecnocrática instrumental de la Administración pública.....	45
1.9. OBJETIVOS.....	46
1.9.1. Objetivo general.....	46
1.9.2. Objetivos específicos.....	46
1.10. ENFOQUE METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN.	47
1.10.1. Resumen.....	47
1.10.2. Metodología y estrategia de investigación.....	50
1.10.2.1. Estrategia de investigación para medir la politización tecnocrática instrumental en el Servicio público.	52
1.10.2.2. Estrategia de investigación para medir el patronazgo y el hiperpresidencialismo.	55
1.10.2.3. Estrategia para la realización de entrevistas a funcionarios de la Administración pública ecuatoriana.	57
CAPÍTULO II. CONTEXTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL ECUADOR.....	68
2.1. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL ECUADOR. ORÍGENES Y DESARROLLO.....	68
2.1.1. La Función pública en la Colonia y en el inicio de la vida republicana.....	68
2.1.2. El Servicio público a partir de la revolución Liberal.....	71
2.1.3. Creación de marcos normativos para la carrera administrativa.....	72
2.1.4. Normativas y leyes del Servicio público a finales del siglo XX.....	74
2.2. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: UNA REVISIÓN CONTEMPORÁNEA DE AMÉRICA LATINA Y ECUADOR.....	75
2.2.1. Situación del Servicio público latinoamericano en el nuevo milenio.....	75
2.2.2. Meritocracia y profesionalización del Servicio público en el Ecuador.....	78
2.3. REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DURANTE EL PERÍODO 2007-2017.	80
2.3.1. Introducción.....	80
2.3.2. El inicio de la planificación estatal de la era correísta.....	81
2.3.3. La Secretaría Nacional de la Administración Pública y la Secretaría Nacional de Desarrollo durante el período 2007-2017.	85
2.3.4. El rol de la CEPS y del CELAG durante el período 2007-2017.	90

2.3.5. La Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa (LOSEP)...	92
2.3.6. El rol del Instituto de la Meritocracia (INM) en la profesionalización del Servicio público	95
2.3.7. En conclusión: El inicio de una nueva era en el Servicio público ecuatoriano.	96
CAPÍTULO III. CONTEXTO POLÍTICO Y PATRONAZGO DEL SIGLO XXI EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.....	97
3.1. LOS ORÍGENES DEL HIPERPRESIDENCIALISMO EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA DE RAFAEL CORREA	97
3.1.1. Una revisión del sistema presidencial latinoamericano	97
3.1.2. Orígenes del debate académico sobre el presidencialismo latinoamericano.	99
3.1.3. Presidencialismo y autoritarismo en la administración hiperpresidencial correísta.....	100
3.2. RAFAEL CORREA: EL INICIO DE UN NUEVO CICLO POLÍTICO.	101
3.2.1. La era de Rafael Correa.....	101
3.2.2. Primer período presidencial de Rafael Correa	106
3.2.2.1. <i>El rol de la Constitución de Montecristi en la construcción del modelo hiperpresidencialista de gobierno.</i>	111
3.2.2.2. <i>El poder del patronazgo y las luchas internas entre facciones.</i>	114
3.2.2.3. <i>“¿Qué tiene de raro?”</i>	118
3.2.3. Segundo período presidencial, consolidación de un proyecto hiperpresidencial y autoritario	121
3.2.4. Tercer período presidencial: el gobierno de <i>los entrepreneurs</i>	130
3.2.4.1. <i>Funcionalidad de los designados por patronazgo y su rotación en la esfera pública.</i>	134
3.2.4.1. <i>“La dictadura del corazón”</i>	138
3.2.4.2. <i>El poder hiperpresidencial en la politización instrumental de la tecnocracia.</i>	140
CAPÍTULO IV. EL PATRONAZGO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CORREÍSTA. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS.....	144
4.1. INTRODUCCIÓN	144
4.2. EL CRECIMIENTO DEL APARATO ESTATAL, ANTES Y DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE RAFAEL CORREA	145
4.2.1. Composición etaria y perfil profesional de las contrataciones.	150
4.2.2. Los sueldos del Sector público en gasto corriente y en gasto de inversión durante la administración de Rafael Correa	153

4.3. CRECIMIENTO DEL APARATO ESTATAL EN LA MUESTRA. LOS MINISTERIOS DE FINANZAS, RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA, BIENESTAR ECONÓMICO Y SOCIAL Y SALUD PÚBLICA	157
4.4. DESMONTANDO LA INSTITUCIONALIDAD: APLICACIÓN DE REFORMAS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR.....	161
4.4.1. Aplicación de reformas I: El ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador	162
4.4.1.1. <i>La Ley Reformatoria a la LOSE</i>	164
4.4.1.2. <i>La Escuela de Verano y la Escuela de Formación Continua del MRECI</i>	168
4.4.1.3. <i>Transformación del MRECI en ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)</i>	169
4.4.1.4. <i>“Tú alpargatas, tú arco y flecha, tú taparrabo”: patronazgo en la Cancillería del Ecuador en el gobierno de Rafael Correa</i>	170
4.4.2. Aplicación de reformas II: El ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura del Ecuador.....	178
4.4.3. Aplicación de reformas III: El Plan Piloto de Reforma Institucional del ministerio de Finanzas del Ecuador.....	183
4.4.4. Aplicación de reformas IV: El ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador	190
4.4.4.1. <i>Introducción</i>	190
4.4.4.2. <i>Un cambio de nombre, un “cambio de época”. El inicio de una nueva estrategia de patronazgo</i>	191
4.4.4.3. <i>¿Partido o presidente? Alineación en el MIES durante el gobierno correísta</i>	194
4.4.4.4. <i>Contrataciones con prácticas de patronazgo “inclusivo”</i>	198
4.4.5. Aplicación de reformas V: El ministerio de Salud Pública del Ecuador.....	201
4.4.5.1. <i>Introducción</i>	201
4.4.5.2. <i>Desmantelando la institucionalidad. La era correísta en el MSP</i>	202
4.4.5.3. <i>El peso político de Rafael Correa y Alianza PAIS en el MSP</i>	205
4.5. EL SERVICIO PÚBLICO ECUATORIANO EN EL FIN DEL MANDATO CORREÍSTA Y EL INICIO DE UN NUEVO GOBIERNO	209
CAPÍTULO V. SISTEMATIZACIÓN GENERAL DE RESULTADOS. ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO ECUATORIANO.....	211
5.1. RESUMEN.....	211

5.2. EXTENSIÓN DE LAS DESIGNACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS POR PATRONAZGO DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ECUATORIANA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CORREÍSTA.....	213
5.3. PODER DE DESIGNACIÓN POR PATRONAZGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DEL PARTIDO POLÍTICO POR NIVEL JERÁRQUICO DENTRO DE LOS MINISTERIOS ESTUDIADOS.....	216
5.3.1. Gobernando sin oposición	221
5.3.1.1. <i>Nuevos y viejos actores: auge y caída en el espacio de la cuota política</i>	222
5.4. COMPETENCIAS Y HABILIDADES REQUERIDAS A LOS DESIGNADOS POR PATRONAZGO DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA	226
5.4.1. Motivaciones básicas para realizar contrataciones por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa.....	231
5.5. TECNÓCRATAS Y TECNO-POLÍTICOS DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.....	234
5.5.1. Habilidades de operación política requeridas a los cargos técnicos.....	238
5.6. MEDICIÓN DE LA OPINIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ENTREVISTADOS	240
5.7. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES.....	250
5.7.1. Relación de las variables independientes Patronazgo e Hiperpresidencialismo dentro de los diferentes sectores y niveles jerárquicos de la Administración pública ecuatoriana	253
5.7.2. Sistematización de las motivaciones para la politización tecnocrática instrumental del Servicio público ecuatoriano.....	258
5.7.3. Sistematización de las cifras de crecimiento del aparato estatal durante la administración de Rafael Correa	263
5.8. CONCLUSIONES	266
CAPÍTULO VI. CONCLUSIÓN.....	268
APÉNDICE I.....	275
Anexo de Gráficos	275
Capítulo IV.....	275
Capítulo V	278
APÉNDICE II.....	285
Cuestionario de entrevistas a funcionarios públicos del Servicio público del Ecuador	285

Cuestionario de entrevistas a miembros fundadores del Buró Político del	291
Movimiento Alianza PAIS	291
APÉNDICE III.....	292
Perfiles de los entrevistados con el código SP (Servidor público).....	292
Perfiles de los entrevistados con el Código EX (Experto)	298
Perfiles de los entrevistados con el Código AP (Alianza PAIS)	299
BIBLIOGRAFIA.....	299
Documentos.....	314
Sitios digitales.....	315

INDICE DE ACRÓNIMOS

AFESE	Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América
ARCOSA	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELAG	Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica
CEPS	Centro de Estudios Políticos y Sociales
CFN	Corporación Financiera Nacional
CNE	Consejo Nacional Electoral del Ecuador
CNJ	Corte Nacional de Justicia
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CON HAREM	Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador
CPCCS	Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social
CRC	Comité de la Revolución Ciudadana
DNA	Dirección Nacional de Archivo
DNP	Dirección Nacional de Personal
ERA	Escuelas de la Revolución Agraria
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
IEPI	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual
INAR	Instituto Nacional de Riego
INCCA	Instituto Nacional de Capacitación Campesina

INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
INFFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
INH	Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Doctor Leopoldo Izquieta Pérez
INM	Instituto Nacional de la Meritocracia
INSPI	Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
LOSCCA	Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa
LOSE	Ley Orgánica del Servicio Exterior
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MF	Ministerio de Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
MT	Ministerio del Trabajo
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OELAC	Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe
OSCIDI	Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional
PGE	Presupuesto General del Estado
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PROECUADOR	Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones

PS-FA	Partido Socialista-Frente Amplio
PSP	Partido Sociedad Patriótica 21 de enero
SECOM	Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República
SEDIPLA	Secretaría de Diálogo Social y Planificación
SENDA	Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo
SENESCYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública
SNTG	Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión
SODEM	Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
UAFE	Unidad de Análisis Financiero del Ecuador
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

INTRODUCCIÓN

Después de 10 años de una constante crisis económica y social que condujo a que tres presidentes legítimamente electos no pudieran concluir sus mandatos, a la quiebra del sistema financiero y a un cambio de moneda, en enero de 2007 un joven candidato outsider llamado Rafael Correa asumió la presidencia del Ecuador con el respaldo de sectores tecnocráticos, académicos, de la burguesía guayaquileña y de los movimientos sociales, y con el apoyo de una ciudadanía con la mirada puesta en la expectativa del cumplimiento de los cambios estructurales que prometió durante su campaña presidencial en 2006.

Una de sus promesas fundamentales de campaña fue convocar a una Asamblea Constituyente, con lo cual daría inicio a cambios profundos en el sistema político e institucional del Ecuador. La puesta en marcha del ambicioso plan de reformas, inversiones en recursos humanos e infraestructura de Rafael Correa se efectuó de forma paralela a un exacerbado crecimiento del aparato estatal y del gasto público.

La mayoría de estudios sobre la gestión de Rafael Correa ha sido enfocada desde las perspectivas del liderazgo populista, el autoritarismo, el hiperpresidencialismo y la corrupción; pero se ha prestado poca atención al proceso de transformación de las instituciones del Estado llevado a cabo durante su gobierno, el cual contempló una reestructuración integral de la Administración pública desde el punto de vista de su organización, recursos humanos, objetivos políticos y de políticas públicas e incrementó significativamente la nómina de funcionarios del Servicio público ecuatoriano y el gasto público en sueldos y salarios de este sector.

Con respecto a las contrataciones discrecionales de servidores públicos dentro de las administraciones gubernamentales, cabe señalar que este tipo de prácticas tradicionalmente ha sido analizado desde la perspectiva del clientelismo; su estudio se ha enfocado en los mecanismos de intercambio entre patrones y electorado, así como en el rol que dichas dinámicas desempeñan en el funcionamiento de las maquinarias político-electorales (Hilgers, 2012; Holland y Palmer-Rubin, 2015; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Schaffer y Baker, 2015).

En este trabajo propongo una explicación diferente, al estudiar este tipo de nombramientos durante la administración correísta desde la perspectiva del patronazgo político, la cual me permite explorar la relación entre el poder Ejecutivo, el partido político

y el Servicio público. En este sentido, existen claras distinciones entre el clientelismo tradicional y el patronazgo político, tomando como base analítica las motivaciones que puedan tener los gobiernos para realizar designaciones por razones de confianza y políticas y los roles que los funcionarios contratados de forma discrecional tienen que desempeñar, tanto en los diferentes escenarios políticos como en la Administración pública en general (Carneiro, 2009; Grindle, 2012; Kopecký et al., 2008, 2012, 2016; Panizza et al., 2014a, 2014b; Panizza, Peters et al., 2018; Panizza, Ramos et al., 2018; Peters y Pierre, 2004; Piattoni, 2001).

Para establecer los fundamentos que permitirán entender el caso del Ecuador desde el estudio de las transformaciones dentro de la Administración pública durante el gobierno de Rafael Correa, es necesario señalar que dentro de la Función pública existe una diferenciación entre las designaciones burocráticas ideales de estilo weberiano y las designaciones de tipo político. En su estudio seminal sobre Administración pública, Weber (1977) propuso un modelo de burocracia que garantiza la eficiencia del aparato del Estado a través de procesos de selección realizados bajo parámetros de meritocracia, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, años más tarde elaboró un nuevo planteamiento en el cual advierte sobre el poder que adquieren los partidos que ganan elecciones y sobre la autoridad que exhiben los líderes de estos partidos para efectuar designaciones políticas en la burocracia, merced a una legitimidad sustentada en el triunfo electoral (Weber, 2012).

El supuesto hipotético que está detrás de esta forma de entender el funcionamiento de las Administraciones públicas es que una selección basada en normativas promovería la gobernabilidad y la buena gestión de un gobierno, con un reclutamiento profesional de burócratas ceñido a las formalidades de la meritocracia; pero cuando estas designaciones en el Sector público se basan esencialmente en criterios políticos y de confianza, adquieren carácter discrecional y son definidas como *patronazgo*.

Como se verá más adelante, las formas del patronazgo son muchas y es un fenómeno presente en todo modelo de democracia. Así por ejemplo, en las democracias europeas más consolidadas los partidos políticos ejercen funciones de patronazgo. La práctica del patronazgo se presenta en diferentes modalidades y el predominio de alguna de éstas dependerá tanto de las relaciones de poder que existan entre el poder Ejecutivo y los

partidos políticos como de la estructura y naturaleza del sistema de partidos de un determinado país (Panizza et al., 2014b).

En el caso del Ecuador, las prácticas de patronazgo mantuvieron esquemas similares a través de los diferentes gobiernos y mostraron una preferencia por las designaciones discrecionales basadas en el núcleo familiar, de clase y de amistad, que en este trabajo he denominado “patronazgo de clan”. Salvo contados períodos de la Administración pública, esta característica se mantuvo hasta la llegada de Rafael Correa al poder en enero de 2007, momento a partir del cual se desarrolló una forma particular de patronazgo de tipo “hiperpresidencial” que se produjo debido al modelo de gobierno desarrollado por Correa, como se explicará en el desarrollo de esta tesis doctoral. Se trata de un modelo particular de ejercicio del patronazgo político que tuvo su punto de partida en la Constitución ecuatoriana promulgada en 2008 y fue reforzado a través de posteriores decretos y modificaciones (Montúfar, 2012, 2020; Polga-Hecimovich, 2020; Sánchez y Polga-Hecimovich, 2019). Esto fomentó la conformación de una estructura de tipo clientelar que nutrió al movimiento Alianza PAIS -brazo político de Rafael Correa- y el surgimiento de una poderosa estructura de patronazgo político de tipo hiperpresidencial dentro de la Administración gubernamental.

El ejercicio de Rafael Correa estuvo caracterizado por un modelo de gestión hiperpresidencial que promovió el predominio del poder Ejecutivo sobre todos los Poderes del Estado. Como se demuestra en este trabajo, la práctica del patronazgo se concentró en las decisiones de Rafael Correa y fue utilizada para implementar un modelo de gobierno que fomentó la politización instrumental de la Administración pública y la convirtió en un “brazo burocrático” del poder presidencial (Jaramillo, 2020, p. 347; Martínez Novo, 2020, p. 158; Mejía y Albornoz, 2020, pp. 243–244). Esta estrategia buscó la posibilidad de gobernar sin cumplir requisitos de transparencia y rendición de cuentas, elementos señalados como fundamentales para lograr una buena Administración gubernamental (Montúfar, 2020, p. 73).

Como resultado de esta investigación sostengo, además, que el movimiento Alianza PAIS actuó como operador del proyecto político-administrativo de Rafael Correa y en la práctica no contó con una estructura política propia ni gozó de autonomía; tanto sus cuadros

como su buró político se nutrieron de forma permanente de los designados de confianza de Rafael Correa que ocupaban cargos públicos de nivel jerárquico alto dentro de su gobierno.

Antes de presentar los capítulos que conforman este trabajo de tesis doctoral es pertinente señalar que el modelo de patronazgo puesto en práctica por Correa hizo suyo un discurso sobre la meritocracia como criterio de admisión al empleo público que iba más allá de ser una simple declaración demagógica ya que adquirió un carácter normativo a través de leyes y decretos, tal y como se demuestra más adelante; pero, a la vez, trató de instrumentalizar el Estado dando prioridad a la exigencia al servidor público de alineación con su proyecto político. Este último elemento primó en la mayoría de los casos en las contrataciones, especialmente durante sus dos últimos períodos presidenciales, en detrimento de las reformas y de las políticas públicas que se intentó poner en marcha.

En el primer capítulo de esta tesis doctoral presento una revisión exhaustiva de los conceptos que sustentan las teorías sobre patronazgo, desde sus orígenes hasta el momento actual. Determino las diferencias existentes entre clientelismo y patronazgo estableciendo, no obstante, que ambos fenómenos se encuentran dentro del espectro de las relaciones clientelares. Propongo que el poder hiperpresidencial promueve una nueva modalidad de patronazgo político que se suma a las previamente estudiadas. En este capítulo se aclara, asimismo, los conceptos que sustentan las variables consideradas para este trabajo. Seguidamente presento la justificación y relevancia del tema, tanto para las Ciencias Sociales como para las investigaciones sobre Administración pública, el problema y la pregunta de investigación, la hipótesis junto con sus variables, el objetivo general y los objetivos específicos que guían este trabajo, la estrategia de análisis utilizada y el esquema de la estructura de la investigación. Finalmente, presento en detalle el diseño de la investigación y la metodología utilizada para medir las variables independientes, buscando comprobar la hipótesis y responder la pregunta de investigación planteada.

En el segundo capítulo documentó primeramente el marco administrativo del Servicio público en el Ecuador desde sus albores en el siglo XIX hasta la puesta en vigencia de la actual Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Ofrezco también un análisis de dicha ley, sus implicaciones políticas y sus efectos en la Función pública. A renglón seguido demuestro la situación real del Servicio público ecuatoriano de manera interna y en relación al resto de América Latina durante los años previos a las tres administraciones de

Rafael Correa, mediante la presentación de indicadores de desempeño desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un grupo de investigadores, académicos y profesionales expertos en Servicio público latinoamericano entre los que se destacan Iacoviello y Strazza (2014) y Iacoviello y Zuvanic (2005). Finalmente, evidencio la existencia de actores externos al aparato estatal ecuatoriano que ejercieron un papel determinante en la planificación gubernamental correísta y analizo su influencia. Es importante aclarar que los datos presentados son pertinentes a los períodos analizados para efectos de la investigación empírica realizada para esta tesis doctoral.

En el tercer capítulo pongo en contexto político el período de gobierno del ex presidente Rafael Correa (2007-2017) dando cabida a la explicación de las variables independientes que sustentan este trabajo: las raíces del patronazgo y del hiperpresidencialismo que se desarrollaron durante las administraciones de Rafael Correa. Para cumplir con este objetivo realizo una segmentación de los tres períodos presidenciales de Rafael Correa; describo las prácticas de patronazgo que llevaron a la politización instrumental del Servicio público durante estas administraciones; identifico tres poderosas facciones cercanas al gobernante que fueron determinantes en dichas prácticas. Presento, asimismo, un marco explicativo que explora en primer lugar, las raíces y los objetivos del llamado Plan Nacional del Buen Vivir de cara a los alcances de la influencia de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) y de la Secretaría Nacional de la Administración Pública del Ecuador (SNAP) sobre la gestión de los ministerios y otras entidades públicas.

En el cuarto capítulo presento las cifras de incremento de nómina de empleados públicos y de gasto público en sueldos de servidores de estas instituciones, que la literatura especializada señala como indicadores de politización en la Administración pública, la cual opera como variable dependiente de esta investigación. A continuación presento los casos particulares de cada una de las instituciones investigadas en la muestra con base documental creada a partir de los decretos de reforma institucional emitidos durante los primeros años de administración correísta complementada con los testimonios de un número importante de funcionarios públicos así como de expertos en diseño de políticas públicas que participaron en las reformas. Con ello logro establecer cómo se llevaron a cabo las prácticas de patronazgo y los distintos desenlaces de politización tecnocrática

instrumental en cada una de estas carteras de Estado. Cabe destacar la apertura mostrada en el ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y por ex funcionarios del ministerio del Trabajo (MT), así como por funcionarios pertenecientes a otras instituciones públicas y privadas.

En el quinto capítulo presento de forma sistematizada los resultados que arrojó la investigación de campo y confronto estos datos con las cifras correspondientes al crecimiento de nómina de empleados públicos y al aumento del gasto público en sueldos.

En el sexto capítulo ofrezco un análisis y discusión en función a la pregunta de investigación y a la hipótesis y objetivos planteados, y analizo las consecuencias de las prácticas de patronazgo dentro de un modelo hiperpresidencial de gobierno que llevaron a la politización tecnocrática instrumental del Servicio público ecuatoriano.

En términos metodológicos, para la selección de las áreas del gobierno en donde se llevó a cabo la investigación utilicé una adaptación del modelo genérico de Estado planteado por Peters (1988) el cual es seguido por estudiosos del institucionalismo, de las políticas públicas, del patronazgo político y de la politización del Servicio público. Este modelo permite analizar la Función pública segmentándola en sectores y realizar mediciones y comparaciones tanto al interior del Estado como entre diferentes países.

La relevancia de la investigación de campo proviene de los datos recolectados en tres series de entrevistas realizadas. La primera serie está compuesta por entrevistas a setenta y cinco funcionarios públicos de los ministerios de Finanzas (MF), Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), Salud Pública (MSP), Inclusión Económica y Social (MIES) y Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) clasificados como expertos e informantes clave. Estos servidores públicos ocupaban cargos de niveles jerárquicos alto y mediano. Los funcionarios fueron entrevistados individualmente y de forma presencial; respondieron un cuestionario de entrevista semi-estructurada basado en el modelo de Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b, 2018) que proporcionó estimaciones cuantitativas y reseñas cualitativas acerca de la extensión del patronazgo, el poder de designación ostentado por el presidente Rafael Correa y las motivaciones que existieron para llevar a cabo estas estrategias.

Para complementar y contrastar esta información entrevisté a fundadores del movimiento Alianza PAIS quienes ocuparon cargos de rango alto en el gobierno del Rafael Correa y a expertos de SENPLADES, SNAP, MT, Secretaría Nacional de Ciencia,

Tecnología e Innovación (SENESCYT) e Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI).

Cuando inicié este trabajo, el Ecuador atravesaba el tercer y último mandato presidencial de Rafael Correa. Las dinámicas de la política, de la sociedad y de la pugna entre los poderes del Estado como las habíamos conocido hasta entonces, habían mutado hacia un modelo represivo cuyo alcance no fue percibido por una gran parte de la población ecuatoriana. La propuesta de esta tesis doctoral constituye un proyecto personal y académico que estudia por primera vez desde una perspectiva empírica el patronazgo político en el Ecuador y añade una nueva categoría a las modalidades ya estudiadas: el patronazgo hiperpresidencialista o *Patronazgo del Siglo XXI*. Debido a las características descritas, la recolección de datos empíricos se presentó como un desafío que logró ser superado con éxito.

Quiero agradecer a mi director de tesis, Francisco Sánchez, director del Instituto Iberoamérica y profesor de Ciencia Política y Administración en la Universidad de Salamanca, por haberme guiado académicamente desde mis años de estudiante de maestría, por impulsarme a cuestionar mis creencias, mis conocimientos y mi duro aprendizaje en la arena política, y por confiar en mi capacidad y recursos para llevar a cabo esta tesis doctoral; a la Universidad de Salamanca y al Instituto Iberoamérica por abrirme las puertas para realizar este trabajo, el cual aspiro se convierta en un aporte al estudio comparativo de la politización del Servicio público en la modalidad de gobiernos hiperpresidenciales; a Guy Peters, profesor de Gobierno en la Universidad de Pittsburgh, a Conrado Ramos, profesor de Ciencia Política en la Universidad de la República en Montevideo, y a Francisco Panizza, profesor de Política Latinoamericana y Política Comparada en The London School of Economics and Political Science a quien dedico un cálido agradecimiento, por la confianza que depositaron en mí al hacerme parte de su proyecto regional de investigación sobre patronazgo político en América Latina, un esfuerzo académico que contribuyó de manera decisiva en el desarrollo de esta tesis doctoral y me permitió presentar investigaciones en talleres sobre patronazgo en Lima, Brasilia y Londres y en el 56° Congreso Internacional de Americanistas celebrado en la Universidad de Salamanca; a mi codirector de tesis Andrés Rivarola Puntigliano, profesor asociado de Historia Económica y profesor titular de Estudios Latinoamericanos en el Instituto Nórdico de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, por abrirme las puertas de

esta prestigiosa institución y por ofrecerme una guía académica durante la fase final de este trabajo; a Simón Pachano, profesor titular de Ciencia Política y Política Comparada en FLACSO-Ecuador, a Carlos Espinosa, profesor de Historia y Relaciones Internacionales en la Universidad San Francisco de Quito, a Alberto Acosta, profesor investigador en FLACSO-Ecuador, a David Scott Palmer (+), Profesor Emeritus de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad de Boston y a Philippe Schmitter, Profesor Emeritus del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales en The European University Institute, quienes a través de los años apoyaron mi desarrollo académico de diferentes maneras; a mis entrevistados, funcionarios públicos poseedores, en su mayoría, de un conocimiento profundo y objetivo sobre la Función pública en sus áreas de desempeño; a los miembros fundadores del primer buró político de Alianza PAIS y a los expertos en políticas públicas de otras instituciones gubernamentales quienes accedieron a ser entrevistados para esta investigación. Agradezco de manera especial al experto en diseño e implementación de políticas públicas Juan Sebastián Proaño, quien a través de algunas reuniones esclareció con extraordinaria precisión la estructura y razón de ser de la Función pública durante el gobierno de Rafael Correa y compartió conmigo valiosa información documental y estadística; a Jaime Carrera, Secretario Técnico del Observatorio de la Política Fiscal del Ecuador y a Diego Gallegos Morán, Director Nacional de Egresos No Permanentes del ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador durante la administración del ministro Richard Martínez, por su colaboración fundamental al proveerme de información verificada y datos estadísticos que hicieron posible esclarecer de manera contundente las cifras de contratación de funcionarios públicos, antes y durante las tres administraciones de Rafael Correa; al analista económico Walter Spurrier, por ofrecerme pautas que me permitieron recabar información fundamental sobre el gasto público; a los diplomáticos de carrera del ministerio de Relaciones Exteriores Iván Garcés y Marco Samaniego; al experto en diseño e implementación de políticas de Salud Pública Ramiro Echeverría; a mi hija Arianna Paulin, estudiante de Física y Matemáticas en la Universidad de Exeter; a la activista política y escritora Manuela Gallegos; a Gary Hollibaugh Jr., profesor asociado en The Graduate School of Public and International Affairs y en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg y a Domonic Bearfield, profesor asociado en The School of Public Affairs and Administration de la Universidad de Rutgers- Newark, quienes con generosidad compartieron conmigo sus

trabajos sobre patronazgo presidencial y patronazgo en la Función pública; a Petr Kopecký, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Leiden, por sus rigurosas observaciones al inicio de mi investigación; a Derek Beach, profesor del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Aarhus; y, finalmente pero no menos importante, a mi querido esposo Jonas y a mis colegas y amigos incondicionales Fredy Lobato, Max Alegre, Ingrid Baumann y Nicolás Lebed, quienes me acompañaron durante diferentes momentos de este proceso, con generosidad me transmitieron su experiencia profesional o académica, me proveyeron de buenos consejos y me animaron siempre a no desmayar, no importa cuán difíciles se presentaran las circunstancias.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.

“El patronazgo cumple una importante función organizativa, pero es más efectivo como incentivo para construir una organización que para lograr mantenerla” (Johnston, 1979).

1.1. EL PATRONAZGO: UNA REVISIÓN DE SU ESTUDIO.

1.1.1. Antecedentes.

Hasta finales de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960 del siglo pasado, el estudio del patronazgo y de las relaciones tradicionales entre patrón y cliente se encontraba en una etapa un tanto estancada. Aunque los antropólogos, politólogos y otros científicos sociales de la época consideraban que el estudio de estas prácticas era “fascinante”, dentro de sus áreas de investigación lo ubicaban en el terreno de lo marginal (Eisenstadt y Roniger, 1980, p. 42). De igual manera, las investigaciones sobre patronazgo y clientelismo tradicional no establecían diferencias conceptuales entre estos dos términos, los cuales eran utilizados de forma indistinta (Bearfield, 2009; Sorauf, 1960).

Desde el campo de la Antropología se buscó estudiar y explicar las relaciones patrón-cliente desde dos modelos de asociación, los cuales presentan características bien diferenciadas. El primer modelo, conocido como “horizontal” o de clase, está representado principalmente en el pensamiento marxista. Este modelo buscó explicar los conflictos suscitados dentro de los sectores más modernos de las naciones con impronta colonial y en sociedades rurales sometidas a cambios “catastróficos” que exacerbaban a las masas agrarias (Scott, 1972). En el segundo modelo de asociación se enfatiza la utilización del estudio de sentimientos primordiales como el lenguaje, la etnicidad o la religión y la importancia de la auto-identificación de los individuos. Este modelo fue utilizado por reconocidos estudiosos de las relaciones patrón-cliente como Geertz (1964) y Gluckman (1963) y constituyó una herramienta de gran valor para el análisis de los conflictos y hostilidades entre agrupaciones de distinto orden sociocultural y corporativo.

Es importante señalar que tanto el modelo “horizontal” o de clase como el modelo “primordial” fueron ampliamente utilizados por los politólogos occidentales en el análisis de la relación patrón-cliente en países en vías de desarrollo (Scott, 1972, p. 91).

El avance de las argumentaciones teóricas sobre la relación patrón-cliente llevó a plantear que la evolución de las sociedades modernas y de las estructuras del Estado iría, lenta pero decisivamente, dejando una gran parte de los fenómenos sociopolíticos en el pasado. Se asumía que las naciones más desarrolladas -de donde un gran número de investigaciones provienen- habrían superado en gran medida las prácticas de patronazgo y de clientelismo tradicional reemplazándolas por servicios públicos de carrera, en cuya consolidación influía el modelo burocrático weberiano (Grindle, 2012; Weber, 2012). Dicho modelo propone que la legitimidad que recibe un partido político luego de ganar elecciones mediante el voto popular le otorga legitimidad para designar en cargos públicos a los miembros de su partido. Ésta se convierte en la figura más cercana al patronazgo que difiere de la del clientelismo tradicional, entendida la segunda de éstas como el intercambio de votos por favores. Por lo tanto, es factible articular que estos estudios no tomaban en cuenta la realidad sociopolítica, cultural y clientelar de los países en vías de desarrollo.

Debido a la naturaleza y a la dinámica de las relaciones clientelares, durante las décadas señaladas al inicio de este subtema los enfoques metodológicos para el estudio de dichas relaciones estuvieron en su mayor parte basados en investigaciones de campo, centrados en las relaciones de nepotismo o amistad, y dentro de la Antropología, en el estudio de comunidades pequeñas (Blau, 1964; J. K. Campbell, 1964; Powell, 1970; Wolf, 1966). En años posteriores la importancia de este tema de estudio se incrementó considerablemente, diversificándose hacia las distintas variedades de interacciones sociales y de organizaciones, las cuales a menudo se estructuraban en complejas redes y eran conectadas por intermediarios.

En la década de 1980 se planteó que las relaciones de patronazgo y de clientelismo tradicional no estaban destinadas a desaparecer -como se argumentaba a mediados del siglo pasado- sino a formar nuevas tipologías transversales a los diferentes niveles de desarrollo económico y a los cambios en los regímenes políticos (Eisenstadt y Roniger, 1980, p. 43-46). Estas apreciaciones habían sido proyectadas previamente por Sorauf (1960), quien años antes anunció que las prácticas de la relación patrón-cliente perderían gran parte de su fuerza como sistema causando que los actores involucrados en estos roles buscaran otras formas de incentivos.

En cuanto respecta a otras latitudes, estudios sobre las dinámicas patrón-cliente realizados en el sudeste de Asia en la década de 1970 mostraron la existencia de una relación centrada en la verticalidad y una notoria disparidad de poder entre el patrón y el cliente, pero en la que sin embargo se establecía fuertes lazos de confianza personal y de trato cara a cara entre los involucrados (Scott, 1972). Cercano a esta perspectiva, el estudio de Landé (1965) investigó los lazos patrón-cliente en Filipinas y el tipo de facciones clientelares que se originan, al tiempo que Lynch (1964) ahondó en la temática generada por la disparidad de riqueza, poder y estatus que caracteriza a esta relación, destacando la generación de una obligación permanente de los clientes con respecto a los patrones.

De manera similar, en el campo de la Ciencia Política se tiene constancia de que las relaciones clientelares eran mayoritariamente concebidas como intercambios monopólicos y exclusivos de una relación tradicional entre señores y plebeyos (Kaufman, 1974). El estudio de estas dinámicas se concentró en gran manera en los procesos característicos de las maquinarias políticas, las cuales fueron clasificadas como grupos políticos con las características estructurales de las clientelas políticas (Cazorla, 1992, p.10; Kaufman, 1974, p. 289; Wilson, 1961).

1.1.2. El concepto del patronazgo en sus albores.

El estudio del patronazgo político se concentró inicialmente en la investigación sobre los procesos seguidos por las maquinarias políticas y electorales. En sus inicios estuvo concentrado en el estudio de estas estructuras y del “bossismo” presente en las sociedades más desarrolladas, entendido éste último como el papel desempeñado por los líderes distritales en representación de un partido político y su manejo de las relaciones con los grupos clientelares que hacen parte de dichas maquinarias (Banfield y Wilson, 1963).

Existió, sin embargo, una diferenciación entre el rol del jefe (“boss”) y el papel desempeñado por el “patrón”, quien actuaba como proveedor directo de beneficios para el sector de votantes que lo apoyara su candidatura o las candidaturas de su partido político. Mientras que el primero de éstos era común en sociedades móviles y más igualitarias, el segundo encontró su nicho en sociedades menos desarrolladas o de ambiente rural (Scott, 1972). El estudio de las relaciones patrón-cliente se extendió entonces hacia el campo de la corrupción en las sociedades en vías de desarrollo (Eisenstadt y Roniger, 1980).

Estados Unidos ofreció investigaciones pioneras que definieron al patronazgo como la forma en que los políticos distribuyen puestos de trabajo a cambio de apoyo electoral (Weingrod, 1968, p. 379). Estas definiciones establecieron diferenciaciones con respecto al clientelismo tradicional de “votos por favores” y acercaron el concepto de patronazgo específicamente hacia la entrega de cargos públicos por apoyo político. Previnieron también acerca de la dificultad que presentan las prácticas de patronazgo para la creación de estructuras políticas o partidarias sólidas y duraderas. La capacidad organizacional encontrada en este tipo de prácticas fue puesta en relieve, no obstante se hizo hincapié en que pueden ser efectivas para construir una organización mas no para mantenerla en el tiempo (Johnston, 1979).

Dentro de la línea de análisis que acerca el concepto de patronazgo hacia la entrega de cargos públicos a cambio de apoyo político se inscribe el estudio de Hobsbawm ([1959] 1971). Este autor profundizó acerca de las relaciones de poder que se establecen dentro de las organizaciones y coaliciones conformadas en medio de situaciones de efervescencia política y social. Este autor encontró un patrón especial de comportamiento en los movimientos de protesta o de rebelión, en donde el proceso de formación de grupos de protesta o rebelión impulsa la aparición de un grupo privilegiado dentro de la red clientelar existente, el cual termina por convertirse en un segmento exclusivo que admite únicamente al “líder” y a aquellos que lo siguen o a quienes él protege, y que en conjunto conforman un “grupo selecto”.

Hobsbawm afirma que el “líder rebelde” se convierte en un “patrón rebelde” al servicio de los clientes más oprimidos de la población. Pero aunque en sus primeras fases este vínculo aparenta poner un fuerte énfasis en las relaciones interpersonales y en un sentimiento de solidaridad comunal entre el patrón y sus clientes, en el fondo este accionar no difiere mucho de otros tipos de relaciones de patronazgo, ya que al cabo de un tiempo la dinámica de intercambio se vuelve rutinaria, o simplemente desaparece para dar paso a una relación marcadamente vertical (Eisenstadt y Roniger, 1980, p. 76).

Estas nociones se constituyen en precursoras del estudio del fenómeno del patronazgo, en tanto comienzan a establecer características diferenciales de éste en un *vis à vis* con el clientelismo tradicional y son relevantes para el presente proyecto, que estudia a un gobierno que se instauró tras una coyuntura de turbulencia política y social, dirigido por

un “líder” que recibió el apoyo de movimientos surgidos desde la ciudadanía y se sustentó en un discurso político basado en ruptura y cambio.

A partir de la década de 2000, académicos en Estados Unidos han enfocado sus estudios en las modalidades de designación a través del patronazgo como un fenómeno persistente en la política presidencial norteamericana, el cual ha influido en el desempeño de las diferentes administraciones gubernamentales. Sin embargo, dentro del campo de la Ciencia Política norteamericana no ha sido suficientemente estudiado el cuándo y por qué los presidentes estadounidenses priorizan en sus designaciones la práctica del patronazgo por sobre otras consideraciones de tipo profesional y meritocrático (Bearfield, 2009; Lewis, 2009; Lewis y Waterman, 2013; Tolchin y Tolchin, 2010).

Según explican Hollibaugh, Horton y Davis (2014), una de las razones de la escasez de este tipo de estudios se encuentra en la dificultad que se presenta a la hora de establecer cuándo una contratación ha sido realizada mediante el patronazgo, o si ésta fue hecha mediante la aplicación de la meritocracia, debido a que los miembros de bandos políticos en oposición suelen acusarse mutuamente de designar funcionarios de forma discrecional y suelen calificar a las designaciones discrecionales de sus adversarios políticos como contrataciones de baja calidad (Hollibaugh et al., 2014, p. 1025).

1.1.3. El estudio del patronazgo en Latinoamérica.

En lo que respecta a Latinoamérica, las investigaciones sobre patronazgo político desde la perspectiva de las designaciones en cargos públicos que realizan los partidos políticos y sus maquinarias políticas siguieron siendo parte de los estudios sobre el clientelismo plasmados en los trabajos de Auyero (2002), Levitsky (2007), Schröter (2010), Stokes, Dunning y Nazareno (2013).

En contraste, Grindle (2012) realizó un estudio comparativo entre varias naciones en el cual incluyó a países latinoamericanos, entre ellos el Ecuador, sobre los efectos de la práctica del patronazgo político en las instituciones públicas. En consonancia con el argumento presentado décadas atrás por Hobsbawm ([1959] 1971), esta autora trae a colación a los institucionalistas históricos, quienes adoptaron el concepto de “equilibrio puntuado” (punctuated equilibria) según el cual los eventos externos de fuerza mayor pueden empujar hacia cambios significativos en el statu quo institucional: “Así, una guerra,

una revolución, o una crisis económica pueden abrir espacios políticos e históricos para reestructuraciones mayores en las instituciones” (Grindle, 2012, p. 24).

En cuanto a los avances en las investigaciones sobre patronazgo en América Latina desde la perspectiva de la designación de nombramientos de confianza política, estudiosos como Philip (2003) afirman que el patronazgo es una característica común de los estados politizados de esta región. Se pone de relieve la falta de profesionalización en la función pública y los mecanismos utilizados por los partidos políticos para controlar el aparato estatal (Zuwanic y Iacoviello, 2010b).

Panizza, Ramos y Scherlis (2014b) enuncian que existe una carencia de estudios empíricos que develen el grado de extensión de las designaciones políticas que realizan los partidos y el poder Ejecutivo dentro del sector público. Estos investigadores cuestionan la falta de investigación sobre las motivaciones que subyacen a estos nombramientos y manifiestan que es necesario conocer qué tipo de roles desempeñan los funcionarios designados por patronazgo, si sus funciones son únicamente las que se detallan en sus nombramientos o si existen funciones paralelas para estos servidores nombrados por confianza. Estos autores remarcan que si bien numerosos estudios muestran la existencia de una preocupación latente por la apropiación de recursos del Estado para el funcionamiento de los partidos políticos de quienes se encuentran en el gobierno, existe igualmente una falta de estudios empíricos y sistemáticos sobre este tema (Panizza et al., 2014b, p. 4).

Ante la ola de cambios políticos experimentados en América Latina a partir de la entrada en escena del modelo de gobierno denominado “Socialismo del Siglo XXI” -que hizo su aparición en medio de sistemas políticos inestables y debilitados, luego de derrocamientos y renuncias de presidentes, en medio de denuncias de corrupción y de deficiente gestión de los gobiernos, y especialmente ante la ineficacia de los partidos para crear organizaciones fuertes y duraderas- se puede argumentar que las modalidades de las prácticas de patronazgo tuvieron una evolución que fue más allá de la práctica de la designación en cargos públicos “política” o “por confianza personal” y se alineó con el estilo de política y gobernanza impuesto en América Latina en los países que adoptaron el “Socialismo del Siglo XXI”.

Este argumento valida la previsión realizada décadas atrás por Sorauf (1960) y Eisenstadt y Roniger (1980) con respecto a las nuevas modalidades de patronazgo que

surgirían a raíz de cambios en las formas de hacer política en el futuro. Como se mencionó en párrafos anteriores, Eisenstadt y Roniger (1980) vaticinaron la formación de nuevas tipologías transversales a los diferentes niveles de desarrollo económico y a los cambios en los regímenes políticos, mientras que los involucrados en las relaciones de patronazgo buscarían otras formas de incentivos Sorauf (1960).

De acuerdo con lo señalado, y siguiendo a Panizza et al. (2014b), no solamente en esta región sino también en otras latitudes han surgido nuevas formas y dinámicas de patronazgo que están asociadas tanto a los cambios en la naturaleza y el funcionamiento de los partidos políticos como a la importancia del control de los partidos y líderes políticos sobre los recursos del Estado. Al respecto cabe señalar que autores como Peters y Pierre (2004), Kopecký y Mair (2012) y Kopecký et al. (2012, 2016) han llevado a cabo estudios que confirman la relación que se da entre los cambios en los partidos y sistemas de partidos con la politización del Servicio público en democracias consolidadas. De ahí la importancia de la realización de investigaciones similares que aporten datos sobre regiones en desarrollo, como es el caso de América Latina; y específicamente del Ecuador, como en el caso de esta tesis doctoral.

¿Cuáles son los cambios políticos relevantes en la región latinoamericana para el estudio de las modalidades de patronazgo? Panizza et al. (2014b) señalan, entre otros, a los procesos de desinstitucionalización y reinstitucionalización de los sistemas de partidos, a una creciente presencia de presidencialismos de coalición (aunque no es pertinente en el caso ecuatoriano), al surgimiento de nuevos partidos fuertes, y, de manera importante, al empoderamiento del personalismo y del hiperpresidencialismo en la región (Panizza et al., 2014b, pp. 4–5). Estos cambios -que en América Latina son parte de un proceso de debilitamiento de los partidos y de los sistemas de partidos que es inversamente proporcional al crecimiento del poder presidencial- influyen en la creación de nuevos modelos de “patrones” y “clientes”.

1.2. EL CONCEPTO DE PATRONAZGO: UNA REVISIÓN ACTUAL.

En la actualidad, una gran parte de las investigaciones sobre patronazgo se encuentra dentro de trabajos académicos sobre Administración pública que se adentran en el estudio de la buena gobernanza y de la gobernabilidad. Aquí, el patronazgo es conceptualizado como el uso discrecional de criterios políticos para la contratación de personal en el sector público. Tal discrecionalidad es ejercida por los partidos políticos, por los presidentes y por los titulares de cargos dentro del Ejecutivo causando diversos tipos de impacto en la calidad de la Administración pública (Panizza et al., 2014a, 2014b; Panizza, Ramos et al., 2018).

El patronazgo también es visto como una de las herramientas de las que se sirven los partidos y las figuras predominantes de un gobierno para implantar su presencia dentro del Estado y sacar provecho de éste (Gardner, 2013; Kopecky y Spirova, 2011; Martínez González, 2012; Salinas López, 2017; van Biezen y Kopecký, 2014). Desde la vertiente de los partidos y sistemas de partidos el patronazgo también ha sido analizado por su papel en asegurar gobernabilidad política a los gobiernos (Panizza et al., 2014a, 2014b; Panizza, Ramos, et al., 2018). En el caso de América Latina, los estudios sobre patronazgo están ligados a la naturaleza de la política en la región, en la que el grado de fortaleza o debilidad del sistema de partidos políticos de cada país juega un factor decisivo.

Kopecký, Scherlis y Spirova (2008) señalan que aunque la práctica del patronazgo está íntimamente ligada a dinámicas negativas tales como la corrupción, el nepotismo, el fraude y el clientelismo, ofrece valiosas pautas para evaluar la calidad de la democracia y su legitimidad, lo que convierte su estudio en una importante área de investigación tanto en lo referente a los desafíos que implica la construcción del Estado como a los problemas inherentes a la emergencia y la transformación de los partidos.

Con el objeto de acotar un concepto que defina el patronazgo dentro de los estudios actuales, partiré desde una enunciación formal formulada en el año 2012 por Kopecký, Mair y Spirova:

El poder que tienen los actores políticos para designar discrecionalmente a personas en cargos no electivos del Sector público, independientemente de que esta decisión sea o no legal (Kopecký, Mair y Spirova, 2012).

Esta definición toma distancia de la noción del clientelismo tradicional, que aborda las relaciones clientelares de tipo horizontal, de votos por favores; describe, en cambio, una relación vertical en donde se refiere a la designación discrecional de tipo político en cargos públicos, especialmente de alta y mediana jerarquías. Cabe señalar que esta definición no implica que el patronazgo necesariamente excluya el criterio meritocrático en las designaciones discrecionales; ni tampoco significa que se contratará discrecionalmente sólo a miembros del partido de gobierno, sino también a personas que sean afines a los planteamientos del régimen. Para Scherlis (2013, p. 64). “los políticos tienen el poder discrecional de escoger qué criterio van a usar para llenar esos puestos”

Panizza, Ramos y Scherlis (2014b; 2018) afirman que la práctica del patronazgo toma la forma de una designación política que afecta la calidad del desempeño de las instituciones adscritas a la Administración pública de un país. Estos autores definen al patronazgo como el uso discrecional de criterios políticos en la designación y nombramiento de personal en cargos del sector público. Postulan que dentro de la política de patronazgo los presidentes de la República, los titulares de cargos ejecutivos y los partidos políticos ejercen una influencia decisiva; según ellos, las diferentes modalidades que puede asumir esta práctica producen impactos tanto en la calidad de la Administración pública como en la capacidad de los gobiernos para establecer y mantener sus prioridades políticas, gestionar las demandas sociales, asegurar el apoyo ciudadano y obtener legitimidad ante la opinión pública.

Llano (2015) coincide con el punto de vista de los investigadores citados y sostiene que el patronazgo “es una práctica informal que consiste en la nominación discrecional en cargos públicos no electivos, por razones de estricta afinidad política, ideológica o personal”; pero esta autora incluye en su concepto el elemento de la colusión, cuando afirma que el patronazgo “se constituye en un sistema cuando esta práctica se transforma en una convención generalizada de acceso a los puestos estatales” (Llano, 2015, p. 1).

En la misma línea, Ramos (2016) aporta nuevas luces al señalar que el estudio del patronazgo consigue –además– conectar temáticas claves de instituciones, partidos y Administración pública entre las que suele haber poco diálogo. Confirma que en el contexto latinoamericano, la literatura especializada ha mostrado una tendencia a

conectar el patronazgo con el clientelismo y ha relegado el fenómeno del patronazgo a la lógica de “jobs for the boys”, expresión que se traduce como “puestos para los muchachos”, la cual se usa especialmente en Estados Unidos para referirse a los puestos en el gobierno que los altos mandos gubernamentales otorgan de forma discrecional a sus amigos, aliados políticos o familiares, sin que éstos cumplan con requisitos meritocráticos ni de carrera (Grindle, 2012). En América Latina esta expresión tiene un sentido limitado, ya que las dinámicas clientelares propias de esta región hacen que el patronazgo no se reduzca a la entrega de puestos de trabajo a cambio de votos sino que alcance un radio de acción de mayor profundidad y alcance, incluso con respecto a las prácticas clientelares tradicionales.

Es necesario establecer de forma concluyente cuáles son las condiciones que diferencian al patronazgo del clientelismo tradicional. El siguiente subtema ofrece un análisis de los conceptos de clientelismo y patronazgo como componentes de las relaciones clientelares, así como sus ámbitos de acción y sus alcances.

1.3. EL PATRONAZGO DENTRO DEL ESTUDIO DE LAS RELACIONES CLIENTELARES.

1.3.1. Consideraciones y distinciones analíticas entre los conceptos de patronazgo y clientelismo.

Al igual que el clientelismo, y siendo un componente de las relaciones clientelares, el patronazgo político es una práctica informal. Como se señaló anteriormente y se desarrolla con más profundidad en este subtema, numerosas investigaciones tienden a asumir que el patronazgo en su figura de designaciones políticas es sinónimo del clientelismo tradicional. Adscriben a esta línea varios estudiosos del rol de los partidos como maquinarias electorales y de los mecanismos de intercambio existentes entre patrones y electores (Hilgers, 2012; Holland y Palmer-Rubin, 2015; Schaffer y Baker, 2015). Trabajos sobre América Latina también presentan una tendencia a tratar el patronazgo y el clientelismo de forma indistinta

(Geddes, 1994; Levitsky, 2007; Schröter, 2010). Pero estas interpretaciones son refutadas por distinciones analíticas entre patronazgo y clientelismo.

En sus investigaciones sobre los efectos del patronazgo en la Administración pública, Scherlis (2013) y Kopecký et al. (2016) afirman que aunque el patronazgo está relacionado con el clientelismo (intercambio de beneficios para conseguir votos) y la corrupción (intercambio de decisiones públicas para beneficio privado), es conceptual y empíricamente distinto de aquellos y más bien tiene estrecha relación con las definiciones de “politización del Servicio público” que se enfocan en los nombramientos políticos para cargos que nominalmente están dentro del alcance del Servicio civil profesional (Kopecký et al., 2016, p. 418; Peters y Pierre, 2004).

Powell (1970), por su parte, explica que el patronazgo difiere del clientelismo aunque reafirma que ambos son componentes de la relación clientelar. Para este autor, el valor principal del concepto del clientelismo radica en su capacidad para explicar la conducta política de los actores de status bajo, a medida que son incorporados, reclutados, movilizados o inducidos dentro del proceso político nacional (Powell, 1970, p. 433). El patronazgo, por su parte, tiene como característica una relación de modelo vertical más que de organización en grupos corporativos, “una peculiar combinación de desigualdad y asimetría en el poder” (Eisenstadt y Roniger, 1980, p. 50). En este punto se enclava una de las diferencias más concretas entre estas dos prácticas ya que, como se señaló antes, el clientelismo favorece prácticas de tipo horizontal que pertenecen a un modelo que surge de abajo hacia arriba, también conocido como “bottom-up”.

Según Peters y Pierre (2004), una visión general de la argumentación académica sostiene que mientras que en los países con sistemas sociales y políticos más desarrollados el clientelismo tradicional se encuentra en declive, la politización del Estado -en la cual las designaciones políticas juegan un papel fundamental- está en aumento. No obstante, Panizza, Ramos y Scherlis (2014b) ponen en duda la generalidad de este supuesto en base a la observación y el análisis de los fenómenos políticos contemporáneos. Ellos afirman que en el caso de los países latinoamericanos, el declive del clientelismo tradicional es de difícil verificación empírica; en su lugar plantean que los cambios que se están produciendo en la naturaleza y el funcionamiento de los sistemas políticos, así como el control que los partidos y los líderes de los partidos han

adquirido sobre los recursos del Estado pueden estar en aumento en América Latina y en otras regiones del mundo (Panizza et al., 2014b, p. 4).

Los enfoques presentados se acercan a una visión cada vez más delimitada sobre las diferencias entre el patronazgo y el clientelismo tradicional. Queda claro, en rasgos generales, que el objetivo de las prácticas clientelistas es el intercambio de bienes y servicios a cambio de apoyo político y de votos (Kitschelt y Wilkinson, 2007, p. 2; Schröter, 2010, p. 143); en tanto que el patronazgo es una práctica en la que una autoridad designa a personas en cargos públicos por diferentes motivaciones (como se explicó en el subtema 1.2.). Al ser designados por diferentes motivos, lo que se espera de ellos tendrá relación directa con las motivaciones del funcionario-empleador. En base a ello, en el subtema 1.6. ofrezco una clasificación sobre los tipos de patronazgo que se pueden presentar en la esfera de gobierno.

1.4. PATRONAZGO, POLITIZACIÓN DEL ESTADO Y POLITIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA.

1.4.1. Introducción: menos estudios sobre patronazgo, más sobre clientelismo.

América Latina cuenta con numerosos estudios sobre clientelismo político (ver por ejemplo Audelo Cruz, 2004; Auyero, 1997; Lazarte, 1992; Levitsky, 2007; Menéndez, 1986; O'Donnell, 1997b; Pachano, 2001). Estos trabajos explican y analizan la dinámica de los mecanismos de intercambio entre políticos, partidos y clientelas. Pero el fenómeno del patronazgo ha recibido poca atención en esta región, en comparación con Estados Unidos y Europa, en donde esta práctica ha sido estudiada desde la perspectiva de la designación de asesores y consejeros (Connaughton, 2015, 2017; Gains y Stokes, 2011); de la relación entre política y meritocracia (Ingraham, 2006; Ingraham y Ban, 1988); de la resistencia de la burocracia al patronazgo (Kristinsson, 1996); o, en espectros de política comparada (Eichbaum y Shaw, 2010; Grindle, 2012; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Peters y Pierre, 2004).

En la actualidad, el estudio de las formas de patronazgo político en América Latina que están relacionadas con la politización del Servicio público está recibiendo mayor

atención. Existen trabajos e investigaciones en curso que profundizan el estudio de la relación directa entre esta práctica y la politización del Servicio público. Estos trabajos intentan ahondar en el alcance y las motivaciones que presidentes y funcionarios políticos de alto rango pueden tener para tomar sus decisiones al contratar servidores públicos basándose en la confianza política y/o personal. Se puede mencionar los trabajos de Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b; 2018); Ramos, Casa y Samudio (2017), Panizza, Peters y Ramos (2018); Moya y Garrido (2018); Muñoz (2018); Sandoval (2018a, 2018b, 2019); y, Llano (2019).

También es importante mencionar los trabajos de Scherlis (2012, 2013), quien investigó y analizó las redes de patronazgo político construidas desde la presidencia de la República en Argentina y las investigaciones de Dargent (2015) y Schuster (2014, 2015), entre lo más relevante.

En lo que respecta al Ecuador, existen investigaciones sobre clientelismo tradicional que se refieren específicamente al caso de este país (Barozet, 2006; Menéndez, 1986; Ospina Peralta, 2006; Pachano, 2000, 2002, 2008; Sánchez, 1999). Asimismo, se ha desarrollado investigaciones completas sobre clientelismo electoral dentro de partidos específicos (Burgwald, 1995; Freidenberg, 2003; Moser, 1987). Abad (2016) realiza un valioso aporte al estudio del tema a través de su análisis de la dinámica que caracterizó a las administraciones públicas entre 1979 y 2013. Sin embargo, es necesario poner de relieve que en este país existe una falta de estudios sobre patronazgo en el Servicio público que estén basados en investigación empírica. Esto dificulta la posibilidad de realizar evaluaciones del impacto de esta práctica y aleja la participación ecuatoriana en análisis comparativos con otras naciones.

De forma previa a las investigaciones y presentaciones realizadas durante el desarrollo de esta tesis doctoral, la práctica del patronazgo en el Servicio público en este país se encuentra únicamente descrita en la obra de Grindle (2012), la cual ofrece un análisis sobre el caso del Ecuador tomando como base dos investigaciones sobre el Servicio público ecuatoriano llevadas a cabo por Ruffing-Hilliard (2001) y Iacoviello (2006).

La gestión del gobierno del Ecuador durante el período correísta ha sido abordada por académicos e investigadores desde las perspectivas del populismo (Conaghan, 2011; de la Torre, 2008), tecno-populismo (de la Torre, 2013a, 2013b, 2020), reforma institucional

(Polga-Hecimovich, 2013; Sánchez y García Montero, 2016; Sánchez y Polga-Hecimovich, 2019), concentración del poder (León, 2012; Sánchez y Pachano, 2020), autoritarismo e hiperpresidencialismo (Granda, 2012; Machado, 2013; Pachano, 2012; Polga-Hecimovich, 2020; Salgado, 2017), corrupción, transparencia y rendición de cuentas (Montúfar, 2020). Estas perspectivas pueden situarse entre los “paradigmas del poder”.

Otras vertientes de estudio combinan estas argumentaciones junto con los estudios sobre la debilidad de los partidos políticos y del sistema de partidos ecuatoriano en general (Conaghan, 1998; Pachano y Freidenberg, 2016a; Mainwaring, 2018; Mainwaring y Scully, 1995; Pachano, 2002, 2006; Sánchez, 1999). Asimismo, se busca y encuentra una explicación a la fragilidad de los gobiernos ecuatorianos en cuanto a su gestión y a su (in)capacidad para gobernar, frente al vuelco histórico que significó el acaparamiento de la administración pública durante el gobierno de Correa (Albornoz, 2020; Bayas-Erazo, 2020; Burbano de Lara, 2020; A. de la Torre et al., 2020; Mejía y Albornoz, 2020; Meléndez y Moncagatta, 2017; Ortiz Lemos, 2014; Pachano, 2008, 2012).

Frente a estos esfuerzos académicos, este trabajo teoriza una problemática que aún no ha sido estudiada formalmente en el Ecuador e intenta ofrecer una nueva visión que explore la relación poder Ejecutivo- partido político-servidor público. Me propuse realizar un estudio de la gestión del gobierno de Rafael Correa investigando de forma teórico-empírica la injerencia del ex mandatario en la gestión pública del Ecuador y el papel que desempeñó su movimiento político, Alianza PAIS, como actor dominante en el sistema de partidos ecuatoriano durante los diez años de mandato de Rafael Correa.

1.4.2. Politización del Estado y politización del Servicio público.

Según las acepciones ofrecidas por la RAE, politizar significa: 1. Dar orientación o contenido político a acciones y pensamientos que normalmente no lo tienen; y, 2. Inculcar a alguien una formación o conciencia política. Estos dos conceptos pueden servir como base para definir a la politización del Estado como la inclusión de contenidos con orientación e ideología política en la planificación de las políticas públicas y de las políticas de Estado programadas por un gobierno, con una búsqueda simultánea de ideologización del funcionario público.

Peters y Pierre (2004) explican que, en un sentido básico, la politización del Servicio público es la sustitución de la selección basada en criterios meritocráticos, por el uso del criterio político en la designación de servidores públicos. Estos autores se sustentaron en cifras proporcionadas por el Banco Mundial (2001) para afirmar que, mientras que las designaciones discrecionales o de patronazgo tradicional se presentan con mayor incidencia en las naciones menos desarrolladas, la politización del Servicio público presente en las democracias industrializadas tiene por objetivo “controlar tanto las políticas públicas cuanto su implementación, mucho más que dar puestos de trabajo a miembros del partido o a miembros de una familia o facción” (Peters y Pierre, 2004, p. 2). La politización del Servicio público empuja hacia el incremento de actividad política en los servidores públicos, al tiempo que incrementa el control gubernamental sobre ellos (Clifford y Wright, 1997).

La presencia de un sistema de partidos débil, con agrupaciones políticas de naturaleza precaria, acomodaticia o efímera, conduce a la conformación de gobiernos sustentados en bases partidarias débiles y en muchos casos, interesadas principalmente en usufructuar del Estado a través de la entrega de contratos, cargos públicos y otros actos de corrupción. Una vez dentro del Senado, Parlamento o Congreso, los cuadros políticos del partido de Gobierno no consiguen establecer pactos y consensos que den paso a la gobernabilidad que necesita el partido en el poder. El bloqueo a las iniciativas gubernamentales por parte de los partidos de oposición en el Legislativo conduce a una falta del consenso necesario para la aprobación de leyes y proyectos enviados desde el Ejecutivo, lo cual desemboca en la imposibilidad de establecer normas de gobernanza y gobernabilidad.

Las dinámicas descritas propician la aparición de prácticas tales como la captación del aparato estatal por parte de los partidos políticos o de politización del Estado y de la Función pública, estrategias en las que el patronazgo juega un papel preponderante y cuyo resultado es, en muchos casos, la instauración de gobiernos con estilo autoritario, entendido éste como la imposición arbitraria de la voluntad de quien ejerce el poder en detrimento de la participación de otros actores políticos y sociales.

La debilidad de los partidos y de los sistemas de partidos en América Latina ha sido tema frecuente de estudio. La ausencia de legitimación de las instituciones políticas en los

países latinoamericanos ha sido atribuida a factores que van desde un fracasado intento de reponer las fórmulas de legitimidad del tiempo de la Colonia mediante constituciones “inapropiadas o mal redactadas”, hasta las teorías de que son el producto de las tensiones sociales derivadas de una rápida modernización (Needler, 1963; Huntington, 1968). La continua irrupción de gobiernos dictatoriales, autoritarios, de corte civil o militar se encuentra entre los factores más influyentes en la politización del Estado (Chalmers, 1977). Esto conduce al usufructo de los cargos públicos y del aparato del Estado, los cuales son puestos al servicio del partido en el Poder o del Gobierno de facto. Chalmers (1977, p. 33) relaciona estos factores con el patronazgo y plantea que la politización del Estado es un modelo de interacción vertical (top-down) entre los grupos políticos en el Poder y las instituciones afectadas por el patronazgo.

1.4.3. Instrumentalizar la burocracia para controlar las políticas públicas.

Dentro del estudio del patronazgo, la politización del Servicio público en democracias con partidos y sistemas de partidos débiles se erige como una herramienta utilizada para conseguir gobernanza y gobernabilidad. La politización del Estado en estos casos se inicia con la politización del Servicio público en favor del Ejecutivo o del partido político de gobierno, con la premisa de poner en práctica cambios y políticas públicas que de otra manera enfrentarían una férrea oposición política y corporativa y la imposibilidad de su ejecución. En la práctica, en la mayor parte de los casos se exagera el autoritarismo, la corrupción y la falta de rendición cuentas en los gobiernos que la implementan.

El caso del Ecuador durante la administración de Rafael Correa (2007-2017) se convierte en un ejemplo de este argumento. Si bien se lleva a cabo una adscripción del Servicio público a un proyecto político, su característica es establecer una politización instrumental que busca una alineación directa con el presidente de la República, la cual prevalece sobre la del partido político, según los resultados que arroja esta investigación.

Siguiendo el postulado de Peters y Pierre de que en las prácticas de politización existe una dinámica que va “de arriba hacia abajo” (top-down) y otra que va “de abajo hacia arriba” (bottom-up), en este punto se puede conceptualizar que el patronazgo político es una práctica top-down, mientras que el clientelismo tradicional se ajusta a una

politización de tipo bottom-up. En el marco de este trabajo se investiga las prácticas de patronazgo desde las esferas altas del gobierno del ex presidente Rafael Correa, es decir de tipo top-down, en sus intentos de afirmar su control sobre los poderes del Estado y más específicamente, sobre las políticas públicas, a través del control de la burocracia, la que además debía adscribirse a su proyecto político.

1.5. EL APARATO ESTATAL BAJO EL PATRONAZGO Y LAS DESIGNACIONES POLÍTICAS.

1.5.1. Introducción.

En un mundo weberiano ideal, las contrataciones burocráticas estarían basadas en llamamientos a concurso, en procesos meritocráticos y -hasta cierto grado- en una aceptable afinidad política con el partido gobernante, de modo que se promueva la gobernabilidad y con ello, la buena gobernanza. Este mundo ideal contrasta con la realidad de la conformación de gobiernos en regiones donde el modelo weberiano no logra marcar su impronta.

En democracias que no logran superar la etapa de desarrollo, el Estado ha sido y sigue siendo usado de forma recurrente y de diversos modos como un ente proveedor de empleos públicos. Se podría incluso establecer sus etapas históricas, comenzando por la entrega de cargos para familiares y amigos, una práctica de tipo excluyente aprendida de períodos coloniales; más adelante, con las luchas internas por el poder hegemónico, nuevos grupos corporativos irrumpen en el escenario estatal y surgen nuevas organizaciones que buscan sus cuotas de empleo.

En todos los casos, si se habla de una hipérbole de nombramientos discrecionales, ello desemboca en una sobrepoblación de empleos públicos ya sea con amigos y familiares, con grupos de interés o con grupos políticos. En este último caso, se pretende ingresar al Gobierno en funciones para fortalecer un partido o movimiento político o inclusive forjarlo casi desde sus inicios sirviéndose de los recursos del aparato estatal.

La inestabilidad política también desempeña un rol significativo en el crecimiento del aparato estatal. Los gobiernos que no cuentan con un grupo importante de asambleístas

dentro del órgano Legislativo se ven obligados a distribuir cargos públicos a los partidos dominantes con el objetivo de lograr gobernabilidad. Al ser ésta una práctica sostenida con una serie de variantes y transformaciones a través del tiempo, en muchos casos es difícil, tanto para quienes realizan las designaciones como para quienes resultan favorecidos, identificarse a sí mismos como actores y protagonistas en este tipo de dinámicas. Con esta explicación se muestra la dificultad que puede presentar el intento de conceptualizar lo que es una designación discrecional que en el lenguaje corriente recibe los calificativos de nombramiento “a dedo”, “político”, de “cuota política”, entre otros.

1.5.2. La cuota de nombramientos en el Servicio público.

Ya que en la mayoría de democracias existen reglas constitucionales que promueven un Servicio público profesional, las cuotas políticas han sido definidas como “contrataciones en las que los méritos partidistas y políticos priman sobre criterios sancionados en la constitución” (Stålberg, 1986, p. 161). En 1976, Lindholm (citado en Stålberg, 1986) definió los nombramientos políticos como designaciones en las cuales los candidatos más formalmente calificados son descartados en favor de una persona con méritos partidarios. La contratación será de carácter político si la autoridad que designa únicamente toma en cuenta los perfiles de candidatos con filiación política de su partido. En la práctica, se observa que en las designaciones políticas la afiliación al partido político se establece como un criterio de calificación, de facto y a priori, para la contratación (Stålberg, 1986, p. 161).

Moya Díaz y Garrido Estrada (2018) aportan a esta discusión señalando que cuando el reclutamiento de funcionarios públicos se realiza de manera profesional, el cumplimiento de estándares normativos -entre los que se encuentran la meritocracia y la transparencia- es un requisito fundamental en el proceso. La selección profesional y meritocrática abre las puertas para el escrutinio público, ya que entre sus procesos se encuentra la rendición de cuentas (Moya Díaz y Garrido Estrada, 2018, p. 3).

A la luz de estos razonamientos se puede afirmar que en sentido opuesto, cuanto mayor sea el reclutamiento de funcionarios públicos por razones políticas sin que los contratados reúnan los requisitos señalados para sus respectivos cargos, mayor es el riesgo de que presenten un mal desempeño en la institución afectada; pero a su vez, es mayor la

posibilidad de encontrar un “espíritu de cuerpo” que inhiba e incluso detenga la posibilidad de realizar una rendición de cuentas de manera transparente.

1.6. ¿FAMILIA, GREMIO, PARTIDO O PRESIDENTE? LOS MOTIVOS DETRÁS DE LA DISCRECIONALIDAD EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA.

1.6.1. Introducción,

Hasta aquí se ha explicado que la mayor parte de los estudios ha situado al clientelismo tradicional y al patronazgo en América Latina dentro de una misma gama de relaciones clientelares. Sin embargo, en el desarrollo de casos de estos estudios es posible advertir diferencias conceptuales entre ambos fenómenos. Como se expuso en el subtema anterior, la práctica del patronazgo puede provenir desde diferentes motivaciones que varían desde lo familiar hasta lo político.

Establecer estas diferencias reviste importancia debido a surgen desde diversas necesidades y visiones ideológicas. Si bien se inician con una misma figura como es la designación vertical -“a dedo”, “top-down”- los resultados que producen estos tipos de designaciones pueblan el aparato estatal con perfiles burocráticos de naturalezas distintas, que ejecutan sus prácticas desde la perspectiva de la administración que los designa. Como es de esperarse, los resultados y efectos son de distinta naturaleza. Este punto apoya el planteamiento de que las personas reclutadas para el Servicio público mediante esta práctica se ven conminadas a cumplir otras funciones que no son necesariamente aquellas para las que fueron contratadas (Panizza, Ramos y Scherlis 2014a, 2014b; 2018; Panizza, Peters y Ramos, 2018).

En conclusión, se puede afirmar que en una práctica weberiana ideal, el patronazgo integrado de forma limitada dentro de la estructura estatal, complementado de forma paralela con la aplicación de requerimientos meritocráticos incrementa la posibilidad de una buena gobernanza y conduce a una mayor gobernabilidad. Pero en casos en los cuales el patronazgo se lleva a cabo de tal forma que reduce o descarta las contrataciones por méritos, tanto la planificación y el desarrollo estatal como la calidad del Servicio público se ven afectados de forma directa.

En casos de gobiernos con una permanencia prolongada en el Poder puede producirse un incremento acelerado y constante de las contrataciones por patronazgo que afecte de forma negativa la gestión pública de un país. En el caso de un país con un sistema de partidos debilitado, el patronazgo puede ser utilizado no para generar empleos de tipo clientelar o de “trabajos por favores” sino para organizar militancia política y disponer de una tropa de funcionarios públicos ideologizados, adeptos al partido en el Gobierno.

Lo explicado fundamenta la necesidad de establecer una diferenciación conceptual sobre los tipos de patronazgo que pueden darse, según los objetivos de la autoridad que los designa. El concepto de patronazgo, a secas, comprende un universo que abarca las designaciones discrecionales de familiares y amigos y de grupos empresariales, religiosos y otros tipos de asociaciones junto con aquellas que se realizan por razones políticas o partidarias. El primer tipo de esta clasificación, es decir, la designación de amigos y familiares será tratada en este trabajo como patronazgo de clan; el segundo tipo señalado será identificado como patronazgo de estilo corporativo; y, el en tercer tipo será tratado con el nombre de patronazgo político y partidario.

Ahora bien, los resultados de este trabajo conducen a afirmar que la larga permanencia de Rafael Correa en el poder (2007-2017) en su calidad de líder único del gobierno denominado de la Revolución Ciudadana y del movimiento político Alianza PAIS permitió que las categorías descritas fluyan entre sí, intercambien lugar entre ellas, se superpongan y, finalmente, desemboquen en una variante que puede denominarse patronazgo hiperpresidencial, de donde surge el tema de este trabajo, el *patronazgo del Siglo XXI*.

1.6.2. El patronazgo de clan.

Es una modalidad en la cual la persona que asume un nuevo Gobierno toma la decisión –por cuenta propia o en consenso con un reducido grupo de familiares y amigos- de designar de forma inmediata a familiares y amigos para ocupar altas posiciones en la Administración pública sin importar que no cuenten con la preparación ni con la experiencia requeridas para los respectivos cargos. Ésta es una modalidad que a simple

vista no reviste intenciones de politizar el Estado, a diferencia de otras variantes de patronazgo.

Los objetivos buscados con el patronazgo de clan guardan similitud con las costumbres burocráticas heredadas de la Colonia; quienes realizan estas designaciones consideran encontrarse en absoluto derecho de designar en posiciones gubernamentales a sus familiares y amigos, al tiempo que persiguen el mismo fin que en las otras variantes: tener personas de confianza en cargos de decisión para llevar a cabo sus políticas, bajo el menor escrutinio posible.

Con respecto a América Latina, Wiarda ([1997] 2016) afirma que aunque esta región se caracteriza por exhibir un estilo occidental en su cultura, religión y estructura político- social, mantiene su herencia colonial de la Europa española y portuguesa del siglo XVI y su histórica forma organizacional basada en estructuras de estilo grupal, comunal, de clan, familiar y orgánica. Se puede afirmar que este fenómeno se encuentra presente en la conformación de varias formas de patronazgo en las sociedades latinoamericanas. Las instituciones tradicionales incluyen a numerosos miembros de una misma familia e inmensas redes clientelares y de patronazgo. (Wiarda ([1997] 2016).

El primer caso de patronazgo de clan documentado en el Ecuador ocurrió entre 1883 y 1895, y fue conformado por las familias Flores, Stagg y Caamaño. Este clan, que pasó a la historia como “La Argolla”, fue consolidado a través de tres períodos presidenciales por los gobernantes José María Plácido Caamaño (1883-1888), Antonio Flores Jijón (1888-1892) y Luis Cordero (1892-1895). Estos tres presidentes lideraron una corriente política moderada denominada “progresismo”, que se dio en un período de transición entre los gobiernos conservadores y la llegada del liberalismo.

Según explica Medina (2018) en una investigación conducida durante sus estudios doctorales, el progresismo intentó defender un proyecto de modernización del Estado: buscó la consolidación del modelo agro-exportador, el desarrollo de obras infraestructura, la modernización de las finanzas públicas, la reforma de la fiscalidad, entre otros planes. A la postre, los planes progresistas se convirtieron en “una intrincada red familiar de los Flores-Caamaño-Stagg que se convirtió en un verdadero sistema de gobierno en donde el poder político no fue sino un instrumento para la consolidación de la hegemonía comercial de estas familias” (Medina, 2018).

Al igual que las otras modalidades, esta práctica desincentiva la rendición de cuentas, más aún al crearse un “espíritu de cuerpo” que surge de lazos más estrechos que los de la afinidad política, ideológica o de gremio, debido a que se trata de lazos de sangre o de amistad. Aunque algunos académicos pueden disentir de esta apreciación, sostengo que dentro de esta modalidad, en el Ecuador se inscriben partidos familiares como el Partido Roldosista Ecuatoriano del ex presidente Abdalá Bucaram, ya que la cúpula de dicho partido y las figuras principales de sus cuadros y bases estuvo conformado por hermanos y parientes del polémico ex presidente y el resto de designaciones de alto nivel jerárquico pertenecían en su totalidad a la colonia libanesa de Guayaquil -su ciudad natal- de la cual Bucaram formaba parte.

1.6.3. El patronazgo de estilo corporativo.

Este tipo de patronazgo se produce cuando la persona que asume un nuevo Gobierno toma la decisión –por cuenta propia o en consenso con un reducido grupo selecto- de colocar en altas funciones a miembros de grupos de interés para cooptar la estructura de empleos gubernamentales con el objeto de dominar el aparato del Estado en búsqueda de apoyo para la concreción de planes de Gobierno ligados a agendas empresariales.

A primera vista, el patronazgo de estilo corporativo puede parecer mejor organizado y más profesional que el patronazgo de clan. Sin embargo es una modalidad que por su génesis y características puede caer en el autoritarismo (Hecló, 1977; Newland, 2006) y ello se verá reflejado en la naturaleza y objetivos de la política pública que será implementada.

Ejemplos de una práctica de patronazgo en donde los grupos de interés empresarial ganaron fortaleza se encuentra en el estudio sobre el corporativismo en el Ecuador efectuado por Stoessel (2020). Esta investigadora sitúa al gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) como el comienzo de la implementación de un conjunto de políticas de ajuste estructural que debilitó el poder de negociación alcanzado gradualmente por los frentes sindicales y de trabajadores a partir de la década de 1920. Hacia el inicio de la oleada neoliberal en el Ecuador con el gobierno de Sixto Durán- Ballén (1992-1996), los grupos

empresariales se habían fortalecido; entre sus miembros, aquellos que financiaron campañas electorales ocuparon “cargos ejecutivos estratégicos” en el Gobierno (Stoessel, 2020: 144).

Para concluir, cabe resaltar el planteamiento de Wiarda ([1997] 2016) en el sentido de que los grupos familiares pueden llegar a convertirse en la base de grupos de interés, de partidos políticos y de posibilidades de viabilidad económica. Este planteamiento coincide con la observación realizada por Stoessel (2020) sobre los grupos de poder mencionados en el párrafo anterior, los cuales terminaron realizando alianzas con partidos políticos de derecha afines a sus intereses y perspectivas.

1.6.3.1. ¿Patronazgo o corporativismo?

El patronazgo visualiza una relación patrón-cliente de tipo vertical que guarda similitud con la tesis de la relación corporativista. Por ello es importante establecer, en este punto, una diferenciación entre los conceptos de corporativismo y patronazgo político, de modo que no haya lugar a confusiones.

El corporativismo se refiere a la interferencia dentro del Estado por parte de organizaciones que pueden ser de distinta índole (Chalmers, 1977, p. 35). En América Latina estas estructuras cumplieron un papel de “conquista y subordinación del Estado” desde la sociedad civil (O’Donnell, 1977a, p. 48). Desde fines de la década de 1960, el estudio del corporativismo -también denominado enfoque corporativo- fue ganando importancia dentro de la investigación sobre los paradigmas conceptuales, junto con el liberal-pluralismo y el marxismo que se venían estudiando desde la Segunda Guerra Mundial.

En un estudio comparativo sobre el corporativismo en Europa Occidental, América Latina, Asia, la sociedad islámica y África, Wiarda ([1997] 2016) explica que esta práctica ha sido objeto de estudio de caso en numerosos trabajos académicos y se presenta en diferentes formas: cuasi-medieval, como en algunas partes de América Latina; étnico o comunal, como en algunas regiones de África y el Medio Oriente; comunal “Confuciano”, como en Asia; o en las formas modernas, participativas y de bienestar social presentes en Europa Occidental. Este autor define el corporativismo como un sistema de organización social y política en el cual los grupos de interés importantes (de negocios, de clase,

agrarios, militares, religiosos, entre otros) se integran al sistema de gobierno, en muchos casos de manera monopólica, para tutelar, controlar y coordinar el desarrollo nacional.

Trabajos como los de Hecló (1977) y Newland (2006) describen el papel desempeñado por los grupos de interés en la presión ejercida en el Ejecutivo para la consecución de trabajos dentro de la función gubernamental.

El patronazgo político, por su parte, se refiere a la interferencia de los gobernantes o de los partidos políticos dentro de la estructura administrativa del Estado, a través de lo cual intentan fortalecer sus propias organizaciones políticas y en casi todos los casos, cooptar espacios administrativos de alta jerarquía de manera que sus estrategias políticas y sus proyectos y planes de política pública se lleven a cabo con menor resistencia por parte de la burocracia, y con menor influencia y control por parte de los partidos de oposición.

Es importante formular estas explicaciones, toda vez que distintos modelos comparten ciertas características sin que ello implique que sean iguales. Un sistema de gobierno con una fuerte relación de patronazgo político en su interior es un sistema politizado, pero no es necesariamente corporativista; sin embargo puede afirmarse que estos tres modelos de análisis comparten dinámicas verticales de tipo top-down.

1.6.4. El patronazgo partidario.

El patronazgo partidario se define como una práctica en la cual las designaciones discrecionales en el Servicio público son realizadas por el líder del partido o por un grupo de líderes dentro de los partidos políticos (Kopecký, Mair y Spirova, 2012; Panizza, Ramos y Scherlis, 2014a, 2014b; 2018; Panizza, Ramos y Peters, 2018; Ramos, Casa y Samudio, 2017). Éstos designan a los miembros de su partido o a personas estrechamente relacionadas con el partido para ocupar cargos en los niveles jerárquicos de decisión en las instancias gubernamentales y de poder. Al igual que en las modalidades previamente descritas, se trata de un tipo de designación que se aleja de las características del modelo weberiano ya que se realiza sin tomar en cuenta las competencias que requiere el cargo y sin que haya de por medio un proceso de selección en donde participen o tengan oportunidades postulantes que no sean de la línea del gobierno.

De esta manera se consigue: 1. Controlar el ámbito de las políticas públicas para que éstas se lleven a cabo sin resistencia ideológica, de clan o corporativa; 2. Conseguir un compromiso de lealtad del funcionario público con la administración que lo contrata; y, 3. Conformar un caudal humano que apoye políticamente al Gobierno en funciones.

¿Hasta dónde llega el poder de los partidos políticos en la designación discrecional? Se puede plantear que el progresivo debilitamiento de los partidos políticos afecta el poder de designación política de éstos dentro de los gabinetes gubernamentales. Los partidos ceden parte de su espacio de designación discrecional a los presidentes y en algunos casos también a los más altos colaboradores de los mandatarios, quienes a su vez son personas de su extrema confianza política o personal. Corroborando este planteamiento, autores como Lewis (2009) afirman que ante el debilitamiento de los partidos, diferentes tipos de grupos de interés desempeñan un papel muy importante en las políticas electorales, y luego acceden a las administraciones públicas a través de designaciones realizadas por el presidente de la República (Lewis, 2009, p. 4).

En este punto es importante establecer una diferenciación entre los cargos discrecionales que son entregados por el partido de Gobierno a otras tiendas políticas, dentro de los pactos y acuerdos para alcanzar gobernabilidad. En el caso del patronazgo partidario, éste se refiere únicamente a la designación de sus propios miembros y personas política o ideológicamente afines. Esta conceptualización es más cercana a la del “partido de cartel” (Katz y Mair, 1995, 2009) que a los intentos de un poder Ejecutivo débil o acorralado por los partidos de oposición en búsqueda de condiciones que le permitan gobernar.

La investigación llevada a cabo para la realización de esta tesis doctoral me permitió discernir que en el alcance, profundidad y motivaciones que subyacen a la práctica del patronazgo partidario influyen de manera decisiva las características del sistema político de un país mencionadas por Panizza, Ramos y Scherlis (2014b), entre ellas: la fortaleza o debilidad del sistema de partidos; la organización interna de los partidos políticos; la relación del partido político en el Gobierno con el presidente de la República (cuando éste es una figura preponderante del partido, o incluso su presidente); la normativa al Servicio público vigente en el país.

1.6.5. El patronazgo hiperpresidencial o patronazgo del Siglo XXI.

1.6.5.1. Introducción.

La importancia de la separación de Poderes para el correcto funcionamiento de la democracia ha sido ampliamente estudiada. Un sistema democrático saludable favorece las buenas prácticas de gobierno, la fluidez y la correcta implementación de las políticas públicas y la transparencia de la rendición de cuentas de las instituciones del gobierno.

En un gobierno de tipo hiperpresidencial, el exceso de atribuciones en el ejercicio del poder del presidente de la República incide de forma negativa en la separación de poderes. Esto se manifiesta en diferentes facetas de la Administración pública y transmite la verticalidad de la práctica hiperpresidencial a la dinámica de designaciones por patronazgo, las cuales adoptan también un modelo vertical.

Panizza, Ramos y Scherlis (2014b) destacan la influencia decisiva del personalismo y del hiperpresidencialismo en América Latina como parte de un proceso de debilitación de los partidos y de los sistemas de partidos, el cual es inversamente proporcional al crecimiento del poder presidencial. Este fenómeno influye en la creación de nuevos modelos de “patrones” y “clientes” (Panizza et al., 2014b, pp. 4–5).

Los subtemas anteriores ofrecieron una clasificación de los tipos de prácticas de patronazgo conocidas y realizadas en el Ecuador que puede ser aplicada en países con sistemas político-sociales similares y con regímenes parlamentarios o presidenciales sin rasgos exacerbados de hiperpresidencialismo. Pero, ¿qué sucedería si el poder para efectuar designaciones discrecionales usualmente ostentado por el partido, el clan o los sectores corporativistas fuese absorbido por el presidente de la República? Se puede formular que dentro de un sistema de gobierno de modelo hiperpresidencial, los diferentes actores con poder de designación por patronazgo pueden ser relegados o despojados de sus cuotas, ante las exigencias y necesidades del “líder”. Se vislumbra el inicio de procesos revestidos de legalidad pero orientados hacia el debilitamiento de la institucionalidad existente.

En el caso en estudio, este proceso tuvo su inicio en el año 2007 con la elaboración y posterior puesta en vigencia de una Constitución que otorgó poderes hiperpresidenciales al presidente de la República (Granda, 2012; Montúfar, 2012, 2020; Polga-Hecimovich, 2020; Sánchez y Polga-Hecimovich, 2019). La expedición de una Carta Magna que ponga todos

los poderes y las decisiones del Estado en manos del presidente de la República legitima un proceso de concentración de poderes en una sola persona.

En este escenario, la práctica del patronazgo adquiere una nueva dimensión que está centralizada en la visión política y administrativa del presidente de la República y en la orientación que éste asigne a las designaciones discrecionales en los cargos públicos. Las contrataciones políticas pasan a ser controladas por el presidente de la República y son operacionalizadas por los miembros de su “grupo selecto”, quienes siguen las órdenes del “líder”.

La literatura especializada sostiene que la esencia del patronazgo se encuentra en el motivo o intención de la autoridad que designa (Meyer-Sahling, 2008; Meyer-Sahling y Jager, 2012). En un gobierno con características hiperpresidenciales las designaciones por patronazgo excluyen a los actores externos al círculo presidencial; las designaciones por patronazgo están supeditadas a la visión política y administrativa del presidente de la República.

Se señala también que así como los nombramientos por patronazgo pueden ser por más de un motivo, las personas designadas también pueden realizar “más de un servicio” para la autoridad que los designa. En base a esto se afirma que:

1. Los nombramientos por patronazgo político pueden realizarse por uno o más motivos;
2. Los individuos designados pueden realizar más de un servicio que sea útil para la autoridad que los designa; y,
3. Deben, por lo tanto, existir cualidades específicas que son requeridas a los contratados (Panizza et al., 2014b, p. 5).

Esta argumentación es la base de una clasificación de motivos o intenciones para la contratación por patronazgo formulada por Panizza et al. (2014b), la cual segmenta las designaciones políticas en tres categorías:

Se presenta primeramente una categoría en la cual entra la contratación política de nivel jerárquico medio-bajo y bajo identificada por los autores citados como “clientes y militantes”. Este modelo se asemeja al clientelismo tradicional en el sentido de que el patronazgo puede ser utilizado como un intercambio de apoyo por cargos menores o para crear y mantener una red de funcionarios públicos a nivel de base como agentes (recursos)

electorales. En este caso, puede tornarse difícil establecer la línea que separa las contrataciones por clientelismo tradicional de las contrataciones por patronazgo político.

Una segunda categoría está compuesta por los operadores políticos, funcionales en gobiernos cuyo partido no cuenta con una base sólida de afiliados y militantes y se integra progresivamente en el aparato estatal apoyándose en los recursos del Estado para su supervivencia y crecimiento (Katz y Mair, 2009; Scherlis, 2009).

Existe también la posibilidad de que la proliferación de operadores políticos se genere por la desconfianza de los líderes del gobierno hacia el Servicio civil de carrera, lo que propicia la designación de operadores políticos para el control de los recursos del Estado y de la burocracia. Esta categoría abarca a los “comisarios”, quienes controlan la burocracia en nombre del gobierno -especialmente cuando existe un Servicio público de carrera que “necesita” ser controlado y vigilado- y a los “cuadros”, cuya tarea fundamental es asegurar que gobierno, partido y burocracia funcionen con las mismas prioridades políticas.

Una tercera categoría es la de los recursos directivos. Los autores de esta clasificación afirman que si bien una Administración pública neutral y profesionalmente calificada es parte de la buena gobernanza, los consejeros pueden ser escogidos por razones de confianza personal con la autoridad que designa o por sus vínculos con el partido en el Poder. La primera categoría abarca a los “tecnócratas” y la segunda a los “tecno-políticos” descritos previamente en los trabajos de Campbell y Peters (1988), Joignant (2011), Joignant y Güell (2011, p. 53), Silva (2010) y Williamson (1994, pp. 16–28).

La tendencia a confiar en tecno-políticos en detrimento de los tecnócratas puede ser alta hasta en los casos de alta institucionalización de los partidos, cuando los partidos que llegan al gobierno se enfrentan a burocracias integradas por funcionarios de confianza política de gobiernos anteriores (Panizza et al., 2014b, p. 9).

Otros estudiosos han identificado dos tipos de objetivos principales para realizar designaciones por patronazgo:

1. Por un deseo de controlar la Administración pública con objetivos tales como la formulación e implementación de políticas públicas ancladas a proyectos políticos de gobierno (“Control”); y,

2. Por un deseo de recompensar a partidarios, políticos, activistas e incluso a familiares y amigos que han apoyado en momentos clave, tales como las campañas electorales (“Recompensa”) (Kopecký, Mair y Spirova, 2012; Kopecký et al. 2016, p. 423).

De estas clasificaciones surgen las categorías utilizadas en esta investigación, motivaciones que varían según los niveles jerárquicos de la función pública y que se mueven por diversos propósitos, desde la necesidad de contar con recursos de apoyo político hasta la intención de construir una burocracia con perfil técnico pero altamente politizado, que sea capaz de controlar la burocracia y articular una política pública cuyas directrices emanan desde el poder Ejecutivo.

En un escenario propio de gobiernos de tipo hiperpresidencialista establecidos en América Latina desde la llegada al poder del general Hugo Chávez en Venezuela, propongo la existencia de un modelo de patronazgo basado en el poder hiperpresidencial, capaz de absorber el poder de designación de las categorías de patronazgo descritas. A este modelo lo llamo patronazgo hiperpresidencialista o *patronazgo del siglo XXI*.

1.6.5.2. El poder de patronazgo del presidente latinoamericano.

En una investigación reciente, Llano (2019) hace una compilación de la bibliografía especializada que estudia las razones que impiden las reformas administrativas y la profesionalización del Servicio público en América Latina. Entre las vertientes de análisis recopiladas por esta autora, en lo que se refiere al poder acumulado por las élites políticas se agrupa investigaciones sobre la forma de operar de algunos marcos institucionales en sistemas en los cuales se asigna un papel fundamental al poder y los atributos de las élites políticas compuestas por presidentes, legisladores y líderes políticos; otro grupo dentro de esta clasificación reúne los estudios enfocados específicamente en los poderes conferidos a los presidentes en América Latina y su influencia en la viabilidad de las reformas (Llano, 2019, p. 442).

Con base en investigaciones de Ramió y Salvador (2002), Grindle (2012), Schuster (2014) y Iacoviello, Llano y Ramos (2017), Llano (2019) explica que en los casos latinoamericanos existe una nota “peculiar” en el poder institucional de patronazgo que ostenta el presidente de la República en cuanto a la implementación de reformas

administrativas. Esta particularidad demuestra que el presidencialismo, y especialmente los poderes extraordinarios que se otorga de manera normativa a los mandatarios (hiperpresidencialismo), se convierten en agentes que limitan inmensamente las posibilidades de una correcta institucionalización del Servicio público en esta región.

Como consecuencia de la dinámica descrita, la autora citada sostiene que en la mayor parte de democracias latinoamericanas los presidentes se han convertido en detentadores de un “poder supremo” sobre el aparato administrativo que impide la consolidación de burocracias basadas en procesos meritocráticos. Este poder de patronazgo faculta a los presidentes “a designar a un extenso número de empleados, en todos los niveles de la administración nacional, garantizando su hegemonía sobre la burocracia” (Llano, 2019, p. 444).

Hasta aquí, lo expuesto en el presente capítulo conduce a formular que el patronazgo, es decir, las designaciones discrecionales de personas en cargos públicos estén o no capacitadas para tales encomiendas, es un fenómeno extendido en mayor o menor medida en los gobiernos democráticos. Tanto el alcance de estas designaciones -su capacidad de expandirse numéricamente en los diferentes niveles jerárquicos de una Administración pública- como su profundidad –su capacidad de penetración dentro de los diferentes subniveles jerárquicos- dependerá en gran medida de factores tales como:

1. El grado previo de institucionalización y profesionalización de la Función pública que haya existido en un país;
2. La salud política del sistema de partidos, que cuente -o no- con un equilibrio de poderes entre partidos que aleje el predominio de un partido, en detrimento del resto de organizaciones políticas;
3. El grado de equilibrio previo existente entre los Poderes del Estado, que haya permitido -o no- el desarrollo de un sistema con características hiperpresidenciales.

En base a lo expuesto, cabe formular la pregunta: ¿Qué sucede cuando el presidente de la República tiene un poder de patronazgo ilimitado? Como argumentan Panizza, Ramos y Scherlis (2014b) y Schuster (2014), en un gobierno en donde el patronazgo presidencial se encuentra menos extendido debido a que las cuotas de designación están repartidas entre el partido del presidente y el resto de partidos, es factible que existan menores

oportunidades de utilizar los recursos del Estado en favor del partido de Gobierno ya que aumentan las posibilidades de que exista rendición de cuentas.

Por el contrario, en una administración en donde el presidente de la República ostenta poderes exacerbados de designación de cargos por patronazgo, se reducen las posibilidades de que exista control de los fondos del Estado y rendición de cuentas. Con ello, disminuye la expectativa de profesionalización del Servicio público.

Cuadro 1.1. Características del poder de patronazgo del presidente.

INTENSIDAD DEL PODER DE PATRONAZGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ↓	Repartición de cuotas políticas/ burocráticas entre varios partidos	Monopolio del partido de gobierno en la designación	Probabilidad de control del uso de fondos del Estado	Probabilidad de rendición de cuentas
FUERTE ⇒	Menor	Mayor	Menor	Menor
DÉBIL ⇒	Mayor	Menor	Mayor	Mayor

Elaboración propia. Fuente: Schuster (2014), Panizza, Ramos y Scherlis (2014b).

Llano (2019) explica que el nivel de concentración del patronazgo puede llevar a que éste sea considerado: 1. Monopólico, cuando el presidente de la República concentra el poder de designación; ó, 2. Disperso, cuando la potestad se distribuye entre los distintos partidos políticos. El “cruce” de estas dos variables conduce a que el poder de patronazgo sea: 1. Elevado, cuando la capacidad institucional de nombramiento es extensa y ejercida de forma monopólica; 2. Moderado, cuando las posibilidades de nombrar sean amplias pero estén distribuidas entre varios partidos políticos, y, 3. Bajo, en los casos de baja posibilidad de realizar designaciones y que éstas tengan que ser, además, repartidas entre varios partidos (Llano, 2019, p. 461).

Estudios que concentran el análisis en el poder de patronazgo que exhiben los presidentes latinoamericanos afirman que a los mandatarios les son otorgadas prebendas institucionales excepcionales, tanto para designar como para remover funcionarios públicos de manera discrecional (Llano, 2019, p. 459). En el caso que se investiga en este trabajo se comprueba esta premisa, ya que los resultados de la investigación indican la existencia y utilización de diferentes estrategias de empoderamiento del patronazgo presidencial durante

el gobierno de Rafael Correa; entre ellas, la interpretación recurrente de ciertos artículos de la Ley Orgánica del Servicio Público y Carrera Administrativa (LOSEP) puesta en vigencia en octubre de 2010 durante el segundo período presidencial del gobierno correísta.

Estas acciones coinciden con lo planteado por Llano en lo referente a contrataciones temporales y a designaciones transitorias como mecanismos utilizados por los presidentes para “extender su potestad de designación” (Llano, 2019, p. 460). Esto permitió la desvinculación masiva y permanente de funcionarios públicos de nivel jerárquico medio y bajo y la inserción de nuevas designaciones destinadas a cubrir los cargos vacantes.

En la misma línea, las recurrentes interpretaciones de los Planes Nacionales de Desarrollo formulados entre 2007 y 2017 permitieron el ingreso de una burocracia que, sin importar que cumpliera o no con requerimientos meritocráticos, tenía como exigencia la politización de sus cargos, lo cual se demuestra en esta investigación. Este tema será desarrollado de manera documental en el Capítulo IV y será demostrado con el apoyo de investigación empírica en el Capítulo V de este trabajo.

A la luz de estos razonamientos propongo que la tipología presentada por Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b), la cual abarca tres tipos de patronazgo a los que clasifica como: 1. Recursos electorales (clientes y militantes); 2. Recursos de la organización (operadores políticos: comisarios y cuadros); y, 3. Recursos administrativos (tecnócratas y tecno-políticos), puede ser aplicada a un modelo hiperpresidencial de gobierno. ¿Qué sucede con estas contrataciones cuando quien tiene el poder de decisión es principalmente el presidente de la República, por encima del partido político o del buró administrativo del Gobierno? ¿Cuál es la dinámica de las designaciones por patronazgo político dentro de un modelo de gobierno hiperpresidencialista?

1.7. PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

El nombramiento discrecional de amigos y aliados religiosos, políticos y de otras índoles por parte de reyes, presidentes y altas autoridades ha sido constante a lo largo de la historia. La profesionalización del Servicio público es un logro alcanzado especialmente en

países con niveles altos de institucionalización democrática y gubernamental, pero no logra consolidarse en países con un escaso nivel de institucionalización, pese a los intentos desplegados en diferentes épocas y gobiernos (Grindle, 2012).

La designación de tipo discrecional de funcionarios en los cargos públicos conocida como patronazgo y sus efectos en la gestión gubernamental, constituyen importantes objetos de estudio ya que permiten comprender el efecto negativo de este tipo de práctica clientelar que socava no sólo la Administración pública y sus resultados, sino también las bases democráticas e institucionales de un país.

Las Ciencias Sociales cuentan con investigaciones que documentan, analizan y comparan las prácticas de patronazgo en países con sistemas administrativos que se acercan al modelo weberiano; pero es relativamente poca la información que se tiene sobre estos procesos en otras regiones del mundo.

Desde una nueva línea de investigación, esta tesis doctoral ofrece una contribución sustancial: el estudio del modelo de gobierno del ex presidente Rafael Correa desde la perspectiva de un patronazgo de tipo hiperpresidencial, explorando:

1. La extensión de la red de patronazgo del presidente Rafael Correa y su movimiento político, Alianza PAIS, dentro de la estructura de la Administración pública del Ecuador;
2. El poder de designación por patronazgo que ostentaron, respectivamente, el presidente Rafael Correa y su movimiento político, Alianza PAIS, con el objeto de definir si esta práctica fue de tipo hiperpresidencialista; y,
3. Si existieron intentos de profesionalización del Servicio público en el primer período de gobierno de Rafael Correa (2007-2009), en consonancia con un modelo desarrollista de Gobierno.

Estos tres elementos se resumen en la siguiente pregunta que planteo:

P: ¿Cuáles fueron las estrategias de patronazgo puestas en marcha por el gobierno del presidente Rafael Correa para politizar instrumentalmente la Administración pública del Ecuador y qué papel cumplió su movimiento político, Alianza PAIS, en este proceso?

1.8. HIPÓTESIS.

H: El presidente Rafael Correa utilizó una estrategia de patronazgo combinada con prácticas hiperpresidenciales para politizar instrumentalmente la Administración pública del Ecuador a través de mecanismos que combinaron la profesionalización tecnocrática con la adhesión de la burocracia a su proyecto político de la Revolución Ciudadana.

La hipótesis sintetiza el argumento que se sostiene en este trabajo con respecto a las características del gobierno y la praxis del ex presidente Rafael Correa, con énfasis en los mecanismos que puso en marcha para la creación de un modelo de Administración pública politizada instrumentalmente. En el diseño de este modelo se requería eficiencia desde el punto de vista tecnocrático y se priorizaba criterios que concuerdan con el modelo weberiano de Administración pública, pero a la vez se esperaba que los contratados fuesen profesionales que contribuyeran a la construcción del proyecto político presidencial denominado Revolución Ciudadana. El contratado desempeñaba un rol activista cuya direccionalidad política se plasmaba en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Este trabajo adquiere especial relevancia al enfocar su objeto de estudio en las prácticas de patronazgo dentro de un período de gobierno caracterizado por una exigente ambición de transformación que, para el presidente Rafael Correa, sentaba las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico-social y de gestión gubernamental basado en procesos meritocráticos y tecnocráticos.

La investigación busca establecer el grado de poder ejercido por el presidente Rafael Correa en los nombramientos discrecionales por patronazgo dentro del Sector público ecuatoriano y, a la vez, determinar qué otra modalidad de interferencia existió, sea ésta de tipo político, personal o una combinación de ambos. También se busca determinar si el movimiento Alianza PAIS detentó algún grado de preponderancia en la toma de decisiones dentro de la administración correísta.

1.8.1. Variables independientes.

Planteo que las prácticas hiperpresidenciales y de patronazgo político de Rafael Correa condujeron a la politización tecnocrática instrumental de la Administración pública, a través de un proceso que combinó la profesionalización de la burocracia con la alineación a un proyecto político. De forma evidente, las variables independientes de este trabajo son el patronazgo político y el hiperpresidencialismo, conceptos que se desarrollaron y explicaron en la parte precedente de este trabajo.

Los criterios utilizados para medir estas variables se encuentran sustentados en las propuestas teórico-metodológicas descritas; éstas son: 1. El grado de extensión del patronazgo dentro de la Administración pública y las motivaciones de la autoridad para realizar estas contrataciones; y, 2. El poder de decisión del presidente de la República y su cúpula de confianza para contratar por patronazgo. Las características observables de estos elementos pudieron ser expresadas en categorías, las cuales fueron susceptibles de adoptar diferentes valores, convirtiéndose en una valiosa fuente de datos con la cual se llevó a cabo las mediciones.

1.8.1.1. Variable independiente No. 1: Patronazgo político.

Como se explicó, el patronazgo se define como el poder que tienen los actores políticos para designar discrecionalmente a personas en cargos no electivos del Sector público, independientemente de que esta decisión sea o no legal (Kopecký, Mair y Spirova, 2012), con el objetivo de que cumplan roles de diversa índole aún cuando éstos difieran de las funciones para las que fueron contratados. Se trata de una variable que oscilaría a lo largo de un continuo que iría entre mayor y menor patronazgo. La variación se medirá desde el grado de extensión, es decir, desde la cantidad de designaciones por patronazgo en los diferentes niveles jerárquicos de la Administración pública ecuatoriana durante este período.

1.8.1.2. Variable independiente No. 2: Hiperpresidencialismo.

En línea con los argumentos antes planteados -de forma sucinta- el hiperpresidencialismo se presenta como una derivación de la forma de gobierno presidencial en la cual se otorga, de manera normativa, poderes extraordinarios a los mandatarios (Llano, 2019). El resultado es la concentración de los poderes del Estado en

manos del presidente de la República, quien como parte de esta dinámica exhibe importantes atributos de liderazgo personal. De esta manera, se instaura un régimen personalista que permite la evasión de los mecanismos de control y balance de poderes, gracias a un proceso de captación y control de las instituciones que incluye un poder institucional de patronazgo por parte del presidente de la República en cuanto a la implementación de reformas administrativas. Para verificar esta variable busqué determinar cuál fue el grado de poder de designación por patronazgo de Rafael Correa y su cúpula en los diferentes niveles jerárquicos de la Administración pública ecuatoriana; es decir, se observarán los nombramientos efectuados por intervención directa o indirecta del presidente o en los que se alteró los procedimientos institucionales con el fin de favorecer la capacidad de patronazgo hiperpresidencial de Rafael Correa.

1.8.2. Variable dependiente: Politización tecnocrática instrumental de la Administración pública.

He denominado a la variable dependiente “politización tecnocrática instrumental” como una forma de sintetizar el resultado del proceso ocurrido en el Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa. Durante este período se utilizó a la Administración pública como un elemento central de construcción y apuntalamiento del proyecto político personal del presidente Correa plasmado en la Revolución Ciudadana como proyecto de transformación política, económica y social. La profesionalización tecnocrática del Servicio público fue elevada a política pública de Estado en el inicio de la administración correísta, como parte de un plan de reforma institucional del Estado que contempló la incorporación de servidores públicos con formación tecnocrática; pero -y en esto es determinante el patronazgo en combinación con el hiperpresidencialismo- también se demandaba que los contratados fueran funcionales al proyecto del gobierno desde el punto de vista político.

Para verificar la existencia de estos mecanismos busqué determinar cuáles eran las competencias y habilidades requeridas para contratar por patronazgo durante la administración correísta. Esta interrogante fue operacionalizada utilizando las clasificaciones de motivos e intenciones para la contratación pública por patronazgo

ofrecidas por la literatura especializada. Al mismo tiempo verifiqué el incremento del gasto público del Presupuesto General del Estado (PGE) en sueldos del Sector público y en el incremento de nómina de los empleados del Sector público durante la administración correísta, que la literatura especializada señala como indicativos de politización dentro de la Administración pública.

1.9. OBJETIVOS.

1.9.1. Objetivo general.

Construir un estudio empírico, exploratorio, descriptivo y explicativo sobre la práctica del patronazgo político durante el gobierno del ex presidente Rafael Correa en el Ecuador (2007-2017) que aporte información relevante y nuevas perspectivas para futuras investigaciones acerca del impacto causado por el patronazgo y la politización del Servicio público, a la vez que permita que el caso del Ecuador sea incluido en estudios comparativos sobre patronazgo político, reforma institucional y politización de la Función pública a nivel mundial y de manera especial en la región latinoamericana.

1.9.2. Objetivos específicos.

1. Inferir descripciones y explicaciones acerca del modelo de patronazgo practicado dentro del Servicio público durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) y qué se esperaba conseguir a través de su implementación;

2. Determinar si entre las estrategias incorporadas a la práctica del patronazgo existió de forma específica un intento de profesionalización tecnocrática del servidor público ecuatoriano y de qué manera se llevó a cabo.

3. Determinar si existió una modalidad hiperpresidencial de patronazgo, confrontando el poder de designación del presidente Rafael Correa con el del movimiento Alianza PAIS y con ello establecer quién ostentó la mayor capacidad de designación por patronazgo dentro de dicho gobierno.

4. Determinar cuáles fueron las motivaciones que impulsaron las prácticas de patronazgo en la administración correísta y qué roles y funciones debían cumplir los servidores públicos dentro de este esquema.

1.10. ENFOQUE METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN.

1.10.1. Resumen.

Esta tesis doctoral investiga las prácticas de patronazgo dentro un régimen hiperpresidencialista que tienen como resultado la politización instrumental de la esfera pública. La estrategia de Rafael Correa se apuntaló en la utilización del movimiento Alianza PAIS como vehículo de adscripción a un proyecto político personal. En esta combinación de patronazgo e hiperpresidencialismo se verificó la existencia de una dinámica de arriba hacia abajo (“top-down”) característica del patronazgo, la cual contrasta con la dinámica de abajo hacia arriba (“bottom-up”) que interactúa junto con el clientelismo tradicional.

El período analizado dentro de la investigación inicia en enero de 2007 y finaliza en mayo de 2017; abarca los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa.

Esta investigación se llevó a cabo empleando diversas estrategias analíticas (Anduiza et al., 2009), desde una perspectiva empírico-exploratoria, descriptiva y explicativa. Las opciones metodológicas para esta investigación implementan una visión de la naturaleza complementaria de las escuelas cualitativa y cuantitativa en el ámbito de las Ciencias Sociales (Brady et al., 2004).

Inicié el trabajo con una revisión y análisis del material bibliográfico existente; continué con una recopilación lo más completa posible de información sobre las estructuras

de la Administración pública del Ecuador y de forma paralela, del movimiento Alianza PAIS. Ello me permitió estar en capacidad de diseñar un proyecto de investigación que se llevó a cabo en tres etapas distintas:

1. El mapeo de la literatura;
2. La elaboración, administración y análisis del trabajo de campo (entrevistas cara a cara, semi-estructuradas, de profundidad); y
3. El estudio de caso centrado en las prácticas de patronazgo observadas en determinadas instituciones públicas durante la denominada “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa. Analicé el nivel de injerencia alcanzado por el presidente Correa y su círculo cercano y el nivel de injerencia que alcanzó el movimiento Alianza PAIS en estas prácticas.

El incremento exacerbado del gasto público y el aumento brusco de las nóminas de servidores públicos son considerados por la literatura comparada como indicadores de politización en la Función pública, factor que opera como variable dependiente de este trabajo. La importancia de recolectar esta información era fundamental. Conseguí recabar las cifras correspondientes al total general de la nómina de empleados del Sector público entre los años 2006 y 2017 y, de manera específica, las cifras del mismo período correspondientes a la nómina de empleados de las instituciones públicas investigadas. Logré también recabar las cifras del gasto público del PGE en sueldos de servidores públicos entre 2006 y 2017.

Con estos recursos pude calcular los incrementos del número de empleados públicos a partir de la llegada de Rafael Correa al poder y los incrementos del gasto público en sueldos en la Función pública. También realicé importantes hallazgos en cuanto a los rubros denominados gasto corriente y gastos de inversión.

La segunda etapa fue de naturaleza complementaria cuali-cuantitativa. En ella definí las áreas de la Administración pública representativas para un estudio sobre patronazgo político y trabajé con esta información específica en un grupo de instituciones ministeriales que cubren las áreas de un modelo genérico de Servicio público que a su vez representan un modelo genérico de Estado (Peters, 1988).

La información recogida en los ministerios fue perfeccionada con datos recabados en entrevistas de control realizadas a expertos de instituciones públicas en las que se llevó a

cabo programas de rediseño institucional durante el segundo mandato de Rafael Correa, en entrevistas con funcionarios de instituciones que fueron responsables directas del rediseño institucional del Estado durante el gobierno correísta, y en entrevistas con miembros fundadores del movimiento Alianza PAIS quienes estuvieron a cargo del primer buró político de esta organización y desempeñaron altos cargos en el gobierno correísta.

La técnica utilizada para la investigación de campo se basó en el modelo de entrevista semi-estructurada empleado inicialmente por Kopecky, Scherlis y Spirova (2008) y por Meyer-Sahling y Veen (2012). El instrumento de medición que utilicé para medir las variables independientes conceptualizadas al plantear el problema de investigación fue el cuestionario. Esta herramienta permite la posibilidad de que las variables sean operacionalizadas a través de preguntas (Hernández et al., 2010, p. 217). Éstas pueden ser de tipo cerrado o abierto y existe la posibilidad de diseñar baterías de preguntas que combinen estas dos técnicas; con ello se logra una profundidad más completa en la investigación.

Las entrevistas a los funcionarios públicos de los ministerios se realizaron en base a un cuestionario que sigue la línea del modelo señalado. Este instrumento fue elaborado por Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b; 2018); realicé una adaptación para el caso del Ecuador teniendo en cuenta tanto las características particulares del Servicio público ecuatoriano y sus respectivas leyes, como las características políticas de los gobiernos ecuatorianos desde el retorno a la democracia en 1979.

Las entrevistas a expertos de instituciones en las que se llevó a cabo programas piloto de rediseño institucional tuvieron un formato similar; las entrevistas concernientes a la reforma institucional del Estado y a los miembros de Alianza PAIS tuvieron un formato diferente, debido a que aunque también fueron sesiones de tipo cara a cara y de profundidad, el cuestionario no era compatible con las preguntas a realizarse a estos funcionarios.

Todas las entrevistas fueron personales, de profundidad, con preguntas que identificaron el perfil, las trayectorias profesionales, políticas y/o académicas, así como el desempeño de los funcionarios públicos entrevistados. Con el fin de lograr una segmentación adecuada clasifiqué los niveles jerárquicos de la burocracia ecuatoriana en alto, medio y bajo. Con ello conseguí captar estos testimonios y lograr una descripción lo

más detallada que fue posible acerca de la forma de operación político-patronal en el gobierno de Rafael Correa, quien operó en conjunto con su cúpula de confianza, en mayor o menor medida dependiendo del grado de alineación con el proyecto del Gobierno detectado en cada ministerio.

Si bien los sectores escogidos eventualmente no representan todas las situaciones posibles que pudieran haber existido en la esfera del gobierno cuyo caso se estudia en esta tesis doctoral, se convierten en contribuciones diferentes y relevantes en la medida que cubren una gama diversa en lo que respecta al tipo y nivel de patronazgo y politización; por lo tanto, abordan el aspecto de la complejidad del entretejido político interviniente en la Administración pública y el consiguiente impacto en los resultados esperados.

Un curso doctoral sobre análisis de políticas públicas realizado en FLACSO Ecuador fue de gran utilidad, tanto para la comprensión del tema desde la perspectiva de la Administración pública como para la elaboración del marco conceptual. La recolección de datos primarios y la elaboración del marco conceptual se realizaron en el lapso de dieciocho meses; la investigación de campo se efectuó en lapso de dieciocho meses; la consolidación y operacionalización de datos tomó veintidós meses. La elaboración del producto final superó el tiempo esperado, ya que de forma simultánea participé en un proyecto regional latinoamericano relacionado con este tema de tesis. Cabe señalar que las etapas de esta investigación doctoral no estuvieron exentas de superponerse unas a otras. En ciertos momentos, algunas de las etapas fueron llevadas a cabo de forma paralela.

1.10.2. Metodología y estrategia de investigación.

En el marco teórico de este trabajo se ha establecido que el patronazgo político es conceptual y empíricamente distinto del clientelismo tradicional. En su lugar, guarda una estrecha relación con las definiciones de “politización del Servicio público” ofrecidas por Peters y Pierre (2004), las cuales se enfocan en los nombramientos políticos para cargos que deben ser cumplidos por funcionarios del Servicio público profesional. Un recurso importante para la medición de esta práctica se relaciona con el incremento del número de

empleados públicos y de los gastos empleados en sueldos para la burocracia (Scherlis, 2013).

El concepto clave de esta investigación doctoral es el patronazgo, en su variante de patronazgo hiperpresidencial. Se fundamenta en la propuesta metodológica de Kopecký, Mair y Spirova (2012) y de Kopecký et al. (2016) para la investigación de las modalidades de patronazgo en la Administración pública dentro de los países y de forma comparativa entre naciones. Pero, a diferencia de la propuesta de Kopecký y sus colegas, que centra su investigación en el patronazgo de los partidos políticos dentro de la Función pública, utilizo una conceptualización más estrecha y precisa que se concentra en el fenómeno de las contrataciones discrecionales en el Servicio público explorando como unidad principal el rango de poder que tiene el presidente de la República y su círculo de confianza para colocar personal en cargos no electivos en el Sector público, incluyendo altos cargos en el Servicio público y en embajadas en el exterior, y cómo se realiza el ejercicio de este poder en la práctica.

Otra característica diferenciadora reside en la conceptualización de la politización del Servicio público. En este trabajo planteo que en un sistema político de carácter hiperpresidencialista, la exigencia de adhesión política está centrada en la figura del presidente de la República por encima de la del partido político de gobierno, produciéndose una instrumentalización que privilegia los designios del jefe de Estado.

Con el fin de proporcionar solidez teórica a la investigación, en primer lugar elaboré un marco conceptual que abarca: el desarrollo histórico del concepto de patronazgo; la explicación del concepto de patronazgo político y en qué se diferencia de otras prácticas clientelares; explicación y análisis sobre los diferentes tipos de patronazgo clasificados según la autora: patronazgo de clan, familiar, de partido, de estilo corporativo; el contraste de estas modalidades con la presentación del patronazgo de tipo hiperpresidencial y la propuesta de análisis y estudio de esta modalidad de patronazgo en gobiernos de carácter hiperpresidencial; conceptualización de presidencialismo e hiperpresidencialismo; revisión de los elementos hiperpresidencialistas de la Constitución de 2008 y sus reformas en 2011; revisión de la injerencia del patronazgo político en América Latina y en el Ecuador.

La indagación documental me condujo a profundizar en el estudio histórico de la burocracia ecuatoriana y de las dinámicas de contratación del Servicio público ecuatoriano

desde los inicios de la República. Para realizar esta indagación acudí al servicio de bibliotecas de Quito. Al finalizar esta etapa de la investigación pude dilucidar que hasta la llegada de Rafael Correa al poder, la dinámica de designaciones por patronazgo en el Ecuador en contadas ocasiones había tenido motivaciones de tipo ideológico o partidario. En su mayoría, había llenado los cargos públicos con nombramientos por relaciones de amistad, de familia y clan social; y en ocasiones, había utilizado dinámicas de estilo corporativista.

De igual manera pude constatar que los intentos por implementar reformas institucionales del Estado y de regularización del Servicio público fueron escasos y no produjeron resultados importantes.

A través de un enorme esfuerzo investigativo pude reconstruir con fidelidad los tres períodos presidenciales de Rafael Correa y consolidé una base completa con la investigación documental realizada que da cuenta de las reformas institucionales del Estado ejecutadas mediante Decretos Ejecutivos emitidos por Rafael Correa entre los años 2008 y 2012. Encontré que la profesionalización del Servicio público fue marcada como uno de los objetivos principales entre las nuevas políticas de Estado del gobierno de la Revolución Ciudadana y cobijó un esquema de contrataciones sin nombramiento permanente de miles de funcionarios públicos con título profesional.

Este hallazgo me permitió dilucidar la manera de superar las dificultades que se presentan para identificar el patronazgo y para medir la politización en sus diferentes grados, retos que en muchas ocasiones se convierten en obstáculos insalvables.

1.10.2.1. Estrategia de investigación para medir la politización tecnocrática instrumental en el Servicio público.

Para poner a prueba la variable dependiente, como primer paso era necesario salvar las dificultades que surgen a la hora de identificar y medir la politización debido a que, como afirman Helmke y Levitsky (2006), se despliega una combinación de prácticas formales e informales que hacen difícil su identificación.

El incremento del gasto público en sueldos de servidores públicos y el aumento de las nóminas de servidores públicos son considerados por la literatura comparada como referentes de politización en la Función pública (Scherlis, 2013).

Dado que la investigación se concentra en las estrategias de patronazgo y en la práctica del hiperpresidencialismo durante el gobierno de Rafael Correa, era necesario obtener las cifras correspondientes al número de empleados del Sector público en general y de manera específica, las cifras correspondientes al número de empleados de las instituciones públicas investigadas, en un período que comprendiera desde el año previo al inicio del mandato correísta en 2007 hasta su final en 2017. También era fundamental recabar las cifras correspondientes al gasto público en sueldos en la Función Pública entre los años 2006 y 2017. Diseñé entonces una estrategia encaminada a conseguir este objetivo.

Para obtener la información concerniente al número de empleados públicos, antes y durante la administración correísta, elevé primeramente una solicitud al Observatorio de la Política Fiscal de Quito. Esta organización me entregó de forma inmediata la información solicitada, pero se presentó el inconveniente de que si bien cubría desde el año 2001, llegaba únicamente hasta el año 2009 inclusive. Con el objeto de completar la información y recabar las cifras correspondientes al período comprendido entre 2010 y 2017, elaboré un oficio petitorio que entregué en la Dirección Nacional de Egresos no Permanentes del ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el 23 de noviembre de 2018. Esta institución me entregó las cifras del número de empleados públicos en las instituciones investigadas a partir del año 2010 hasta 2017.

Luego de unificar y sistematizar esta información logré asimismo recabar -con mayor dificultad- las cifras correspondientes al número total de empleados del sector público entre los años 2006 y 2017, a través del acercamiento con el ministerio del Trabajo (MT) y con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Innovación y Tecnología (SENESCYT). Las cifras del PGE correspondientes al gasto público en sueldos del sector público y de sueldos contemplados dentro del rubro denominado gastos de inversión entre los años 2006 y 2017 fueron obtenidas a través de la página web del ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (MEF).

La recolección de fuentes primarias de datos sobre el crecimiento del aparato estatal ecuatoriano en sus diversas formas, antes y durante los tres mandatos de Rafael Correa, me proporcionó valiosa información primaria. En base a este esfuerzo conseguí estructurar nuevas vías teóricas y metodológicas para el desarrollo de la investigación que hicieron posible definir la naturaleza de la variable dependiente.

A continuación, para determinar la existencia de politización dentro de la profesionalización tecnocrática, busqué establecer cuáles eran los roles que tenían que desempeñar los contratados y qué habilidades profesionales o políticas necesitaban para el desempeño de las funciones que les eran encomendadas, dentro de un esquema que había convertido a la “profesionalización del Servicio público” en política pública de Estado.

Como se explicó en el subtema 1.6.5., la literatura especializada ha identificado las motivaciones principales para realizar designaciones por patronazgo. La clasificación de Panizza, Ramos y Scherlis (2014b) segmenta las contrataciones en tres categorías;

1. Clientes y militantes;
2. Operadores políticos; y,
3. Tecno-políticos.

La clasificación de Kopecký, Mair y Spirova (2012) y Kopecký et al. (2016) identifica en dos categorías las motivaciones principales para realizar designaciones por patronazgo:

1. Control; y,
2. Recompensa.

Las diferencias que existen entre las distintas motivaciones para realizar designaciones por patronazgo propuestas por Kopecký y sus colegas revelan dos tipos de modalidades de las políticas de patronazgo; la primera comparte características del modelo tradicional clientelar (“recompensa”), en tanto que la segunda es de tipo no-clientelar, en donde los cargos públicos son utilizados como un recurso para ejercer control y consolidar el poder (Bearfield, 2009; Kopecký et al., 2012, 2016). Sin embargo, estas categorías son demasiado amplias como para describir las motivaciones de quien ejerce la autoridad; por ejemplo, no distinguen entre diferentes formas de control, tales como el control a la burocracia o el control sobre el diseño e implementación de políticas públicas. Por otra parte, incluso si las designaciones fuesen realizadas para recompensar, la clasificación no podría establecer con claridad qué es lo que hacen realmente los designados una vez que acceden a sus cargos de confianza en la Administración pública (Panizza, Ramos y Scherlis, 2018).

Por ello, para obtener una comprensión más detallada sobre las razones que pueden motivar a las autoridades para realizar contrataciones por patronazgo, se ofreció a los

servidores públicos entrevistados una lista de objetivos, presentados en forma de categorías, que pudieron haber sido determinantes a la hora de escoger a quienes entrarían a formar parte de las instituciones públicas en estudio. La lista de categorías incluyó habilidades tanto de carácter técnico como político, con el objetivo de obtener una visualización lo más objetiva posible acerca de los criterios utilizados para las designaciones por patronazgo, en sus diferentes modalidades, durante la administración de Rafael Correa.

De esta manera fue posible realizar un mapeo que arrojó resultados claros acerca de las razones que motivaron las contrataciones por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa cubriendo rangos que abarcaron tanto lo profesional y tecnocrático como lo político.

1.10.2.2. Estrategia de investigación para medir el patronazgo y el hiperpresidencialismo.

Diseñé una estrategia que me permitió identificar las diferentes dimensiones del patronazgo y del hiperpresidencialismo en el Servicio público ecuatoriano durante el período gubernamental investigado.

Siguiendo la línea metodológica de Kopecký, Mair y Spirova (2012) seguidos de Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b) y Kopecký et al. (2016), para medir la variable independiente “hiperpresidencialismo” utilicé el indicador denominado “poder de designación por patronazgo” para determinar las percepciones acerca de quién o quiénes detentaban el poder de designación discrecional: si se trataba del presidente de República y su cúpula de confianza o si en estas decisiones tenía injerencia el partido político de gobierno, movimiento Alianza PAIS.

Para poner a prueba al “patronazgo” como variable independiente utilicé el indicador denominado “expansión”, entendida ésta como la capacidad del patronazgo para expandirse numéricamente en los diferentes niveles jerárquicos de una Administración pública.

El siguiente paso fue definir la manera de operacionalizar las variables con sus respectivos indicadores. Utilicé la técnica de entrevista de tipo semi-estructurado empleada por Kopecký, Scherlis y Spirova (2008) y por Meyer-Sahling y Veen (2012) y como herramienta, un cuestionario diseñado por Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b; 2018) y adaptado para el caso del Ecuador. Dicho cuestionario cuenta con dos grupos de

preguntas que miden de forma cualitativa y cuantitativa las percepciones de los empleados del Servicio público acerca de los temas investigados.

La elección de las instituciones en las que se realizaría la investigación de campo se fundamenta en el modelo de Peters (1988) para una investigación sobre patronazgo en las instituciones públicas; cubre las áreas de Economía-Finanzas, Servicio exterior, Salud pública, Educación y Cultura, Militar-Policial, Judicial, Medios y Gobierno regional representativas de un modelo genérico de Servicio público que representa a su vez un modelo genérico del Estado (Peters, 1988; Scherlis, 2013; Kopecký et al., 2016, p. 419) .

El aporte de esta investigación es el estudio de las prácticas de patronazgo llevadas a cabo en el núcleo de la Administración central de los gobiernos, las cuales no han recibido suficiente atención por parte de los estudios académicos ya que éstos han enfocado su interés en los partidos políticos y en los niveles sub-nacionales de gobierno (Panizza, Peters y Ramos, 2018, p. 8; Kopecký et al., 2012, 2016; Scherlis, 2013).

Para el presente trabajo se tomó en cuenta las áreas del Servicio público del modelo de Peters pertenecientes al núcleo de la Administración central: Economía, Industrias, Salud pública, Desarrollo social y Relaciones exteriores. A éstas, adicione dos áreas del gobierno de Rafael Correa en las cuales, durante la investigación preliminar, observé una relación directa con las prácticas de patronazgo y con la politización tecnocrática instrumental en el Servicio público ecuatoriano: la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Los ministerios seleccionados para la muestra fueron: Finanzas (MF), Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Inclusión Económica y Social (MIES) y Salud Pública (MSP). Es importante recalcar que la sectorización de áreas de políticas públicas como criterios de distinción ha sido utilizada también por investigadores como De Winter (2006) y Gwiazda (2008). Estos tipos de segmentaciones permiten obtener una observación profunda de las prácticas de patronazgo; se basan en la hipótesis de que las contrataciones por patronazgo se realizan por diferentes motivos y alcanzan diferente número o magnitud según el sector gubernamental hacia el que estén dirigidas (Scherlis, 2013, p. 68).

Una vez definida la propuesta, determiné la realización de cinco series de quince entrevistas semi-estructuradas en cada uno los ministerios seleccionados, sumando setenta

y cinco entrevistas a servidores públicos en funciones. Fue posible la conducción de entrevistas de profundidad a un experto de nivel jerárquico alto de la SNAP y a tres expertos de la SENPLADES. La utilización de la Técnica de Muestras en Cadena, conocida como “bola de nieve” (Hernández et al., 2016), abrió la posibilidad de realizar entrevistas de control a dos funcionarios de la SENESCYT y del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI), respectivamente, y a un ex funcionario del MT quien participó de forma directa en el intento de reforma del Servicio público en el Ecuador y en la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia (INM).

1.10.2.3. Estrategia para la realización de entrevistas a funcionarios de la Administración pública ecuatoriana.

El protocolo de entrevistas personales, cara a cara, con preguntas de respuestas cerradas, abiertas y de elección múltiple ofreció opciones de respuesta cuantificables y a la vez permitió una discusión cualitativa que mejoró y enriqueció la validez de la medición. Para aprovechar al máximo la recolección de datos y para conseguir mayor precisión en los resultados, incorporé preguntas específicas de tipo cualitativo relacionadas con la práctica del patronazgo en el Ecuador de forma previa y durante el gobierno de Rafael Correa que permitiesen evaluar los rasgos especiales del patronazgo efectuado en dicho período en comparación con gobiernos anteriores.

La muestra fue segmentada en niveles jerárquicos alto, medio y bajo de la Administración pública; esta división permite una exploración a fondo de las diferentes motivaciones que pueden existir para las contrataciones por patronazgo según el rango jerárquico, la responsabilidad y el sueldo del funcionario designado dentro de esta práctica discrecional.

Al inicio de la entrevista, cada funcionario fue consultado sobre su profesión, nivel de estudios, sector en el que trabajaba dentro del ministerio, qué cargo desempeñaba y durante cuánto tiempo, si había desempeñado cargos en otras entidades públicas y por cuánto tiempo, si antes había trabajado fuera del Sector público en empresas privadas, consultorías, u otros, y por cuánto tiempo. Opcionalmente, el oficial entrevistado podía responder si tenía filiación política. El objetivo de esta apertura de la entrevista fue obtener un perfil de los entrevistados que contribuyese al análisis posterior e interpretación de los

datos a recolectarse y evitar en lo posible el sesgo. La entrevista estuvo dividida en dos secciones. En la primera sección (Parte I) las preguntas fueron de carácter cuantificable, con tipos de respuestas susceptibles de ser tabuladas y medidas en porcentajes. En la segunda sección de la entrevista (Parte II) las preguntas brindaron al entrevistado la posibilidad de elaborar respuestas de carácter abierto.

En la primera parte de la entrevista (Parte I) se solicitó evaluar para fines de tabulación:

1. Qué proporción (porcentaje) de funcionarios en los niveles alto, medio y bajo consideraban los interrogados que correspondía a designaciones discrecionales de tipo político en el ministerio en el cual trabajaban;

2. Quién tenía el poder principal de designación discrecional en el ministerio en cual trabajaba el entrevistado, siendo las opciones: el presidente de la República o el partido de Gobierno, logrando con ello establecer un vis à vis entre el poder ejercido por el presidente de la República en comparación con el poder ejercido por el partido en las designaciones discrecionales. A continuación, en este mismo tema se preguntó si antes de realizar contrataciones discrecionales las autoridades consultaban a su superior inmediato (que podía ser el presidente, los ministros, secretarios, directores, coordinadores) o al partido de Gobierno;

3A. Cuáles eran los motivos principales que podía tener una autoridad para realizar contrataciones discrecionales. Se enumeró a los entrevistados una serie de objetivos que las autoridades podían tener para designar a funcionarios, mencionando objetivos que involucran competencias profesionales como primeras opciones: “Diseño e implementación de políticas públicas”, “Conducción de la Administración pública y la burocracia” y “Articulación de su área del Estado con otros sectores y niveles del gobierno seguidos de destrezas políticas en las siguientes opciones: “Articular su área del Estado con el partido o con la asamblea” y “Hacer política electoral”.

A continuación, se presentó a los consultados una segunda parte de esta pregunta (3B) en la cual se interrogó a profundidad sobre los objetivos políticos de estas contrataciones y se les pidió que asignen una calificación de “muy importante”, “importante” o “poco importante” a las opciones de: “Controlar en su área del sector público” y “Recompensar militantes”, indagando el postulado de Kopecký et al. (2012,

2016) en el sentido de que las principales motivaciones del patronazgo serían controlar la política pública y recompensar a quienes han contribuido con apoyo político o económico.

4A. Cuáles eran las motivaciones de las autoridades para realizar contrataciones de tecnócratas y tecno-políticos. Se pidió a los entrevistados otorgar mediante opciones una puntuación a dichas motivaciones. Esta pregunta se convirtió en un tema clave ya que permitió recoger información cuantificable sobre el nivel de alineación y cumplimiento que se esperaba del funcionario público durante el período estudiado. El entrevistado tuvo la posibilidad de asignar las valoraciones “no es importante”, “es poco importante”, “es importante” y “es muy importante” a la pregunta de si era importante que el funcionario con habilidades técnicas que se contrataba sea “independiente (tecnócrata)”, “que tenga la confianza del presidente o del partido” (tecno-político) o que tenga “confianza personal” con la autoridad que designa.

Luego se pasó de inmediato a una segunda parte de esta pregunta (4B) en donde se indagó a profundidad sobre las habilidades que el designado debía mostrar: “Capacidad de articulación política” y “Capacidad de llegar al elector en el terreno”. Se pidió a los entrevistados valorar estas destrezas con las calificaciones “muy importante”, “importante” y “poco importante”.

5A. Si además del poder de designación ostentado por el presidente y/o el partido de Gobierno (pregunta 2), existieron otros partidos políticos o partidos de oposición con capacidad de designación política.

En la segunda parte de esta pregunta (5B) se consultó si existieron actores sociales o económicos externos al Estado tales como organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones, grupos sociales que tenían capacidad de designación política y dar los nombres de estos gremios.

Con la quinta pregunta se cerró la primera sección (Parte I) de la entrevista.

En la segunda sección de la entrevista (Parte II) se intentó recoger la mayor cantidad de información cualitativa sobre las prácticas de contrataciones discrecionales por patronazgo, fueran éstas políticas o de otro tipo. En esta sección, el cuestionario contó con preguntas de tipo abierto mediante las cuales se solicitó a los entrevistados poner en perspectiva la designación discrecional de tipo político en el Servicio público ecuatoriano, logrando establecer un “antes” y un “después” de estas prácticas con respecto a los períodos

presidenciales 2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017 que corresponden a las administraciones de Rafael Correa.

Se consiguió también explorar el impacto y las consecuencias de estas prácticas en el desempeño del Servicio público ecuatoriano, así como entender la manera en la que la expedición de decretos específicos y de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), puesta en vigencia en 2011, incidieron en la politización del Servicio público.

Las cuatro primeras preguntas de esta sección (Parte II) exploran a fondo las prácticas de las designaciones discrecionales por patronazgo que se dieron en gobiernos anteriores y en los mandatos de Rafael Correa. En la primera pregunta de esta sección se consultó a los entrevistados si durante los últimos gobiernos las prácticas de designaciones discrecionales habían variado entre un gobierno y el siguiente (por ejemplo, si habían sido en mayor o menor cantidad, si habían sido por afinidades mayormente personales o políticas). Era necesario definir la línea de tiempo que acotase la expresión “últimos gobiernos”; establecí, entonces, que esta línea se iniciara en enero de 2003 con el gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez ya que -como se relata en el Capítulo II de este trabajo- durante dicha administración se promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) que rigió hasta su derogación, en 2010, durante el segundo mandato de Rafael Correa y su reemplazo por la LOSEP implementada por Correa.

La segunda pregunta pidió al entrevistado responder si consideraba que las prácticas de designaciones discrecionales variaban de un ministerio a otro, y de qué forma, consiguiendo con ello establecer diferentes niveles de intensidad de las prácticas y las motivaciones entre los diferentes sectores del Servicio público.

La tercera pregunta consultó a los entrevistados si consideraban que las prácticas de designación política durante la administración correísta eran diferentes a las que se realizaron en otros gobiernos. La cuarta pregunta pidió a los entrevistados esclarecer si las prácticas de designación política habían variado entre los tres períodos presidenciales de Correa.

Las preguntas cinco y seis de la Parte II abordaron las consecuencias y el impacto de las prácticas de designación discrecional política durante el gobierno de Correa. En la quinta pregunta se solicitó el criterio del entrevistado sobre las consecuencias negativas y positivas de la designación política más importantes en el área estatal de su conocimiento,

mientras que en la sexta pregunta se pidió definir el impacto que tuvieron estas prácticas en las políticas públicas dentro de su área/ ministerio.

En el último bloque de preguntas se indagó sobre la efectividad de la ley del Servicio público puesta en vigencia en el gobierno de Rafael Correa y sus sucesivas reformas. Se solicitó al entrevistado evaluar la LOSEP y las diferentes reformas asociadas a ésta implementadas durante el gobierno de Correa, dentro del ministerio en el cual trabajaba y en general en la Función pública.

Las entrevistas a tres funcionarios públicos de la SENPLADES y a un funcionario de la SNAP quienes habían participado con distintos niveles de responsabilidad en procesos de reforma del Servicio público, junto con las entrevistas a tres funcionarios de la SENECHY, el IEPI y el ministerio del Trabajo, se sumaron a las 75 entrevistas realizadas en los cinco ministerios públicos, a razón de 15 entrevistas por ministerio. Con lo cual, se completó un total de 82 entrevistas de profundidad a funcionarios públicos.

Para procesar los datos de los ministerios investigados, los resultados de la primera sección de las 75 entrevistas en ministerios fueron tabulados y sistematizados en matrices de doble entrada que diseñé y elaboré personalmente, para lo cual me fue de enorme utilidad la experiencia en entrevistas, encuestas y focus groups adquirida durante años de trabajo en investigación de mercados y en comunicación y análisis político. En las filas se anotaron los conceptos por observar, clasificados como categorías y en las columnas se anotaron las puntuaciones asignadas por los entrevistados a cada pregunta. Estas hojas de cotejo contienen, por separado, los resultados que arrojó la investigación en cada uno de los ministerios. Las preguntas fueron convertidas en categorías y tabuladas en porcentajes.

Durante el procesamiento de datos se presentó una variedad de escenarios que merece la pena destacar. La primera parte de la pregunta 2, Parte I: “¿Quién designa?” buscó medir el poder del presidente de la República y el poder del partido político de Gobierno en la designación discrecional-política de más alto nivel. Al tabular estos datos, fue necesario modificar las alternativas de respuesta originales, que ofrecían opciones para escoger entre el presidente de la República y el partido de Gobierno, ya que un número de entrevistados no se sujetó a las dos alternativas sino que señaló una tercera: “ambos”, señalando que el presidente de la República y el partido Gobierno designaban juntos. Estos entrevistados acotaban que el presidente y el partido eran “lo mismo” o que “el presidente

es el partido”, dejando en claro que Rafael Correa ejercía la supremacía en las prácticas de patronazgo, una visión que se ajusta a las características de un modelo de gobierno de tipo hiperpresidencial que ha sido descrito desde otras perspectivas por académicos e investigadores. La adición de esta tercera alternativa hizo posible cuadrar al 100% el porcentaje de respuestas de la pregunta 2, Parte I del cuestionario.

Seguidamente, con el objeto de poder asignar porcentajes a todos los resultados de la Parte I de la entrevista, en la segunda parte de la pregunta número tres y en la pregunta número cuatro, en las que se solicitó a los entrevistados asignar puntuaciones de una escala entre cero y tres -siendo cero la más baja y tres la más alta- a las categorías presentadas en estas preguntas, se procedió a convertir estas puntuaciones en porcentajes, aplicando la siguiente fórmula:

$$x = \frac{E}{c(Ne)}(100)$$

E representa la suma de las puntuaciones asignadas por los quince entrevistados en cada ministerio ($e_1+e_2+e_3... +e_{15}$) a cada una de las categorías planteadas en las preguntas tres y cuatro; *c* corresponde a la puntuación máxima (tres) que podía ser asignada por los entrevistados; y, *Ne* corresponde al número de entrevistados por cada ministerio (quince).

En cada una de las categorías de estas dos preguntas se realizó la suma de los valores asignados por los quince entrevistados de cada ministerio a dicha categoría; esta cifra fue dividida por el producto resultante de la multiplicación de la calificación máxima posible (tres) por el número de entrevistados en cada ministerio (quince); el resultado (cuarenta y cinco) en todos los casos es el valor que representa la puntuación más alta posible de alcanzar, es decir, el cien por ciento posible. El resultado es un número fraccionado, que multiplicado por cien (100), arroja el porcentaje correspondiente a la categoría, o valor de *x*.

En la segunda parte de la entrevista (Parte II), cuyas preguntas permitían respuestas abiertas, lo relacionado con la profesionalización y la politización del Servicio público registró una alta recurrencia de opiniones y criterios casi idénticos entre los entrevistados. Esto permitió establecer criterios de mayoría susceptibles de mediciones porcentuales,

cuyos resultados mostraron coherencia con las preguntas de tipo cuantificable y enriquecieron en gran manera la investigación.

Los niveles de dificultad en la recolección de datos variaron de un ministerio a otro. Tanto en el MF como en el MIES se presentó un grado de apertura para realizar las entrevistas. Los directivos de Talento Humano de estos ministerios proporcionaron una lista de funcionarios con quienes podría contactarme para cumplir con este cometido y asignaron un espacio dentro de sus ministerios en donde se pudiera realizar las entrevistas con total privacidad. En el MF la lista de nombres de servidores públicos proporcionada estuvo estructurada de forma profesional y equilibrada, con funcionarios de carrera en su mayoría, con una trayectoria larga o mediana en el ministerio o en la Función pública en general, aún cuando el entonces ministro de Finanzas (el economista Patricio Rivera) se había convertido en miembro del buró político de Alianza PAIS a pesar de su experiencia previa como tecnócrata de carrera en dicha cartera de Gobierno.

A la inversa, en el MIES, un segmento del grupo propuesto por el entonces director de Comunicación (Carlos Torres Chacha) pertenecía al “contingente político” del gobierno del ex presidente Correa. Cabe señalar que el MIES estuvo altamente politizado desde los inicios del gobierno del ex presidente Correa y sirvió para crear redes de clientelismo tradicional en territorio. Durante el período 2007-2017 todas las cabezas de este ministerio fueron designaciones por patronazgo las cuales se habían afiliado al movimiento Alianza PAIS al inicio o en el transcurso de la administración de Rafael Correa. En este grupo se incluye a la ex ministra Lídice Larrea, durante cuyo período se realizaron las entrevistas. Larrea era asambleísta por la provincia de Manabí cuando Correa le solicitó dejar la Asamblea Nacional y dirigir el MIES, una designación política luego del terremoto de abril de 2016 que afectó seriamente a Manabí.

En el caso del MSP, los funcionarios sugeridos para las entrevistas por el despacho de la ministra fueron en su mayor parte funcionarios con perfil técnico y/o directivo; pero al igual que en el MIES, se trató de una muestra que podría acarrear sesgo. Es necesario anotar que durante el período de entrevistas, la ministra de Salud Pública del Ecuador fue Verónica Espinosa Serrano, militante de Alianza PAIS surgida del movimiento de juventudes de este partido y sobrina de la ex dirigente política de Alianza PAIS María

Fernanda Espinosa Garcés. Cabe señalar que Espinosa tuvo uno de los perfiles más altos en el gobierno de Correa y ocupó cargos de alto nivel durante sus tres períodos presidenciales.

Con estos antecedentes, tomé la decisión de prescindir de los funcionarios propuestos por el MIES y el MSP y en su lugar recurrí a la Técnica de Muestras en Cadena conocida como “bola de nieve” (Hernández et al., 2016). Contacté por recomendación de algunos entrevistados con perfil técnico y también por cuenta propia a funcionarios técnicos y a especialistas, con el objeto de equilibrar la observación y evitar en lo posible el sesgo.

Los funcionarios del MAGAP mostraron apertura hacia la investigación. En este ministerio, el nivel académico promedio de los entrevistados fue el más alto de la muestra en todos los niveles jerárquicos. Fue manifiesta una cantidad importante de funcionarios jóvenes quienes ostentaban títulos de maestría y doctorado en carreras afines a la función.

Un caso aparte se presentó en el MREMH, en donde el ministro en funciones era el director de la comisión de Relaciones internacionales del movimiento Alianza PAIS. La designación de este ciudadano anglo-francés nacionalizado ecuatoriano -único ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador nacido en suelo extranjero- se sumó a la del resto de ministros de Relaciones Exteriores nombrados por patronazgo durante el régimen de Rafael Correa. En su totalidad, estos funcionarios cumplían funciones paralelas como altos directivos del buró político de Alianza PAIS, en desmedro del Servicio diplomático ecuatoriano, ya que hasta la llegada del gobierno correísta esta cartera de Estado era la única que contaba con un servicio de carrera institucionalizado.

Lo expuesto permite dilucidar que el nivel de alineación dentro del MREMH al proyecto de Rafael Correa era ostensiblemente alto. Adicionalmente, se evidenció un nivel de temor en los funcionarios de carrera diplomática con respecto a los altos mandos pertenecientes al círculo de confianza del presidente Correa y de Ricardo Patiño, ex ministro de Relaciones Exteriores, operador político y persona de confianza de Correa.

Esta circunstancia complicó la obtención de entrevistas en el MREMH. Para conseguir la muestra en esta cartera de Estado, tomé contacto directo con funcionarios de carrera de nivel jerárquico alto quienes accedieron a ser entrevistados a condición -en su mayoría- de que las entrevistas se llevaran a cabo en sus domicilios o en lugares alejados de la oficina ministerial. Para completar el tamaño de la observación en este ministerio utilicé

la técnica “bola de nieve”, un esfuerzo que produjo buenos resultados y una muestra enriquecida por los testimonios de tecnócratas de carrera de esta cartera de Estado.

Con el segundo grupo de entrevistados, funcionarios públicos de SENPLADES, SNAP, SENESCYT, IEPI y MT, la estrategia de obtención de entrevistas se apoyó en la técnica “bola de nieve” utilizada de la forma que se explicó en párrafos anteriores. Conseguí realizar siete entrevistas cara a cara, de profundidad, que aportaron valiosa información por el perfil profesional de los entrevistados, técnicos y expertos quienes habían participado con distintos niveles de responsabilidad en procesos de reforma y de implementación de políticas públicas. Estos testimonios echaron luces sobre la forma de operar de la estructura de patronazgo durante la administración correísta. Se destaca el aporte de uno de los entrevistados, experto de alto nivel académico y profesional quien desempeñó roles importantes tanto en la SNAP como en el MT. En contraparte, se debe mencionar asimismo el perfil de uno de los expertos entrevistados, funcionario de la SENPLADES, quien a través de una alineación incondicional con el proyecto del ex presidente Rafael Correa aportó al grupo de entrevistas una visión y un punto de vista de tipo tecno-político.

El tercer grupo de entrevistados estuvo compuesto por tres fundadores y directores del buró político del movimiento Alianza PAIS, los cuales ocuparon cargos con rango de ministros en el primer período correísta. De dos de los entrevistados cuentan con un alto perfil académico y técnico y se desempeñan como profesores universitarios en áreas de maestría y doctorado. Otra entrevista conducida en este grupo fue realizada a la fundadora de un movimiento social que obtuvo importantes logros sociales y políticos en el Ecuador. Este grupo de entrevistados desempeñó un papel decisivo en la victoria de Rafael Correa en 2006, en la creación de su plan de Gobierno y en la puesta en marcha de la Asamblea Constituyente que, luego de la primera victoria de Correa, fue convocada en 2007 para redactar la constitución ecuatoriana que fue aprobada y puesta en vigencia en 2008.

Para este grupo de entrevistados diseñé un cuestionario orientado hacia la descripción y la explicación política. Les pedí explicar cómo se inició la construcción del movimiento Alianza PAIS, cuál fue la verdadera razón para que Rafael Correa y Alianza PAIS no presentaran candidatos a dignidades de representación nacional y provincial junto con la primera candidatura presidencial de Correa en 2006, cómo se fraguó el camino para

la creación de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi en 2007 y de su posterior producto, la Constitución de 2008, qué intereses primaron en la conformación de la primera lista de asambleístas de Alianza PAIS que corrió por las curules para dicha Asamblea en 2007, quiénes fueron los actores principales dentro de la organización política, qué papeles desempeñaron y cuáles fueron los niveles de poder e influencia que alcanzaron. Les solicité también que clarifiquen si realmente existió una intención de reforma del Estado a la par de la construcción política, cuál fue el papel desempeñado por la SENPLADES y por la SNAP en estos procesos de las administraciones correístas, y finalmente, cuáles consideraban ellos que eran las características más fuertes del presidencialismo, del hiperpresidencialismo y del caudillismo, si consideraban que éstas eran aplicables a la figura de Correa, y de qué formas.

Cabe señalar que este set de preguntas fue diseñado mientras realizaba los primeros sets de entrevistas a funcionarios públicos de los ministerios y fue enriquecido merced a interrogantes que se iban generando a través de las respuestas de los primeros entrevistados. Asimismo, es necesario señalar que las entrevistas pertinentes al papel de la SNAP no se rigieron por los dos cuestionarios descritos, sino que se siguió una temática referente a los procesos de reforma del Servicio público, de la puesta en marcha de planes piloto para dicha reforma, y de la creación de instituciones como el INM. Los cuestionarios utilizados en esta investigación pueden ser consultados en los apéndices presentados al final de este trabajo.

Seguidamente, con el objeto de definir si las prácticas de patronazgo estuvieron relacionadas con el hiperpresidencialismo de Rafael Correa, contrasté la información descrita con la base de datos que logré conformar con los testimonios proporcionados por decenas de funcionarios públicos entrevistados en rondas de preguntas abiertas, cerradas y de opción múltiple durante la segunda etapa de la investigación.

Estos datos fueron objeto de un análisis mediante el cual se cotejó las diferencias entre el incremento de empleados según la naturaleza y el grado de injerencia detectado en cada ministerio, de forma previa a la llegada de Rafael Correa al poder y durante sus tres períodos de gobierno. El crecimiento de la plantilla de funcionarios públicos en cada ministerio fue evaluado como un detonante de politización de tipo instrumental, buscando determinar si ésta era identificada en las entrevistas como una acción ejecutada por el

movimiento Alianza PAIS o si se trató de un proyecto personal del presidente Rafael Correa.

Con la información recabada y operacionalizada y su posterior sistematización y análisis, fue posible responder a la pregunta de investigación planteada, despejar la hipótesis planteada y presentar descubrimientos relevantes que abren el camino a investigaciones que se encuentren en curso y a trabajos futuros. Busqué también determinar si existieron patrones de comportamiento y operación en las dinámicas de patronazgo en la administración de Rafael Correa, con el objeto de despejar de la mejor manera la validez de las variables de este trabajo que aluden al hiperpresidencialismo y a los distintos niveles de patronazgo encontrados y sus motivaciones.

Al término de esta investigación conseguí cumplir mi objetivo de comprobar la existencia de una politización tecnocrática instrumental del Servicio público durante el gobierno del presidente Rafael Correa, definir hasta qué grado de extensión llegó la intervención de tipo hiperpresidencial del mandatario en las prácticas de patronazgo llevadas a cabo en su gobierno, qué papel jugó su organización política, movimiento Alianza PAIS, dentro de esta dinámica, las motivaciones que tuvo Rafael Correa para fomentar la politización tecnocrática instrumental del Servicio público y el verdadero grado de influencia que alcanzó Alianza PAIS frente al poder hiperpresidencial del mandatario.

También pude realizar importantes hallazgos en cuanto a las consecuencias que tuvo esta dinámica en las áreas del gasto público, de la contratación pública y de las políticas públicas del Ecuador.

CAPÍTULO II. CONTEXTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL ECUADOR.

2.1. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL ECUADOR. ORÍGENES Y DESARROLLO.

2.1.1. La Función pública en la Colonia y en el inicio de la vida republicana.

Desde los albores de la República y hasta entrado el siglo XX, los gobiernos que se sucedieron en el Ecuador no mostraron un interés sustancial en la situación laboral del trabajador público ecuatoriano ni un verdadero intento de desarrollar una burocracia profesional, o de modernizar sus instituciones administrativas.

La evolución del Servicio público no reflejó los aires modernizadores de otras latitudes de América y Europa. El esquema de la Administración pública ecuatoriana se encontraba fuertemente influenciado por el aparato administrativo colonial impuesto por la administración española, caracterizada por un estilo centralizador que fue replicado en el Ecuador y en otras regiones colonizadas (Rodríguez Peñaherrera, 1987, p. 16).

Pérez (2008) coincide con lo expuesto al señalar que “la principal influencia del esquema de la Administración pública ecuatoriana es la que hereda de la Colonia y la que estuvo en vigencia durante su pertenencia a la república de Colombia, hasta el surgimiento del Estado del Ecuador en 1830”. Este modelo persistió mientras el territorio ecuatoriano fue parte de la república de Colombia hasta la conformación del Estado del Ecuador (Pérez, 2008).

Durante la colonización española en América Latina, la Función pública en el Ecuador fue un derecho reservado para los españoles. Esta situación cambió con el advenimiento de la Independencia, sin que esto significara un cambio en las estructuras sociales del país, sino únicamente en la estructura política. Todas las bases coloniales quedaron intactas; la revolución Bolívariana no generó cambios en “una sociedad dividida en clases infranqueables y marcada por el color de la piel” (Benítez Vinuesa, 1986, p. 239). Luego de las guerras de independencia, se efectuó en el Ecuador una suerte de “burocratización ambiciosa” que tuvo por objeto contentar a los criollos y a las milicias

mestizas que participaron en la gesta de emancipación, según explica Benítez Vinueza (1986):

Para mantener esta ingente oleada militar, en un país pauperizado por la competencia del comercio exterior y por los trastornos internos, había en 1831, un presupuesto de 387.937 pesos, de los cuales 200.000 eran para el ejército. El Presidente disfrutaba un sueldo de 12.000 pesos anuales, suma enorme si se tiene en cuenta que una vaca costaba 4 pesos y el mejor par de zapatos no llegaba a valer dos pesos. Los Ministros tenían 1.200, excepto el de Relaciones Exteriores e Interior, que ganaba 3.000. Lo demás, íntegramente, se destinaba al mantenimiento burocrático (Benítez Vinueza, 1986, p. 240).

El papel desempeñado por la Administración pública estuvo circunscrito básicamente a la preservación de la seguridad, al mantenimiento del orden interno y al manejo de las relaciones externas y de las finanzas públicas. En este período se crearon los organismos públicos más antiguos: los ministerios de Defensa, Finanzas, del Interior y de Relaciones Exteriores (Rodríguez Peñaherrera, 1987, p. 18).

Los datos presentados por Benítez Vinueza (1986) permiten realizar un cálculo porcentual del empleo del presupuesto del Estado en las asignaciones para el presidente y sus ministros, los militares y la burocracia. Teniendo en cuenta que el primer gabinete ministerial de la naciente república del Ecuador contaba con apenas tres ministros: de Guerra y Marina (Defensa), de Hacienda (Finanzas) y de Gobierno y Relaciones Exteriores, el presupuesto asignado a estas funciones se distribuía de la siguiente manera:

Cuadro 2.1. Asignaciones presupuestarias para las ramas del Gobierno en 1831.

Rama del Gobierno	Asignación presupuestaria anual, en pesos	Porcentaje
Presidente y Gabinete ministerial (compuesto por tres ministros)	17.200	4.43
Militares	200.000	51.56

Mantenimiento de la burocracia	170.737	44.01

Elaboración propia. *Fuente:* Datos presentados por Benítez Vinueza (1986: 240).

Desde el inicio de la vida republicana fue posible apreciar que tanto la organización como el desempeño de la Función pública estuvieron marcadamente influenciados por el estilo de los gobiernos que accedían al Poder. Salvo contados períodos en los que se desplegó esfuerzos, en su mayoría infructuosos, para conseguir un desarrollo profesional en el Servicio público, la Administración pública fue utilizada para consolidar la permanencia en el Poder de gobiernos débiles, presionados por grupos con intereses de diversa índole. (Rodríguez Peñaherrera, 1987, p. 17).

Por otra parte, el ingreso de la nobleza criolla a cargos administrativos y el acceso de las clases medias a puestos intermedios no mejoraron el desempeño de la Función pública; los nuevos funcionarios heredaron los vicios administrativos de sus antecesores y añadieron nuevas costumbres propias de sus imaginarios sociales y colectivos. De ello quedó constancia en el Decreto expedido el 25 de septiembre de 1835 por el entonces presidente del Ecuador, Vicente Rocafuerte. En este documento, el mandatario solicita “evitar que algunos empleados, bajo frívolos pretextos, dejen de asistir al desempeño de sus deberes, con grave perjuicio de la Administración pública”, siendo infructuosos los intentos de Rocafuerte por establecer reglas de ética y calidad dentro del Servicio público (Dávila Silva, 1986, p. 24).

Una revisión histórica revela la imposibilidad de las administraciones de este período de aproximarse a un pensamiento reformador del Servicio público, debido a la turbulencia y a la animosidad política existentes entre los gobiernos y sus opositores desde el mismo inicio de la República. Es posible apreciar una señal de reformismo en los inicios de la administración de Juan José Flores Jijón (1888-1892), mas cualquier intento de modernización fue truncado por el patronazgo de clan institucionalizado por los presidentes Caamaño (1883-1888) y Cordero (1892-1895) junto con la familia del mismo Flores Jijón, las cuales consolidaron la denominada “Argolla” liderada por las familias Caamaño, Flores Jijón y Stagg mencionada en el subtema 1.6.2. de este trabajo.

2.1.2. El Servicio público a partir de la revolución Liberal.

A fines del siglo XIX, luego de la revolución Liberal, en el Ecuador se produce un cambio en el rol que hasta entonces desempeñaba el Estado, evolucionando hacia una participación más activa de éste en actividades que tradicionalmente fueron privilegio del sector privado; entre ellas, los campos de la instrucción pública, de obras públicas, correos, telégrafos y beneficencia, participando asimismo en la regulación de la agricultura, el comercio, la industria y la minería. Es una fase en la cual se consolidó la figura de los ministerios de Educación Pública y Obras Públicas y en la que el Estado asumió la responsabilidad sobre los programas tradicionales de beneficencia (Rodríguez Peñaherrera, 1987, pp. 18–19).

A principios del siglo XX, los congresistas desempeñaron un papel importante en cuanto a la presentación de propuestas legislativas que incluyeran temas laborales. Lo hacían de forma esporádica y en medio de disputas con los grandes oligopolios empresariales que dominaban la esfera gubernamental, provenientes en su mayoría de círculos burgueses de la Costa. En 1917, el Congreso ecuatoriano consiguió implementar la jornada laboral de 48 horas semanales, incluidos los sábados, entre otras reformas. En 1921 se promulgó una ley laboral; pero el primer gran impulso al crecimiento burocrático ocurrió con la “laicización” del sistema educativo ocurrida en la primera década del siglo XX. Durante la década de 1920, la creación de numerosas instituciones reguladoras multiplicó los empleos burocráticos y con ello, el requerimiento de un desarrollo tecnocrático para el manejo de cuestiones especializadas (Pérez, 2008).

En 1925, la revolución Juliana marcó el inicio de un intento de transformación en el enfoque de la Administración pública en el Ecuador. El Estado comenzó a asumir un control cada vez mayor sobre aspectos que hasta entonces se encontraban fuera del ámbito gubernamental y buscó ejercer una supervisión que condujese a formar una burocracia especializada. Se intentó que las políticas públicas dieran impulso a la obra pública del Ejecutivo en beneficio de la colectividad, pero esto no fue posible debido a la intervención de intereses particulares (Pérez, 2008). Sin embargo, el intento de profesionalización de la

burocracia se vio prontamente afectado por la captación de cargos y la creación de nuevos puestos dentro de la Función pública, según describe Reyes (1938):

Se crearon cargos sin función, o con funciones subdivididas, para mucha gente. Se triplicaron o cuadruplicaron los sueldos de la alta burocracia. Y al olor de tan rico presupuesto no tardaron, hasta muchos de los díscolos de la víspera, en allanarse a la situación tras los cargos de la nueva banca, de los nuevos organismos administrativos y de la diplomacia (Reyes, 1938, citado por Cueva en 1983 en “El Ecuador de 1925 a 1960”).

En 1928, durante la administración del Dr. Isidro Ayora (1926-1931) comenzó la implementación formal de cambios estructurales en el sistema administrativo ecuatoriano, que se inició con la creación del ministerio de Previsión Social y Trabajo y la Inspección General del Trabajo, ésta última con el objetivo de ejercer la defensa del trabajador. En 1929 se expidió un conjunto de normas que abarcaban temas como la responsabilidad patronal por accidentes, la reglamentación del trabajo femenino y de protección a la maternidad; se creó el contrato individual de trabajo, se estableció la duración máxima de la jornada, el descanso semanal, el desahucio del trabajo; se instituyó la Caja de Pensiones para empleados públicos, entre otros avances (Pareja Diezcanseco, 1982, p. 66).

En 1938 se expidieron las leyes de Escalafón del Magisterio y de Servidores Públicos del Servicio Exterior de la República y se publicó el primer Código de Trabajo ecuatoriano, en el cual no constaban los servidores públicos. Este cuerpo legal fue objeto de varias reformas entre las que se destacan las de 1961, 1971 y 1986.

2.1.3. Creación de marcos normativos para la carrera administrativa.

En 1945 se expidió una Constitución cuya vigencia duró apenas hasta el año siguiente, pero en la que por primera vez se calificó a la carrera administrativa como un avance social en las relaciones laborales del Estado y sus servidores. En 1952 se concretó una ley para el empleo público con la expedición de la Ley de Carrera Administrativa -más tarde llamada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa- pero ésta no llegó a

aplicarse. La presentación del proyecto en forma de decreto-ley de emergencia, hizo que éste estuviese sometido a la confirmación del Congreso (según dictaba la Constitución de 1946); al ser analizado recibió un dictamen desfavorable y no entró en vigencia. Una segunda Ley de Carrera Administrativa aprobada por el Congreso en 1959 con Registro Oficial No. 956, 30-10-1959, tampoco llegó a ser puesta en vigencia (Dávila Silva, 1986, p. 32).

Las leyes y reformas de la Administración pública enfrentaron innumerables obstáculos y retrasos por causa de la clase política ecuatoriana, la cual consideraba a la Administración pública como un botín político. La idea de otorgar estabilidad laboral a los funcionarios públicos “repugnaba a la tradición política del país” (Velasco Garcés, 2016, p. 22). Los incesantes impedimentos de tipo político que frenaban tanto las leyes de carrera como la profesionalización del Sector público empujaron a que en 1958 se creara la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador. Esta escuela pasó a convertirse en la Facultad de Ciencias Administrativas de dicha universidad en 1967, para la formación de profesionales en Administración pública, Administración de empresas y Contabilidad y Auditoría.

En agosto de 1961, una delegación ecuatoriana asistió a la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Uruguay y suscribió la Carta de Punta del Este. Este documento creó entre los países participantes el compromiso de ejecutar reformas básicas en los sectores agrario, tributario, educativo y administrativo; en el Ecuador impulsó la elaboración del Plan Decenal Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Social, en el cual se dedicó un capítulo entero a la Administración pública.

Con la llegada de la Junta la Militar en 1963, la reforma administrativa del Plan de Desarrollo fue elevada a política pública. Para llevar a cabo la reforma administrativa se creó un organismo central al que se denominó Secretaría Técnica de la Administración, que sería responsable de ejecutar el Plan de Desarrollo. Este trabajo, al igual que la reforma económica, debía estar estrechamente ligado a la presidencia de la República, según la recomendación de la Carta de Punta del Este (Velasco Garcés, 2016, pp. 20–21).

El 6 de marzo de 1964, el estatuto jurídico sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa finalmente se convirtió en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aunque ésta no fue codificada sino hasta 1978, mediante Registro Oficial

No. 574. 25-04-1978 (Dávila Silva, 1986, p. 42). La Dirección Nacional de Personal contemplada en dicha ley se convirtió posteriormente en una unidad de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), habiéndose trasladado a la presidencia de la República cuando se suprimió dicha Secretaría. Más tarde, esa unidad pasó a denominarse Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional de la Presidencia de la República.¹ Tanto en la Ley de Presupuestos del Sector Público como en la Ley de Modernización se incluyó especificaciones relacionadas con la disminución del número de funcionarios públicos; respectivamente, se ofrecía una indemnización por supresión de puesto y una compensación por separación voluntaria (Pérez, 2008).

En 1967 se expidió una nueva constitución que reemplazó a la de 1946. En sus títulos IV y VIII la Constitución de 1967 definió a la carrera administrativa en el Ecuador. Luego de un corto lapso comenzó la etapa de dictaduras militares de los años '70, que marcaron un período de auge en el desarrollo de la burocracia pública. Se afirma que la Función pública alcanzó su más alto nivel de fortaleza en aquel período, y que la burocracia continuó incrementándose hasta finales del siglo XX. Sin embargo, a nivel individual, desde el inicio de la década de 1980 las remuneraciones burocráticas decrecieron constantemente.

2.1.4. Normativas y leyes del Servicio público a finales del siglo XX.

En la década de 1980, el enfoque monetario se convirtió en la columna vertebral de las políticas públicas. En este período la política pública fue discutida fuera del contexto político, por lo que se produjo un malestar cuando algunos gobiernos denominados de izquierda colocaron lo monetario en el centro de la política pública. En abril de 1985 se publicó el Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; en febrero de 1986 se publicó el Reglamento General de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

¹ “A. 10 (Pdte. de la República). Encárgase al Dir. de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional la implantación de la estructura organizacional de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional. RO 93, 22-12-1998” (Pérez, 2008).

A comienzos de la década 1990 se presentó una reducción en el tamaño de la burocracia, por efecto de los esquemas de supresiones de partidas y de compra de renuncias que se llevaron a cabo en aquel período. (Pérez, 2008). Más adelante, por disposición de la L-2000-4 ó Ley para Transformación Económica del Ecuador, publicada en el Suplemento Registro Oficial No. 34, 13-03-2000 y mediante su artículo 92, con el que se reformó el artículo 120 del Código del Trabajo, las remuneraciones del Sector público fueron establecidas por el Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) para todos los empleados públicos que trabajaban bajo leyes administrativas o laborales.

Estas normativas rigieron con sucesivas reformas y cambios hasta el año 2003, cuando el Congreso Nacional expidió la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), publicada el 6 de octubre del mismo año. El objetivo de la LOSCCA fue “promover el desarrollo profesional y personal de los servidores públicos en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia y productividad del Estado y sus instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un sistema técnico de administración de recursos humanos”, según consta en el Suplemento del Registro Oficial No 184, 06-10-2003.

Con el paso de los años y los cambios de gobierno, la LOSCCA fue objeto de ajustes y reformas. Entre sus implementaciones estuvo el paso de las instituciones: Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), Dirección Nacional de Personal (DNP), Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) y Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CON HAREM) a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES). Sin embargo, a partir del año 2007 en el cual Rafael Correa se posesiona como presidente del Ecuador, la LOSCCA fue vista por las nuevas autoridades como una ley que debía ser reemplazada en el corto plazo.

2.2. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: UNA REVISIÓN CONTEMPORÁNEA DE AMÉRICA LATINA Y ECUADOR.

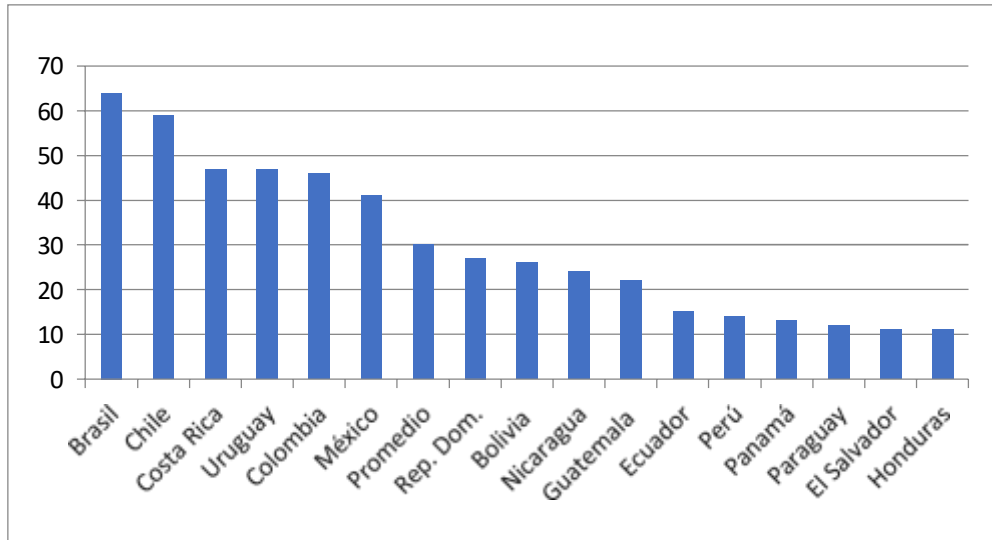
2.2.1. Situación del Servicio público latinoamericano en el nuevo milenio.

Uno de los factores más relevantes para el pleno ejercicio de las capacidades institucionales del Estado es contar con un Servicio público profesional. La profesionalización del Servicio público tiene como objetivo principal optimizar el rendimiento de las organizaciones del Sector público, mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas y en consecuencia, brindar servicios de mejor calidad a la ciudadanía.

La literatura especializada confirma que la implementación de un Servicio público profesionalizado conduce a un mayor crecimiento económico y a un incremento del ingreso per cápita y contribuye a la reducción de los niveles de pobreza y de corrupción de un país (Dahlström et al., 2012; Henderson et al., 2003; Rodrik et al., 2004). Otro resultado observado es el incremento de la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos (Cai et al., 2009; Maxfield y Schneider, 1997; van de Walle et al., 2005).

En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó un estudio entre 16 países latinoamericanos que permitió medir el nivel de desarrollo y desempeño de los servicios públicos. El Ecuador se situó en 11º lugar, ubicándose entre los países en los que se constató de forma crítica una ausencia de coherencia estratégica, reducida presencia de criterios meritocráticos y falta de incentivos para el desarrollo del servidor público (Iacoviello y Strazza, 2014, p. 18). Se utilizó el Índice de Desarrollo Civil desarrollado por Iacoviello para medir la calidad del Servicio público en términos cuantitativos; se constató que si bien en el Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Perú se encontraban en curso algunas reformas, no existía una institucionalidad adecuada para liderarlas y sostenerlas, ni un marco normativo que diera sustento legal a las iniciativas, lo cual imposibilitó los intentos de reformas (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010, citados por Iacoviello y Strazza, 2014, p. 19).

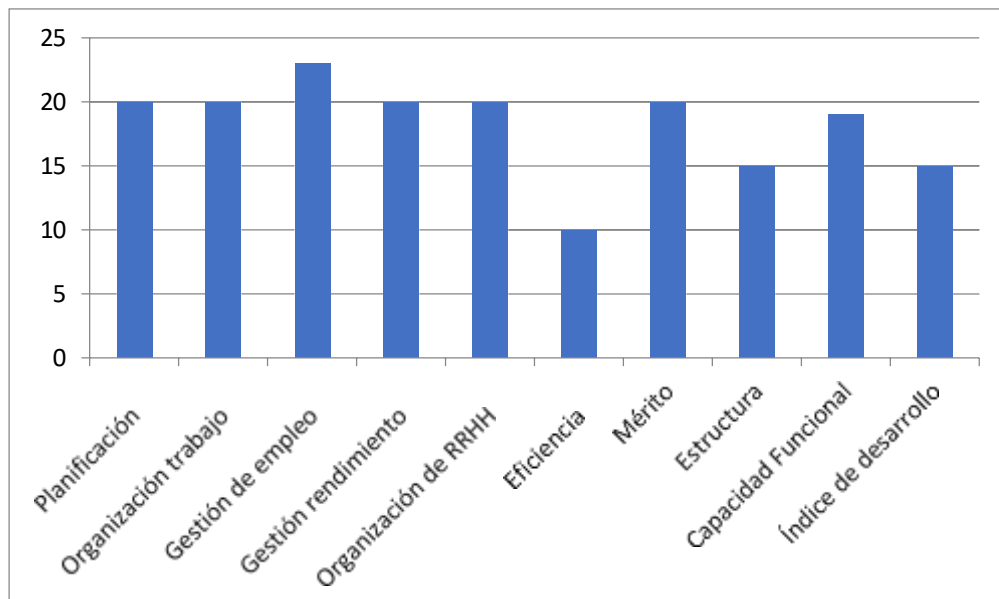
Gráfico 2.1. Índice de Desarrollo del Servicio civil en América Latina, 2004.



Elaboración: Iacoviello y Strazza (2014: 19). Recálculo de resultados de la medición original según Longo y Iacoviello 2010, sobre la base del BID-2006.

En 2004, la evaluación del BID encontró que el Servicio civil ecuatoriano mostraba profundas debilidades en temas de eficiencia, estructura, sistema de méritos y más indicadores.

Gráfico 2.2. Evaluación del Servicio Civil ecuatoriano en 2004.



Elaboración propia. *Fuente:* Datos publicados en “Informe del país 2011 elaborado por el BID”, en Cortázar, Lafuente y Sanginés (eds.) 2014: 180.

Con base en evaluaciones como la presentada por el BID, entre los objetivos con los que el gobierno de Rafael Correa inició su primer período presidencial se propuso un plan de modernización del Servicio público que incluía procedimientos destinados a la profesionalización de los servidores públicos. Entre las acciones tomadas, se reemplazó la LOSCCA, que se encontraba vigente desde el año 2003, con una nueva ley de Servicio público, la LOSEP, y se creó el INM.

2.2.2. Meritocracia y profesionalización del Servicio público en el Ecuador.

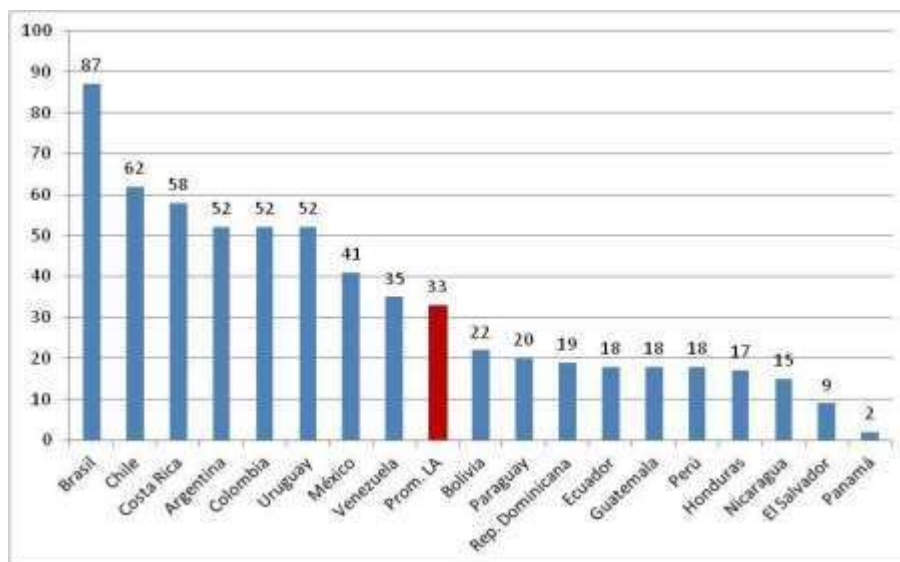
¿Qué tan alta era la profesionalización del Servicio público en el Ecuador de forma previa a la llegada de Correa? La investigación documental revela que en el Ecuador no existía una profesionalización del Servicio público a través de procesos de selección y contratación de personas calificadas para los cargos que desempeñarían.

Aunque no existen suficientes investigaciones, una exploración al respecto puede partir del documentado esfuerzo del presidente Vicente Rocafuerte, que data del año 1835. Este mandatario luchó vanamente por implementar prácticas de honestidad, buen servicio y ética en el Servicio público ecuatoriano (Dávila Silva, 1986, p. 24). La presencia regular del “nepotismo” y del “amiguismo” se ha dado, en mayor o menor grado, en todos los gobiernos del Ecuador. Una investigación realizada en 2007, alrededor de los inicios del primer mandato de Correa, evidenció que el 52% de los quiteños y el 62% de los guayaquileños designarían sin problemas a un familiar para un cargo público; en porcentajes similares, también hubieran estado dispuestos a dar preferencia a sus parientes a la hora de celebrar contratos públicos en el caso de que fuesen nombrados ministros (Hurtado, 2007, p. 247).

Un estudio comparativo sobre la profesionalización del Servicio público en América Latina realizado en 2005 por Iacoviello y Zuvanic, demuestra que de forma previa a la primera administración de Rafael Correa, iniciada en enero de 2007, no se pudo comprobar la existencia de institucionalización de la meritocracia: Ecuador se ubicó en el puesto número 12 entre 18 países estudiados, compartiendo este lugar con Guatemala y Perú.

Alcanzó apenas un 18% en el índice meritocrático frente a los altos niveles alcanzados por Brasil (87%), Chile (62%), Costa Rica (58%), Argentina, Colombia y Uruguay (52%).

Gráfico 2.3. Índice de mérito – Países latinoamericanos.



Escala 0 a 100, en porcentajes. Elaboración: Iacoviello y Zuvanic (2005) a partir de la información de los diagnósticos institucionales de dieciocho países latinoamericanos analizados.

El Índice de mérito desarrollado por Iacoviello y Zuvanic (2005), mide el grado de existencia de procedimientos “objetivos, técnicos y profesionales” en la selección y contratación de funcionarios públicos. Está basado en una escala de 0 a 100 en la que los valores bajos implican “la ausencia de consideraciones objetivas, universales y técnicas”, en tanto que una puntuación alta se relaciona con criterios de mérito establecidos en las prácticas formales de gestión del personal.

En esta medición, el grupo de países compuesto por Ecuador, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú y los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presentaron una puntuación inferior a 30/100. Estas cifras son tomadas como indicadores de politización y discrecionalidad de las decisiones de selección, ascenso y despido, en donde además de no existir criterios institucionalizados para seleccionar servidores públicos a partir de méritos, tampoco se verifica la existencia de mecanismos de protección

contra prácticas arbitrarias en el manejo del personal (Zuvanic y Iacoviello, 2010a, pp. 15–18).

La puntuación obtenida por Ecuador (18%) demuestra que de forma previa a la llegada de Rafael Correa al poder tampoco existía una institucionalización de la meritocracia, y que en la función pública existía un nivel de discrecionalidad y politización, como ocurría en otros países latinoamericanos. Esto tendría su explicación en: 1. La politización de las decisiones de contratación; 2. La interferencia política que viola principios de mérito establecidos en las normativas; y, 3. La ambigüedad legal que se presta a resoluciones políticas de favoritismo (Zuvanic y Iacoviello, 2010a).

Los factores arriba mencionados inhiben el establecimiento de sistemas de carrera administrativa. El caso de Ecuador pone de relieve la inexistencia de un servicio formal de carrera en la Función pública, con el ministerio de Relaciones Exteriores como la única cartera gubernamental que había podido establecer una función de carrera administrativa que prevaleció ante los cambios de gobiernos. Posteriormente, el estudio realizado por Grindle (2012) evidenció que, pese a que el Ecuador contaba con legislación vigente y regulaciones al Servicio público de carrera, “de los 12.000 empleados estatales que existían en 1983, apenas 300 habían rendido los exámenes requeridos” (Grindle, 2012, pp. 146–148).

2.3. REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DURANTE EL PERÍODO 2007-2017.

“Había muy pocos empleos, y demasiados votantes” (Moynihan y Wilson 1964).

2.3.1. Introducción.

Peters y Pierre (2004) explican que en un sentido básico, la politización del Servicio público es la sustitución de la selección basada en criterios meritocráticos por el uso del criterio político en la designación de servidores públicos. Estos autores se sustentaron en

cifras proporcionadas por el Banco Mundial (2001) para afirmar que, mientras que las designaciones discrecionales o de patronazgo tradicional se presentan con mayor incidencia en las naciones menos desarrolladas, la politización del Servicio público presente en las democracias industrializadas tiene por objetivo “controlar tanto las políticas públicas cuanto su implementación, mucho más que dar puestos de trabajo a miembros del partido o a miembros de una familia o facción” (Peters y Pierre, 2004, p. 2). La politización del Servicio público empuja hacia el incremento de actividad política en los servidores públicos, al tiempo que incrementa el control gubernamental sobre ellos (Clifford y Wright, 1997).

Lo expuesto en los subtemas anteriores lleva a concluir que la falta de profesionalización del Servicio público y la captación de cargos públicos por confianza en el Ecuador se ha producido en todos los gobiernos, en mayor o menor grado. Sin embargo, durante el período 2007-2017 se advierte cambios tanto en los perfiles en las designaciones discrecionales cuanto en la dinámica para realizar estas contrataciones.

2.3.2. El inicio de la planificación estatal de la era correísta.

Cuatro días antes de llevarse a cabo la segunda vuelta electoral de la elección presidencial de 2006, Rafael Correa dio a conocer su plan de Gobierno denominado “Plan de gobierno de Movimiento PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador. Propuesta en construcción colectiva”. En este documento se prometía implementar un modelo de gestión pública destinado a concretar el “Plan Nacional del Buen Vivir”, mediante una planificación de desarrollo con capacidad de cambiar y modernizar las estructuras sociopolíticas y de desarrollo del Ecuador a través de los “ejes de la revolución ciudadana”, con el objetivo de convertir al Ecuador en un Estado desarrollista. Este primer plan de Gobierno fue promocionado como el producto de una construcción colectiva y hacía hincapié en la necesidad de crear

un país con un Estado solidario, moderno, cuya gestión pública sea eficiente, eficaz y descentralizada, que responda a las demandas de un proceso de desarrollo equilibrado de las regiones, que fortalezca la democracia, que coadyuve con la

transparencia de dicha gestión, sobre todo, que propenda a fortalecer el carácter nacional del Estado [...] Un país, en suma, que ha superado la burocratización de sus estructuras y la centralización de la gestión pública.²

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 junto con el cual se inauguró el primer mandato de Rafael Correa planteaba la existencia de “desafíos técnicos y políticos”, ante los ajustes estructurales de gobiernos anteriores que llevaron a “la reducción del Estado a su mínima expresión y al neoliberalismo aplicado en su versión criolla”; factores que dicho documento señala como responsables de la debilidad del sistema político e institucional ecuatoriano, así como de la crisis económica. En su página 6 exhorta a que el Estado “recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana”.³

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 fue presentado por Rafael Correa ante el Congreso Nacional en marzo de 2007; se buscó ratificar que la reforma del Estado cumplía un papel fundamental plasmado en los “12 Grandes Objetivos Nacionales de Desarrollo Humano y Estrategias de Políticas Públicas”. En dicho documento se exhorta a que el Estado

rediseñe su modelo de gestión; [...] que recupere sus empresas públicas y las haga competitivas; [...] que disminuya sus ineficiencias y elimine sus niveles de corrupción; y que cuente con una burocracia meritocrática y en permanente formación (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 279).

En diversos documentos, el gobierno de Rafael Correa planteaba que hasta el año 2006, escenario previo a su primera administración, se había producido una reducción drástica del aparato estatal como efecto de las políticas neoliberales presentes en la región latinoamericana durante la década de 1990. Según Correa, esta contracción dio como

² Plan de Gobierno de Movimiento Alianza PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador. Propuesta en construcción colectiva, 22/11/2006, p. 6.

³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>.

resultado una gestión pública “ineficiente”, con un sector público “desprestigiado, asociado con ineficiencia y corrupción”. De acuerdo con el plan de desarrollo citado, algunos gobiernos anteriores habían emprendido iniciativas para mejorar la gestión de las empresas públicas y para incrementar su eficiencia, pero este esfuerzo no obtuvo resultados positivos (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 286). Otros objetivos del Plan de Desarrollo 2007-2010 planteaban que el Estado

recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución [...] Un nuevo y mejor Estado que fortalezca sus políticas públicas, [...] incremente la capacidad de regulación, promueva la transparencia y la participación y establezca un Servicio civil profesionalizado, altamente eficiente y de gran solvencia técnica, como requisitos para alcanzar el bienestar colectivo. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 290).

Éstas y otras argumentaciones sirvieron de sustento para formular los 12 Objetivos o “12 Políticas” del Plan Nacional de Desarrollo planteado inicialmente por el gobierno de Rafael Correa. En el caso del Servicio público se promulgó la Política 12.2., la cual requirió

Fomentar un Servicio civil eficiente, competente y en permanente formación. Al constatar que, menos Estado no significó mejor Estado, y al certificar que la debilidad institucional del mismo no eliminó los problemas de corrupción e ineficiencia de la Administración pública, es indispensable que la reforma del Estado venga acompañada de un Servicio civil profesionalizado. La estructuración de una carrera pública estable y meritocrática es una tarea fundamental después del embate sufrido por la Función pública. La creación de una Escuela de Gobierno o un Instituto de Administración pública es indispensable a la hora de querer recuperar la capacidad de gestión del Estado y profesionalizar la función pública. Recuperar los activos intangibles del Estado y devolverle valor y peso al Servicio civil es un objetivo fundamental para el mediano y largo plazo. Capacitar a los servidores públicos sobre Administración pública, planificación, políticas públicas, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de inversión, gestión de la

participación ciudadana, y gobierno electrónico es tarea clave para estructurar ese Estado estratégico, dinámico e inteligente (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 291).

El diseño de esta política destinada a profesionalizar el Servicio público estuvo acompañado de estrategias de implementación que consideraron los siguientes puntos:

1. Creación de una escuela de Gobierno y Administración pública;
2. Identificación de las necesidades de capacitación de las oficinas de planificación de los ministerios y gobiernos seccionales;
3. Programación de cursos prioritarios en los diferentes ámbitos de la Administración y gestión pública;
4. Diseño de una plataforma virtual para capacitación en línea;
5. Sistematización de oportunidades de cooperación nacional o internacional para proyectos de formación;
6. Establecimiento de acuerdos interinstitucionales de cooperación para ampliar el marco de oportunidades de capacitación disponibles para los funcionarios públicos;
7. Revisión de la normativa correspondiente, para establecer los requisitos de capacitación, para el ejercicio de la Función pública.
8. Evaluación de los resultados de la capacitación. (Ibíd., p. 292).

Casi de forma paralela, la SENPLADES creó la Subsecretaría para la Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática, en concordancia con lo estipulado en los artículos 228 y 234 de la Constitución de 2008, que asignan un rol importante a la meritocracia y a la profesionalización del Servicio público:

Art. 228.- El ingreso al Servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora; [...] (Constitución del Ecuador 2008).

Art. 234.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado (Constitución del Ecuador 2008).

2.3.3. La Secretaría Nacional de la Administración Pública y la Secretaría Nacional de Desarrollo durante el período 2007-2017.

La revisión documental permite constatar que en varias administraciones gubernamentales del Ecuador se presentaron intentos de reforma del Estado y del Servicio público, sin que estos esfuerzos llegaran a concretarse. En unos casos llegaron a ser puestos en práctica pero no fueron desarrollados a cabalidad; y en otros casos, nunca llegaron a ser puestos en práctica.

Los primeros signos de un cambio institucional efectivo, orientado hacia la planificación estatal, se iniciaron en 1954 con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), bajo cuya directriz se bosquejó el primer Plan de Desarrollo del Ecuador. En 1979, en las postrimerías de la última dictadura militar del Ecuador, la JUNAPLA fue reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que elaboró un Plan Nacional de Desarrollo de forma previa a la posesión presidencial de Jaime Roldós Aguilera como primer presidente en el retorno a la democracia. En 1998, el recién iniciado gobierno de Jamil Mahuad reemplazó al CONADE con la Oficina de Planificación (ODEPLAN).

En febrero de 2004, la administración del presidente Lucio Gutiérrez fusionó la Secretaría de Diálogo Social y Planificación (SEDIPLA) con la ODEPLAN y creó la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación (SENPLADES). De esta manera, Gutiérrez dio por terminado un impasse surgido con el vicepresidente Alfredo Palacio en lo referente al diseño de la política pública durante su Gobierno. La SENPLADES estaba destinada a ser un organismo técnico, responsable de la planificación nacional, dependiente de la presidencia de la República.

Con el inicio del primer período presidencial de Rafael Correa y su gobierno denominado de la Revolución Ciudadana, el Ecuador entró en una etapa de cambios que incluyeron una reforma integral del Estado. A principios de 2007, la SENPLADES absorbió al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y a la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), con lo cual se convirtió en un ente de amplios poderes, con un papel preponderante en la creación de un nuevo estado de tipo desarrollista en el cual la institucionalización de competencias parecía tener un rol preponderante.

Parte de nuestra propuesta era fortalecer al Estado. Necesitábamos un Estado fuerte, que planifique. La SENPLADES era una institución de tercer o cuarto nivel. Se nombró a Fander Falconí como Secretario Nacional de Planificación y él tenía esa visión de levantar esta institución. Llevó la institucionalización de competencias y el Plan Nacional de Desarrollo. Él tenía la visión de los ideólogos de PAIS (Entrevistado No. AP3, 22 de junio de 2017).

Como parte de este proyecto, la SENPLADES publicó en 2008 un documento titulado “Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: De las carteras de Estado y su modelo de gestión y organización territorial”. Según sus creadores, este plan estaba destinado a convertirse en la base de las políticas públicas, de la desconcentración del Estado y de las reformas a las instituciones del Estado.

Pero la SENPLADES “perdió la fuerza de visión, de perspectiva, y eso debilitó la gestión. [...] Luego termina siendo un lugar donde se define la inversión pública, pero no tanto con una visión prospectiva”, según explicó el entrevistado No. AP3. El crecimiento de la SENPLADES fue desmesurado, y su trabajo no rindió los frutos esperados en comparación con el desempeño del CONAM que fue absorbido por la SENPLADES, explicó el entrevistado No. EX1.

En el año 1995 el CONAM tenía veintiocho personas. La SENPLADES (en 2017) tiene casi mil. Antes ocupaba medio piso en el edificio de la CFN (Corporación Financiera Nacional), ahora es todo el edificio de la CFN sin contar con la

presencia territorial. [...] El tamaño es igual a poder en la institución pública, ahora no pueden rendir cuentas de seis mil millones de dólares que han gastado en la desconcentración (Entrevistado No. EX1, 11 de marzo de 2017).

Para el criterio técnico de este entrevistado, la desconcentración planificada en la “Reforma Democrática del Estado” no funcionó, entre otras razones, porque ciertas funciones ministeriales son de naturaleza centralizada y es un error grave planificar e implementar políticas públicas de territorio en este caso. Citó como ejemplo el conflicto generado entre el MF y la SENPLADES cuando esta secretaría decidió crear coordinaciones zonales del MF en Guayaquil y Cuenca. Por el tipo de trabajo que se debía realizar, la operación fue finalmente inviable y costosa; en su lugar se debió haber implementado procesos de automatización y no de territorio. A criterio de este experto, este proceso “fue uno de los peores errores y asesorías que tuvo el Ejecutivo” y sucedió debido a que “la SENPLADES se basa sólo en teoría, cero práctica” (Entrevistado No. EX1, 11 de marzo de 2017).

El ejercicio de la Función pública era bueno, pero era muy difícil desarmar la estructura de la SENPLADES. En la parte técnica, el ejercicio real de la Administración pública como un ente que organiza es bueno. Pero el momento en que entran la política y los intereses, ya no se encuentra una Administración pública real. Por ejemplo las giras de Ricardo Patiño con una gran comitiva. A ellos no les interesaba reducir viáticos (Entrevistado No. EX1, 15 de junio de 2018).

La Secretaría Nacional de la Administración Pública fue creada durante el período presidencial de Gustavo Noboa (2000-2003) mediante el Decreto Ejecutivo No. 2428, publicado en el Registro Oficial No. 536 del 18 de marzo de 2002, artículos 13 y 14 “De La Organización De La Función Ejecutiva”. Esta oficina ministerial fue inicialmente concebida para el despacho de los asuntos administrativos de la presidencia de la República, como un ente de asesoría y asistencia para la adopción de políticas generales

del Estado y como un nexo para las gestiones entre los ministros y los demás funcionarios del Sector público.

En el gobierno de Rafael Correa, la Secretaría Nacional de la Administración Pública comenzó a ser conocida con el acrónimo SNAP y fue sometida a un rediseño acorde con los planes de expansión del Estado propuestos por este mandatario desde los inicios de su Gobierno, al tiempo que se convirtió en un vehículo de expansión de su poder personal sobre otras funciones del Estado.

Como una muestra de ello, mediante Decreto Ejecutivo No. 1522, Art. 7, el 17 de mayo de 2013 la SNAP fusionó por absorción a la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (SNTG), que había sido creada el 29 de diciembre de 2008 mediante Decreto Ejecutivo No. 1511 por iniciativa de una facción tecnocrática-académica dentro del gobierno correísta en su primer período de Gobierno, descrita en el subtema 3.2.7.1. de este trabajo. Así, la SNTG dejó de ser un organismo independiente con la misión de velar por la transparencia y el profesionalismo de los procesos de gestión administrativa del Gobierno y se convirtió en una subsecretaría cuyos procesos quedaron bajo la tutela y supervisión de la SNAP.

El inicio del tercer y último período presidencial de Rafael Correa (2013-2017) fue determinante a la hora de medir el crecimiento del poder de la SNAP dentro del gobierno correísta, de la política y de la Administración pública. El 30 de mayo de 2013, en el Decreto No. 3 del último período presidencial de Correa, iniciado el 24 de mayo del mismo año, se estableció la independencia total de la SNAP del control del aparato estatal, al decretar que esta institución es

una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa (...) orientada a facilitar la adopción de las decisiones del presidente de la República y a coordinar por instrucciones directas del jefe de Estado las actividades de la función Ejecutiva; así como también establecer las políticas, metodologías de gestión e innovación institucional, y herramientas necesarias para el mejoramiento y eficacia de la administración pública central [...] (Conforme al Artículo 13 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la función Ejecutiva).

La SNTG fue una entre varias entidades estatales de control de la Función pública que fueron absorbidas por la SNAP. Se puede mencionar también a la Dirección Nacional de Archivo (DNA), encargada de clasificar y guardar toda la documentación registrada tanto por los gobiernos de Correa como por las administraciones anteriores. La DNA fue absorbida por la SNAP mediante Decreto Ejecutivo No. 1346 del 31 de octubre de 2012.

El 25 de abril de 2011 se publicó el Decreto Oficial No. 726 mediante el cual se realizó una reforma a ciertos artículos del estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la función Ejecutiva. De este modo, el artículo 6 del Decreto, que reforma el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, crea el Consejo Nacional de la Administración Pública y determina que el Secretario Nacional de la Administración Pública sea el Jefe de la entidad, por encima del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; es decir, por encima de la máxima autoridad de la SENPLADES. El artículo 15 es reformado en dicho estatuto y las letras b, d, e, g, h, i, j, m, o, p del mismo establecieron como atribuciones del Secretario Nacional de la Administración Pública, en su orden,

ejercer la rectoría en políticas públicas de mejora de eficiencia, eficacia, calidad, desarrollo organizativo e innovación del Estado; coordinar la gestión eficiente y oportuna de la ejecución de los proyectos de interés nacional que sean considerados prioritarios por el presidente de la República; diseñar, promover e impulsar proyectos de mejora de la gestión institucional de las entidades de la Administración pública central, institucional y dependencias de la función Ejecutiva; promover e impulsar proyectos de innovación que procuren la mejora de la gestión pública en las instituciones del Estado; generar metodologías para mejora de la gestión pública en general, tales como proyectos, procesos, trámites y servicios al ciudadano; impulsar proyectos de estandarización en procesos, calidad y tecnologías de la información y comunicación; controlar la ejecución de propuestas, proyectos de mejora y modernización de la gestión pública; coordinar el manejo de los bienes inmuebles de las diversas instituciones del Estado de la Administración pública central e institucional; dar seguimiento y control a la ejecución de los programas, proyectos y procesos del Gobierno central; y,

establecer las políticas para la difusión de las obras, acciones y proyectos del Gobierno nacional y de la imagen gubernamental (Registro Oficial No. 433. Año II. Quito, 25 de abril de 2011, páginas 3 y 4).

Analizando los cambios realizados el 25 de abril de 2011 al estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la función Ejecutiva, cuya primera versión se publicó en 2002, se puede apreciar que las atribuciones asignadas al Secretario de la Administración Pública fueron sobrepuestas a las funciones de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Para sellar estos cambios, el Artículo 2 del Decreto No. 726 determinó que

Dependerán de la Secretaría Nacional de la Administración Pública las entidades creadas por la propia Secretaría para el ejercicio de sus competencias, así como los organismos públicos dependientes y adscritos a la presidencia de la República (Registro Oficial No. 433. Año II. Quito, 25 de abril de 2011, página 4).

Este cambio determinó que, en la práctica, la SENPLADES quedara bajo las órdenes de la SNAP (liderada por miembros de la facción del gobierno correísta denominada *los entrepreneurs*, descrita en el subtema 3.2.7.3. de este trabajo) y que ésta última llegase a manejar, desde un bajo perfil, la obra del Gobierno.

Finalmente, es importante señalar que los Artículos 13, 14 y 15 del estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la función Ejecutiva fueron derogados por la disposición derogatoria primera, literal a) del Decreto Ejecutivo No. 5, publicado en el Registro Oficial Suplemento 15 del 16 de junio de 2017 al inicio de la presidencia de Lenín Moreno, acompañando al Decreto No. 3 dictaminado por Moreno el 24 de mayo de 2017 con el cual este ex mandatario determinó la desaparición de la SNAP el mismo día de su posesión presidencial.

2.3.4. El rol de la CEPS y del CELAG durante el período 2007-2017.

En los procesos sociales, económicos y políticos generados en países pertenecientes al Socialismo del Siglo XXI influyó de manera decisiva la participación de actores externos a la región. En lo referente al diseño de planes de Gobierno y de políticas públicas, el más relevante fue la fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS), creada en 1993 en España. Esta organización, cuya filiación política era la “izquierda socialista” según su propia auto-definición, emitió sus directrices desde los inicios de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Evo Morales en Bolivia (2006-2019) y Rafael Correa en el Ecuador (2007-2017), que se constituyeron en los pilares del Socialismo del Siglo XXI en la región.

La CEPS calificó a América Latina como “el laboratorio más interesante de transformación política y social.”⁴ De forma previa o paralela a su función como asesora política de países latinoamericanos, había arraigado su presencia en la región desde el ámbito de la cooperación académica: en Cuba (desde 1996), Ecuador (una primera entrada de la CEPS se realiza en 1998, cuando creó una biblioteca de Ciencias Sociales en la Universidad Andina Simón Bolívar), El Salvador (2000), Guatemala (2003-2004), Paraguay (2008-2009) y Bolivia (2008). Casi desde su fundación, la CEPS “concentró su experiencia política en América Latina” y realizó “consultoría política, jurídica y económica a fuerzas y gobiernos progresistas en la región”.

Esta organización afirma haber cooperado como entidad técnica en el diseño de políticas públicas, procesos constituyentes, materia legislativa, planes de desarrollo y gestión pública en Venezuela, Ecuador, Bolivia, El Salvador y Paraguay. Asegura, asimismo, haber “organizado y co-organizado” programas de formación académica en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba, programas de formación de cuadros políticos en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Guatemala, haber asesorado “a fuerzas políticas de izquierdas en procesos electorales” en Venezuela, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Colombia y Perú.⁵

La influencia de varios miembros de la CEPS en América Latina en países adscritos al Socialismo del Siglo XXI o simpatizantes de éste continuó luego de la escisión de esta organización a inicios de 2014, año en el que algunos de sus ex ideólogos fundaron el

⁴ Información recabada de la página web de la CEPS, <https://www.ceps.es>

⁵ Página web de la CEPS, <https://www.ceps.es>, visitada el 28 de febrero de 2019.

Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), cuya sede inicialmente se encontró en las instalaciones del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de la ciudad de Quito. Actualmente, el CELAG opera a través de un campus virtual. Entre los miembros de su consejo consultivo se encuentran el ex presidente Rafael Correa, el ex secretario nacional de Planificación y Desarrollo y ex secretario nacional de Ciencia y Tecnología de las administraciones correístas, René Ramírez, y el ex vicepresidente de Bolivia durante el gobierno de Evo Morales, Álvaro García Linera.

A partir de su creación, uno de los objetivos del CELAG fue continuar con la intervención de los ex miembros de la CEPS en las políticas públicas, estrategias electorales y acciones sociales en América Latina. Actualmente, esta organización afirma contar con equipos de trabajo e investigación que ofrecen asesoría a gobiernos y organizaciones políticas en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Chile, Paraguay y Venezuela.⁶ Lo expuesto permite comprender el alcance de la participación e influencia política de la CEPS y del CELAG en el diseño e implementación de las políticas públicas en el Ecuador.

2.3.5. La Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa (LOSEP).

El Plan de Reforma Democrática del Estado implementado por la SENPLADES en 2008 dio origen a la creación de la LOSEP. Teniendo como base este plan de reformas, el 11 de agosto de 2010 la Asamblea Nacional aprobó una nueva reglamentación: la Ley Orgánica de Servicio Público, creada mediante la unificación de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) con el MT. La LOSEP consta de 137 artículos, 23 disposiciones generales, 10 transitorias, 4 finales, una derogatoria, un artículo final y doce títulos distribuidos en 24 capítulos. En sus estatutos se expresa que su objetivo principal es buscar el

⁶ Información recabada de la página web del CELAG, <https://www.celag.org>, visitada el 28 de febrero de 2019.

perfeccionamiento del Servicio público y de la carrera administrativa, los cuales según esta ley deben tener como objetivo

propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación (...) priorizando el desarrollo de la carrera enfocado hacia la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio del Estado y sus instituciones, en el ejercicio de la función pública (Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 2, Registro Oficial 294, 06-10-2010).

Aunque la LOSEP dedica un capítulo entero a las disposiciones de formación y capacitación para los servidores públicos, no refleja diferencias sustanciales con la LOSCCA. “Hay diferencias puntuales; se planteó una reforma integral, pero por temas políticos, culturales, no se ha logrado (Entrevistado No. SP14, 11 de marzo de 2017).

En su Artículo 65, la LOSEP establece que la entrada a un cargo público se realizará a través de un concurso de méritos y oposición que evalúe la idoneidad de las partes interesadas. El Artículo 17 dispone que las contrataciones pueden ser permanentes (aquellas que se emiten para llenar vacantes a través del sistema de selección previsto en esta Ley, conocidas como “cargos de nombramiento”) o provisionales, de libre contratación y remoción, o de período fijo. El Artículo 58 determina que la contratación de personal ocasional no puede exceder el veinte por ciento del personal total de la entidad contratante; de superarse este porcentaje es necesario solicitar autorización al ministerio de Trabajo.⁷

Estos contratos no podían extenderse por más de doce meses o hasta el final del período del año fiscal en curso. No obstante, las nuevas instituciones creadas durante la administración de Rafael Correa que incorporasen personal bajo esta modalidad estaban exentas de cumplir con estos porcentajes hasta que se celebraran concursos de méritos y oposición. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generaba estabilidad.

⁷ LOSEP, artículos 17, 58 y 65, Registro Oficial 294, 06-10-2010.

Un año después de la entrada en vigencia de la LOSEP, el 28 de octubre de 2011, el poder Ejecutivo aplicó el Decreto No. 813, emitido en julio de ese mismo año. Mediante dicho decreto les fue comprada la renuncia a 2.700 funcionarios públicos; una dimisión “voluntaria” que en la práctica fue de tipo obligatorio. Al contrario de lo especificado en la ley del Servicio público anterior (LOSSCA), la LOSEP no suprimía de manera definitiva las partidas presupuestarias de cargos cuyas renuncias fueron compradas, en una supuesta búsqueda de optimización y ahorro para el Estado.

Según el Artículo 60 de la LOSEP, la supresión del cargo y de la respectiva partida presupuestaria sería únicamente por dos años, e incluso por un tiempo menor, si las unidades de Talento Humano de los respectivos ministerios emitieran un informe favorable a la nueva creación del cargo. Con esto, se dio pie al recambio masivo de una parte del Servicio público ecuatoriano y se abrió la puerta a las contrataciones masivas por designación política, como se muestra en los resultados de la investigación de campo y documental de este trabajo.

El Artículo 58, que estuvo destinado a ser una referencia para contratos de servicios ocasionales, se convirtió en un reglamento que cambió la naturaleza del Servicio público con fines políticos, al modificar la figura de los contratos de los servidores públicos. Con el abuso de la práctica y de las interpretaciones de este estatuto se modificó la contratación pública de una manera en que los contratos ordinarios, sin nombramiento permanente, duraban 12 meses y podían renovarse hasta por 24 meses únicamente; más aún, se consiguió que muchos empleados entrasen con contratos provisionales de 6 meses. Después de esto, los servidores públicos eran notificados sobre su despido y el puesto sería cubierto por un nuevo designado.

Además de afectar la planificación del trabajo por la alta rotación de los servidores públicos en todas las áreas, esta regulación favoreció la entrada y rotación del personal contratado con fines clientelares en la figura de adhesión política, ya que los puestos estaban "disponibles" nuevamente después de un período que variaba desde 12 hasta 24 meses. Esta práctica dio origen a una inestabilidad laboral que perjudicó el desempeño de la Gestión pública, según los datos que arroja esta investigación.

Por otra parte, aunque la LOSEP incluyó la implementación orgánica de procesos meritocráticos para la selección de servidores públicos, un número importante de

funcionarios públicos entrevistados durante esta investigación afirmó que los cargos fueron obtenidos por cuotas políticas, por personas que decían ser afines al partido de gobierno o que se alineaban políticamente una vez obtenidos los cargos, que los cargos de selección en muchos casos eran cooptados por funcionarios que ya trabajaban en los ministerios bajo la figura de contratos provisionales y aspiraban a obtener nombramientos permanentes, viendo incrementadas sus posibilidades quienes se alineaban con el pensamiento del gobierno; por último, en algunos casos los aspirantes accedían de forma previa a los bancos de preguntas de los concursos.

El 4 de julio de 2017 el presidente Lenin Moreno -cuya administración sucedió al último período presidencial de Rafael Correa- emitió el Decreto Ejecutivo 58-2017 con el cual se reformó la figura de contratos de 24 meses. Una modificatoria específica que si el servidor público ha tenido buen desempeño y recibe una evaluación favorable puede permanecer en su cargo sin nombramiento hasta que haya concurso, y optar por el nombramiento definitivo a través de la convocatoria a concurso de méritos y oposición.

2.3.6. El rol del Instituto de la Meritocracia (INM) en la profesionalización del Servicio público.

Sin embargo de todo lo señalado, la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia (INM) en abril de 2011 evidenció la intención, por parte de un sector de la administración de Rafael Correa, de profesionalizar el Servicio público ecuatoriano. El INM fue creado mediante Decreto Ejecutivo 737, de conformidad con el Artículo 228 de la Constitución de 2008 y con el Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal emitido por la LOSEP. Su propósito era garantizar que las entidades estatales aplicasen un sistema técnico de méritos en el reclutamiento de funcionarios. Los criterios de reclutamiento debían evaluar en los candidatos, requisitos tales como educación, experiencia, habilidades técnicas, capacitación de acuerdo con el perfil y honorabilidad.

El INM funcionaba en un edificio independiente, de modo que sus tecnócratas pudieran trabajar sin presiones políticas. Sin embargo, el INM fue cuestionado por grupos dentro del gobierno de Correa y por miembros de alto nivel del movimiento Alianza PAIS,

por su “falta de flexibilidad” en la contratación.⁸ Finalmente, el INM fue absorbido por el MT el 1 de febrero de 2016 mediante Decreto Ejecutivo 901, Registro Oficial 704, 03-03-2016 y pasó a ser una dependencia del MT.⁹

2.3.7. En conclusión: El inicio de una nueva era en el Servicio público ecuatoriano.

En el Ecuador, un nuevo rostro de la politización instrumental del Estado se presentó desde el primer período de gobierno de Rafael Correa. La entrada en vigencia del “Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2010”, primer plan de desarrollo, y la elaboración y puesta en vigencia de la Constitución de 2008 dieron paso a cambios institucionales de fondo que desembocaron en la creación de la LOSEP en octubre de 2010, de la Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa en el Ecuador-LOSEP. Cambios en la implementación de esta ley indujeron a resultados que probablemente no fueron los esperados por una facción reducida del gobierno correísta, que habría apostado por la profesionalización del Servicio público.

⁸ De acuerdo con el testimonio de los entrevistados Nos. SP9 y SP15 y del entrevistado No. EX1, un experto en políticas públicas quien, como Subsecretario de Evaluación y Control del Servicio Público en el MT, participó en el proceso de fusión del INM con dicho ministerio en 2016.

⁹ Página web del ministerio del Trabajo, en la nota “Ministerio de Trabajo asume las competencias del ex Instituto Nacional de la Meritocracia” <https://www.trabajo.gob.ec/ministerio-del-trabajo-asume-competencias-del-ex-instituto-nacional-de-la-meritocracia/>.

CAPÍTULO III. CONTEXTO POLÍTICO Y PATRONAZGO DEL SIGLO XXI EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.

3.1. LOS ORÍGENES DEL HIPERPRESIDENCIALISMO EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA DE RAFAEL CORREA.

3.1.1. Una revisión del sistema presidencial latinoamericano.

El origen del presidencialismo se ubica en la revolución norteamericana de 1763 contra Inglaterra. Las repúblicas que se formaron en América Latina reprodujeron la institución presidencial tomando como modelo la Constitución de Estados Unidos, que proclamaba la necesidad de tener presidentes fuertes, con la energía suficiente para llevar adelante una nación de naciones. Según el criterio de algunos estudiosos, este patrón reforzó en las ex colonias españolas el impulso de perpetuar el poder unipersonal que exhibieron los virreyes (Castillo Freyre, 1997, pp. 50, 52).

Luego de su emancipación, las ex colonias españolas no consiguieron desligarse de la influencia de los sistemas de gobierno contra los que lucharon, ni de la tentación de convertir a los presidentes en monarcas legitimados (Nohlen y Fernández, 1998, p. 111). Aunque las nuevas naciones latinoamericanas intentaron replicar el modelo presidencial estadounidense, la forma en la cual el constitucionalismo se instituyó en América Latina tuvo un proceso diferente al que se llevó a cabo en Europa y Estados Unidos. En estas dos últimas regiones, el orden constitucional consagró desde un inicio los derechos de los individuos frente al Estado, el poder del Parlamento y la independencia de la Judicatura.

En contraposición, se puede afirmar que durante el proceso constitucional latinoamericano se produjo una confrontación entre dos concepciones:

1. El que sólo las personas pueden garantizar la estabilidad social;
2. El que las instituciones garantizan el transcurso uniforme de los procesos políticos.

En esta pugna, el poder Ejecutivo se fortaleció y ganó espacio frente a las otras esferas estatales y sociales. Este dilema habría dado origen al autoritarismo latinoamericano. Si bien se esperaba que este elemento fuese transitorio, durante la formación de las nuevas repúblicas se fortaleció la idea de que el autoritarismo era indispensable para lograr la integración nacional, la soberanía territorial y la estructuración económica. El resultado del conflicto constitucionalismo-autoritarismo determinó que el autoritarismo no solamente se impusiera a los intentos de institucionalización de los procesos constitucionales, sino que se sirvió de ellos para legitimar su existencia, dando pie a la germinación del totalitarismo, de las semi-democracias y de los regímenes de transición (Nohlen y Fernández, 1998, pp. 113-114).

Se afirma que el presidencialismo latinoamericano nunca ha sido uniforme, ni en su estructura ni en la relación que existe entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto desemboca en un sistema rígido que debería llamarse “de dominación presidencial” por la ausencia de un poder Legislativo efectivo en la mayoría de los Estados (Peraza Parga, 2005). Este argumento coincide con el postulado de Nohlen, quien subraya que el presidencialismo es una variable cuya influencia sobre la estructura del sistema de partidos es más relevante que el propio sistema electoral (Nohlen, 1998, p. 134).

Peraza Parga (2005) afirma que el poder del presidente latinoamericano se sustenta tanto en la naturaleza plebiscitaria del cargo, que independiza y legitima al presidente frente al Congreso con el aval del apoyo del electorado, como en el presidencialismo moderno, dotado en América Latina de un poder carismático con que seduce al electorado al prometer cambios sociales radicales y conducir a los pueblos a la modernidad y a la finalización de sus problemas tradicionales: pobreza, desigualdad, oligarquía, clientelismo y corrupción. De esta forma, los presidentes latinoamericanos creerían estar en capacidad de

reivindicar una legitimidad y un estatus legal y ético superior, atribución que se exagera en el caso de haber sido elegido en segunda vuelta, habitualmente de manera masiva cuando el electorado siempre se decide por el menos malo de los candidatos, frente a un Congreso que, a pesar de detentar la producción de leyes y el control del Legislativo, carece de organismos adecuados de información, técnicos y especialistas para cumplir eficazmente su tarea (Peraza Parga, 2005).

Este análisis es particularmente válido en sistemas democráticos en los que existe una crisis del sistema de partidos y un debilitamiento progresivo de los partidos políticos en general. La fragmentación del sistema de partidos estimula la exacerbación del personalismo político. El debilitamiento de los partidos y del sistema de partidos ocurre en relación inversamente proporcional al incremento exacerbado del poder presidencial.

Hoy en día se puede afirmar que la variable “presidencialismo-hiperpresidencialismo” ejerce influencia no solamente en los poderes del Estado y en el sistema de partidos, sino también en el aparato estatal y en la Administración pública, como demuestra la presente investigación.

3.1.2. Orígenes del debate académico sobre el presidencialismo latinoamericano.

A diferencia de Estados Unidos, en donde los debates sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario se remontan a los inicios de la República, el estudio de los gobiernos presidenciales latinoamericanos fue y sigue siendo escaso. Hasta la década de 1980, la falta de interés en el estudio de las instituciones políticas latinoamericanas y sus implicaciones en los procesos políticos, sumado a la creencia de que la atención sobre la relación entre sistemas de gobierno, elecciones y partidos era pertinente en el caso del parlamentarismo, fueron señaladas como causantes de esta desatención (Nohlen, 1998, p. 172).

Con el fin de los regímenes dictatoriales que gobernaron en varios países latinoamericanos entre las décadas de 1970 y 1980, se produjo un auge temporal del interés en el estudio de las democracias latinoamericanas, con énfasis en el debate sobre el autoritarismo, la disminución del poder presidencial y la adscripción al sistema parlamentario. Esto coincidió con la argumentación crítica del presidencialismo presentada por Linz (1990, 1994), la cual fue rebatida por autores como Mainwaring y Shugart (1997). Más adelante se produjo un auge de estudios de caso y estudios comparativos sobre partidos y sistemas de partidos, sistemas electorales y de elecciones en sistemas presidenciales latinoamericanos que aportaron a la comprensión de los fenómenos políticos

que provocaron las crisis de gobernabilidad en la región y condujeron al fracaso de las políticas públicas y de las políticas de Estado.

3.1.3. Presidencialismo y autoritarismo en la administración hiperpresidencial correísta.

Weber plantea que las sociedades buscan establecer por sí mismas un orden indispensable para la convivencia, que empuja a los individuos a realizar un proceso consciente mediante el cual desarrollan confianza y creencia en la autoridad de quien los domina, estableciéndose un proceso de dominación legítima (Weber, 1977, p. 699).

La “creencia en la autoridad” se torna en elemento indispensable para que la relación dominación-autoridad se revista de legitimidad. La legitimidad se convierte en tema fundamental para justificar el vínculo de dominación que se crea entre el presidente y quienes le obedecen, sean éstos el pueblo o los funcionarios de su Gobierno. Se puede argumentar que el desarrollo del presidencialismo y del liderazgo político en América Latina sigue el curso de las teorías weberianas de los procesos de dominación, encontrando en la dominación carismática una condición vinculada con los gobiernos presidencialistas.

Una cultura política que reconoce a gobiernos autoritarios como entes institucionalizados y acepta la personalización del poder, engendra caudillos de liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo. En los países latinoamericanos, este mandato ha sido representado tradicionalmente por gobiernos presidencialistas cuyos principios de soberanía nacional han sido prácticamente retóricos (Wiarda 1985, citado por Nohlen y Fernández, 1998, p. 114).

Mejía (2002) sostiene que el poder ejercido por los caudillos en América Latina y especialmente en el Ecuador se coloca por encima de los gobiernos y de los procedimientos legales, revestido de un carácter voluntarista y personalista que afecta la consolidación de los procesos democráticos. El ingrediente del sistema presidencialista que fomenta la personalización del poder fortalece los poderes presidenciales de manera tal que el poder Legislativo puede llegar a convertirse en una institución subordinada al Ejecutivo (Lazarte, 1998, p. 253; Lijphart, 1971, p. 98).

Se argumenta, sin embargo, que durante el giro hacia el modelo neoliberal de las democracias en América Latina a partir de la década de 1990, los ciudadanos perdieron la confianza en la política y en las acciones de los gobiernos, con lo cual los modelos de liderazgo exhibidos por sus presidentes hasta la última década del siglo pasado, se deslegitimaron ante las sociedades al sentir éstas que sus demandas no eran escuchadas ni se creaba los espacios necesarios para la construcción política a futuro (López Camps y Leal Fernández, 2005, p. 22).

Este razonamiento coincide con la turbulencia política desatada en el Ecuador a mediados de la década de 1990, iniciada con el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram y el empoderamiento progresivo del poder Legislativo, que en sucesivo derrocamiento destituyó a la presidenta Rosalía Arteaga y puso en su lugar al presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón. Esto dio inicio a una sucesión de derrocamientos de presidentes electos y posesiones de presidentes interinos hasta la llegada de Rafael Correa a la presidencia de la República, en enero de 2007. Esta sucesión de acontecimientos será explicada en el siguiente capítulo de este trabajo, con miras a esclarecer el camino que llevó a la implementación de una práctica de patronazgo de tipo hiperpresidencial.

3.2. RAFAEL CORREA: EL INICIO DE UN NUEVO CICLO POLÍTICO.

3.2.1. La era de Rafael Correa.

De forma previa a su incursión en el escenario político ecuatoriano, Rafael Correa sólo era conocido en un mundo académico reducido. Según la entrevistada No. AP2, fundadora de movimiento Alianza PAIS, Correa no fue parte de los grupos sociales comprometidos en la protesta social que precedió a la caída de Lucio Gutiérrez.

Desde enero de 2004 hasta 2005, nunca vi a Correa, pero la única forma de conocer un país y sentir la política es estar en la calle. Por eso es que para

entender las demandas sociales hay que haber estado en la calle, y él nunca estuvo (Entrevistada No. AP2, 19 de junio de 2017).

Según el testimonio del entrevistado No. AP1 -fundador de Alianza PAIS- en la primera de dos entrevistas concedidas a la autora de este trabajo, Correa comenzó a incursionar como analista político y económico en 2005 en espacios radiales que le ofrecieron en Radio Democracia y Radio Quito; de forma esporádica escribió columnas de análisis y opinión en prensa nacional.

Cuando se produjo el levantamiento del grupo de protesta denominado Los Forajidos, cuyo papel fue decisivo en el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez, Correa ya había logrado construir una relación cercana con el entonces vicepresidente Alfredo Palacio, quien al acceder a la Presidencia luego del derrocamiento de Gutiérrez designó a Correa como ministro de Economía y Finanzas, cargo que asumió el 21 de abril de 2005.

Correa se posicionó como un carismático representante de una sociedad civil que se encontraba en efervescencia. Las encuestas asignaban al ministro Correa porcentajes de popularidad muy por encima del presidente Palacio y del resto de miembros del Gabinete: 57,4% de confianza, más de 19 puntos porcentuales sobre el presidente Palacio, que contaba con el 38,1% de aprobación. Los enfrentamientos de Correa con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial llevaron a éste último a suspender un crédito programado de cien millones de dólares, ante lo cual Correa “remitió una carta pidiendo explicaciones al Banco, acusándolo ante la prensa internacional de haber violado el compromiso y ofender al país en sus derechos soberanos”.¹⁰ El presidente Palacio retiró el apoyo a Correa y éste dejó el MEF el 4 de agosto de 2005.

A criterio del entrevistado No. AP1, el paso por esa cartera de Estado fue suficiente para que Rafael Correa se proyectase con fuerza en el escenario político nacional. La popularidad que había alcanzado durante sus 106 días en el cargo lo llevó a pensar en competir por la presidencia de la República; de esto no habría habido “ninguna duda”, pues

¹⁰ Según datos del Monitor de las Instituciones Financieras Internacionales IFIs en América Latina IFIs.Choike.org el 16 de agosto de 2005 www.choike.org.ec, visitado en noviembre de 2010.

luego de su corto paso por el ministerio de Economía y Finanzas se advertía que “tenía esa decisión y esa vocación” (Entrevistado No. AP1, 15 de junio de 2010).

Rafael Correa era cercano a los miembros del Foro Ecuador Alternativo y de Jubileo 2000, movimientos surgidos en el año 2000 como respuesta a la dolarización y a las políticas económicas de enfoque neoliberal que se habían gestado en la década de 1990. En diciembre de 2005, estos grupos, que apoyaron una posible candidatura de Correa desde su salida del MEF, recibieron con ciertas dudas la presencia de estrategas políticos y encuestadores que se sumaron a un equipo de trabajo en formación, ya que la postulación de Correa a la presidencia de la República era casi segura.

Hasta ese momento, Correa había contado con un grupo conformado principalmente por Alberto Acosta, Fander Falconí, Jeannette Sánchez, Hugo Jácome, Eduardo Valencia, Fausto Ortiz, Betty Amores, René Ramírez, en la orientación tecnocrática e ideológica; Gustavo Larrea, Ricardo Patiño, Manuela Gallegos, Eduardo Paredes, Gustavo Darquea en la formación de la estructura política; también estuvieron Augusto Barrera, Virgilio Hernández y Javier Ponce, pero dejaron de forma temprana el grupo; Raúl Carrión, ex compañero de colegio y amigo personal de Correa, formaba parte de las reuniones.

Con la única posible excepción de Carrión, estos personajes habrían asignado un papel importante a la concienciación popular sobre los hechos que habían conducido al Ecuador del año 2005; se argumentó que buscaban una transformación “profunda, radical” en el ámbito institucional que sólo sería posible con la instauración de una Asamblea Constituyente que redactase una nueva Constitución. Esta explicación se construye en base a las versiones del entrevistado No. AP1 el 15 de junio de 2010 y el 19 de junio de 2017, de la entrevistada No. AP2 el 19 de junio de 2017 y del entrevistado No. AP3, fundador de Alianza PAIS y funcionario de alto rango del gobierno de Correa, entrevistado el 22 de junio de 2017.

El cambio de enfoque en el equipo de Correa se empezó a advertir con la incorporación del periodista guayaquileño Juan Carlos Toledo y del financista quiteño Patricio Chávez, propietario de una oficina en la calle Whymper de Quito en donde el grupo realizaba sus reuniones y dueño del edificio donde más tarde funcionó la sede nacional de Alianza PAIS en la Avenida de Los Shyris en Quito. El cambio se consolidó con la presencia del estratega político estadounidense Ralph Murphine y del quevedeño

Vinicio Alvarado, ex compañero de colegio de Correa y propietario de una agencia de publicidad de la ciudad de Guayaquil (Sandoval, 2012).

En mayo de 2006, la empresa encuestadora Cedatos presentó una encuesta realizada con una muestra de 1.886 personas. Un 33% de los encuestados afirmó no conocer a los candidatos, el 26% afirmó sentirse decepcionado por la política y el 20% consideró que ninguna de las personas que les presentaban como alternativas estaba en capacidad para ser presidente de la República. En junio de 2006, Rafael Correa fue ubicado como alternativa en dos encuestas de intención de voto de esta misma empresa y obtuvo el 7% y el 8% de intención de voto.¹¹

El equipo de Correa decidió abrir una página web para recibir propuestas de la ciudadanía, asegurando que éstas serían tomadas en cuenta para la construcción de la propuesta de gobierno de su movimiento político Alianza PAIS denominada “Los cinco ejes revolucionarios”, que se convertiría en la base de sus planes de gobierno. Las propuestas ciudadanas serían llevadas a una mesa de discusión formada por Alberto Acosta, Fander Falconí, Hugo Jácome, Jeannette Sánchez y René Ramírez.¹²

En esta primera participación electoral, su recientemente conformado movimiento político, Alianza PAIS, no presentó candidaturas para la elección de diputados al Congreso Nacional. De acuerdo con Larrea (2009) y Muñoz Jaramillo (2014), Correa decidió no presentar candidaturas legislativas porque negarse a “participar en el congreso de la partidocracia reforzaría la credibilidad de su propuesta” (Larrea, 2009, p. 49); con ello se lograría “representar la oposición popular a las instituciones del Estado, en primer lugar el Congreso, y [...] concentrar las fuerzas en procura del triunfo de Correa en la segunda vuelta” (Muñoz Jaramillo, 2014, p. 185).

Según el entrevistado No. AP1, quien tuvo una participación fundamental en la construcción ideológica del movimiento, se sabía de antemano que de ganar Correa las elecciones presidenciales, él y su organización política arremeterían en contra del Congreso Nacional con una propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente para instalar una Asamblea Nacional con nuevos representantes. Para la entrevistada No. AP2, el no

¹¹ Según reseña publicada en Diario El Comercio de Quito, “León Roldós continua primero en las encuestas con el 26%”, 14 de junio de 2006, sin link activo.

¹² Según reseña publicada en Diario El Universo, “Planes de gobierno, en proceso”, 18 de junio de 2006, <https://www.eluniverso.com/2006/06/18/0001/8/847ECDF4064C431AB471FFB07CDE2157.html/>

presentar candidatos “fue coherente” porque sabían que irían contra el Congreso e hizo hincapié en el hecho de que “Correa no juró sobre la Constitución” de 1998, vigente en aquel entonces. Además de ello, su movimiento político no contaba con suficientes candidatos para llenar las listas provinciales, explicó la entrevistada, versión que coincide con la del entrevistado No. AP1.

Para entender la formación de Alianza PAIS hay que ver su manejo desde el principio. [...] Nunca tuvimos una base social sólida. Por eso el buró político terminó siendo lo que Rafael Correa quería. Para echar abajo al Congreso no se presentó las listas de candidatos en 2006, el Congreso Nacional estaba desprestigiado, en 1998 no se pudo concretar la Asamblea Constituyente. Pero también pesó pero no era una determinante, el que no teníamos candidatos para todas las provincias. En marzo de 2006 se lanza esta idea (de no presentar candidatos a las diferentes dignidades) mientras se sigue formando el proyecto de Alianza PAIS. En el Chalet Suisse se decide que no vamos al Congreso (Entrevistado No. AP1, 19 de junio de 2017).

A través de los años se ha planteado diferentes teorías sobre las razones que tuvo el movimiento Alianza PAIS para no presentar candidatos a las elecciones legislativas de 2006. Sin embargo, la respuesta que da por terminado este debate se encuentra en el reconocimiento de responsabilidades ofrecido por la propia organización política en su manifiesto ideológico del año 2010. En este documento se reconoce la carencia de Alianza PAIS de una estructura política y partidaria de forma previa a las elecciones presidenciales de 2006. Asimismo, se expresa que su construcción como organización política se realizó una vez que se había iniciado la gestión de Rafael Correa:

Alianza PAIS se ha constituido en el curso de la acción gubernamental abierta con el acceso de Rafael Correa a la presidencia de la República. No había movimiento político ni partido como formas previas al surgimiento de la candidatura. Construimos el movimiento en el curso de la disputa política y mientras desarrollamos la gestión del Estado. Ello ha sido, quizás, una de las más grandes

debilidades de la Revolución Ciudadana (Manifiesto ideológico, Programa de acción y Régimen orgánico de Alianza PAIS, 2010).

Durante la campaña presidencial, la estrategia de no presentar listas de candidatos a las dignidades del Congreso Nacional, negándose a “participar en el congreso de la partidocracia” estableció una diferenciación entre la candidatura de Correa frente a las de sus contrincantes.

El 29 de agosto de 2006 comenzó la campaña presidencial por la primera vuelta electoral en el Ecuador con nueve binomios habilitados. La estrategia de marketing desplazó a las propuestas de los tecnócratas e ideólogos que acompañaron a Correa desde sus inicios en la política. El 17 de septiembre de 2006, el candidato ya contaba con una intención de voto que fluctuaba entre el 14,1% y el 19,8%, según los resultados presentados por varias encuestadoras. El 24 de septiembre se produjo un empate técnico entre Correa y el político y profesor universitario León Roldós, quien hasta entonces se perfilaba como el candidato con mayores opciones. Los medios de comunicación dejaron de llamar “populista” a Correa y lo posicionaron como un “candidato de izquierda” (Sandoval, 2012).

El ascenso en las encuestas provocó que Correa y su equipo de asesores entrasen en un estado de triunfalismo e iniciaran una campaña de difusión de mensajes referentes al triunfo del candidato en primera vuelta. Sin embargo, en las elecciones que se llevaron a cabo el 15 de octubre de 2006, el empresario Álvaro Noboa (PRIAN) obtuvo el 26,83% de la votación y alcanzó el primer lugar, seguido de Rafael Correa, quien obtuvo el 22,84%, con lo cual estos dos candidatos pasaron a un ballottage.

Durante el tiempo de campaña asignado a la segunda vuelta, Correa modificó su discurso y su estilo y recorrió el Ecuador promocionando sus promesas de campaña. De forma paralela, su equipo de campaña desplegó una intensa estrategia de propaganda en medios de comunicación tradicionales y alternativos. El 26 de noviembre de 2006, Rafael Correa ganó la segunda vuelta presidencial con el 56,67% de la votación.

3.2.2. Primer período presidencial de Rafael Correa.

*Éramos poca gente esperanzada, hay que leer el primer programa de Gobierno
(Entrevistada No. AP2, fundadora de Alianza PAIS, 19 de junio de 2017).*

Rafael Correa inició su mandato el 15 de enero de 2007 manteniendo la estructura organizativa anterior a su gobierno, conformada por dieciséis ministerios (Abad, 2016, p. 111). Su eufórica propuesta de “que se vayan todos”, en referencia a los partidos tradicionales y sus representantes, tuvo un alto impacto en la opinión pública, que decidió apostar en segunda vuelta por un candidato quien un año atrás era prácticamente desconocido, cuya única credencial era su paso por el ministerio de Economía y Finanzas en el gobierno saliente. En esta ocasión, su propuesta se centró en

1. La “recuperación de la Patria”, cuyo primer paso era la conformación de una Asamblea Constituyente que se encargaría de redactar una nueva constitución política que reemplazaría a la Carta Magna de 1998;
2. La lucha en contra de la partidocracia; y,
3. La implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico, el cual incluiría, entre otros objetivos, la profesionalización del Servicio público.

A pesar de ser un economista formado en universidades europeas y norteamericanas, Correa se sumó al “Socialismo del Siglo XXI” al inicio de su primera campaña presidencial. La ausencia de una posición ideológica definida se hizo evidente al conformar su primer gabinete ministerial, que en ese momento era su más importante caudal de apoyo para la gestión gubernamental. Así, designó de forma indistinta para las posiciones estratégicas de su gobierno a amigos de su niñez y juventud en Guayaquil, junto con tecnócratas, académicos y militantes de izquierda que lo acompañaron durante la campaña y diseñaron el Plan de Gobierno.

Desde un principio, la complejidad de esta combinación propició el surgimiento de pugnas al interior de la cúpula del gobierno correísta. Mientras que las facciones que podrían considerarse de orientación tecnocrática, académica, ideológica y política que apoyaron a Correa desde sus inicios eran en su mayoría de extracción serrana, su “grupo de Guayaquil” presente en el primer Gabinete ministerial estuvo conformado por amistades guayaquileñas forjadas en su niñez y juventud.

Ricardo Patiño, quien era su amigo y compañero del grupo de discusión económico-política Jubileo 2000, fue nombrado ministro de Economía y Finanzas; Vinicio Alvarado,

amigo del Colegio San José La Salle de Guayaquil fue designado secretario nacional de la Administración pública; Alexis Mera, compañero de grupos católicos de la Universidad Católica de Guayaquil donde ambos estudiaron, fue designado secretario jurídico de la Presidencia; Jorge Glas, alumno también del colegio San José La Salle y compañero de Correa en los grupos boy-scout de Guayaquil fue designado presidente del Fondo Solidaridad; Walter Solís, amigo de Correa y compañero del mismo colegio fue designado viceministro de Desarrollo Urbano y Vivienda; María de los Ángeles Duarte, amiga de la Universidad Católica fue designada ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda; Raúl Carrión, compañero de colegio y amigo personal de Correa fue designado ministro de Deportes; Pedro Solines, compañero de los grupos boy-scout fue designado subsecretario de la Administración pública y puesto bajo las órdenes de Vinicio Alvarado; Ana Albán, amiga cercana de Correa desde el gobierno del ex presidente Alfredo Palacio fue designada ministra del Ambiente; Caroline Chang y María Elsa Viteri, amigas de la Universidad Católica de Guayaquil fueron designadas, respectivamente, ministra de Salud Pública y viceministra de Economía y Finanzas; Cassia Delgado, tía en segundo grado de Correa y persona de su confianza, fue designada secretaria general de la presidencia de la República.

Apenas iniciado, el gobierno de Rafael Correa entró en confrontaciones con el Congreso Nacional, las cuales comenzaron el 17 de enero de 2007 cuando el mandatario envió un primer proyecto de estatuto de convocatoria para instaurar una Asamblea Constituyente destinada a elaborar una nueva Constitución para la República. La propuesta no tuvo consenso en el Congreso, lo que dio inicio a una pugna entre los aliados de Correa/Alianza PAIS y los partidos de oposición. Durante el conflicto se produjeron recurrentes “camisetazos” de los legisladores del Partido Sociedad Patriótica (PSP).

El 6 de marzo de 2007 se produjo la destitución del presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Jorge Acosta, miembro del PSP. Un día más tarde, la pugna llegó a un inesperado desenlace, cuando una nueva coalición legislativa liderada desde el poder Ejecutivo por Correa destituyó a 57 de los diputados pertenecientes al bloque que había destituido al presidente del TSE y les suspendió sus derechos políticos por un año. Luego de este evento, la nueva composición del Congreso Nacional se tornó más receptiva a las propuestas del Ejecutivo, lo que abrió el camino para que el gobierno de Correa iniciara su carrera hacia el hiperpresidencialismo.

Los eventos que se sucedieron tras la destitución de los diputados del Congreso Nacional ocurrida el 7 de marzo de 2007, marcaron un camino sin retorno para la instauración de un gobierno hiperpresidencial que sería legitimado en base a:

1. Sucesivas victorias en llamados a votaciones (referéndums, elecciones presidenciales, elecciones parlamentarias, elecciones seccionales);
2. Una nueva constitución de la República que otorgaría poderes extraordinarios (hiperpresidenciales) al presidente de la República; y,
3. Una campaña permanente de propaganda política que utilizaría un discurso-paraguas de “democratización de la sociedad” para transmitir sus mensajes.

El 15 de abril de 2007, luego de varias semanas de turbulencia política, la masiva aprobación ciudadana (81.7% de los votos) por la vía de referéndum a la propuesta de elaborar una nueva constitución para la República, puso a la reducida cúpula de confianza de Rafael Correa en la premura de llenar listas de candidatos a asambleístas por Alianza PAIS para correr por las curules de la Asamblea Constituyente que redactaría la nueva constitución. La elaboración de la nueva constitución respondía, según sus creadores, a una propuesta de campaña que, “con un discurso radical de ruptura”, ofrecía “una profunda reforma política”, según reseña el documento: “Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador. Propuesta en construcción colectiva” circulado el 22 de noviembre de 2006.

La falta de una estructura partidaria sólida condujo a Correa y sus colaboradores a efectuar alianzas con algunos movimientos políticos para participar en las elecciones legislativas de la Asamblea Constituyente de 2007. Es importante señalar que la candidatura de Correa para las elecciones presidenciales de 2006 había sido auspiciada por su movimiento político, Alianza PAIS, con el apoyo del Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) y otras organizaciones. En contraste, el sujeto político que participó en las elecciones para la Asamblea Constituyente en 2007 fue una coalición de movimientos a la que se denominó Acuerdo PAIS, la cual se disolvió poco tiempo después de efectuadas las elecciones constituyentes.

De acuerdo con el relato de los entrevistados No. AP1 y AP2, miembros fundadores de Alianza PAIS y piezas clave del primer buró político, en las listas de candidatos para las elecciones de la Asamblea Constituyente figuraban miembros de Alianza PAIS-Acuerdo

PAIS únicamente en las primeras filas de candidaturas. En las filas siguientes se incluyó a parientes, a figuras mediáticas con diversas orientaciones políticas tales como el presentador de noticias Rolando Panchana, amigo personal de Correa, o la narradora Aminta Buenaño, e inclusive a personas identificadas con partidos antagonistas (Entrevistados No. AP1 y AP2, 19 de junio de 2017).

En septiembre de 2007, Acuerdo PAIS, la coalición liderada por Rafael Correa y Alianza PAIS, ganó las elecciones y obtuvo 80 de los 130 escaños que conformaban la Asamblea Constituyente. En septiembre de 2008, la nueva constitución fue aprobada con el 63.9% del total de votos. En noviembre de 2008, el Consejo Nacional Electoral del Ecuador (CNE) convocó a nuevas elecciones presidenciales, legislativas y seccionales a celebrarse el 26 de abril de 2009, es decir, finalizando el período presidencial de Correa cuando se encontraba a medio término, ya que el mandato constitucional de 2008 dispuso celebrar nuevas elecciones generales luego de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Esta figura fue utilizada como sustento legal y jurídico para que el presidente Correa pudiera presentarse a elecciones presidenciales por dos ocasiones más, en 2009 y en 2013, pese a que el Artículo 144 de la Constitución de 2008 dispuso que el presidente de la República permaneciera cuatro años en funciones y podría ser reelecto por una sola vez, y el Artículo 114 determinó que las autoridades de elección popular podrían reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo.

En lo sucesivo, Correa utilizó reiteradamente la figura de la consulta popular para avalar sus propuestas, consiguió legitimidad a través de triunfos electorales y referéndums. La alta credibilidad de Correa se basó en su carisma personal y en el hecho de que la ciudadanía fue expuesta de forma permanente a una campaña de propaganda (de la Torre, 2013b) basada en “la democratización de la sociedad”, recurso discursivo usado con anterioridad por los estrategas del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia (de la Torre, 2013a). Casi al final de su primer mandato, un sondeo llevado a cabo por la encuestadora Perfiles de Opinión el 15 de enero de 2009 arrojó que el 81% de las personas entrevistadas en Quito y el 56% en Guayaquil calificaba de “buena” o “muy buena” la gestión de Rafael Correa.

Con el aval de estos elevados porcentajes de popularidad, nuevas elecciones presidenciales fueron programadas para el 26 de abril de 2009, a mitad de período del

primer mandato correísta. El camino hacia la primera reelección de Rafael Correa y la primera elección de asambleístas nacionales estuvo marcado por lo que podría calificarse como una oleada de cooptación política tradicional, evidenciada por la selección de un número importante de candidaturas legislativas y seccionales de tipo catch-all, sin que se respete los resultados de las elecciones primarias internas realizadas dentro de Alianza PAIS. Se “adhirieron” al proyecto viejas y nuevas figuras de distintas tiendas políticas (Basabe Serrano, 2009, pp. 21–22). Estos actores lograron enraizar su presencia en las bases de Alianza PAIS, formándose, además, nuevos bandos políticos locales.¹³

La escasa influencia de los miembros del partido que no pertenecieran a la cúpula correísta se puso en evidencia en esta elección. Correa ganó las elecciones presidenciales de abril de 2009 con el 51.9% de los votos y Alianza PAIS obtuvo 59 de 124 escaños legislativos, un importante número que sin embargo no aseguró a Correa una mayoría legislativa que garantizara la aprobación de todas sus iniciativas. Se produjo, en contraparte, una profundización de las diferencias entre las diferentes facciones que coexistían dentro del gobierno correísta (Muñoz Jaramillo, 2014, pp. 211, 236).

3.2.2.1. El rol de la Constitución de Montecristi en la construcción del modelo hiperpresidencialista de gobierno.

Un recorrido por las reformas a las tres constituciones del Ecuador que fueron puestas en vigencia desde el retorno a la democracia en 1979 evidencia el sinnúmero de cambios y enmiendas que se aplicó a estos documentos, buscando reforzar el carácter presidencialista del régimen político ecuatoriano. Las constituciones de 1998 y 2008 denotan un objetivo explícito de empoderamiento del Ejecutivo (Pachano y Freidenberg, 2016b, p. 64).

¹³ Esta argumentación se construye en base a los trabajos de Lalander (2010) y Pagliarone (2015) y al testimonio de un director provincial de Alianza PAIS de Manabí, operador político, asambleísta nacional durante los periodos 2009-2013 y 2013-2017 y posteriormente secretario ejecutivo de esta organización política, entrevistado los días 23 y 24 de enero de 2014. También se respalda en publicaciones de Diario El Universo, “Problemas en primarias de PAIS”, 25 de enero de 2009, <https://www.eluniverso.com/2009/01/25/1/1355/3CFDDD268BD64868AF876878EF804E07.html/> y Diario El Tiempo de Cuenca, “Movimiento PAIS muestra fisuras tras elecciones primarias”, 27 de enero de 2009, actualmente sin link al artículo.

Este proceder respondió a la necesidad del poder Ejecutivo de protegerse de las prácticas desestabilizadoras de un organismo legislativo que, salvo contadas excepciones, estuvo conformado por mayorías en permanente oposición y bloqueo al gobierno en funciones. Con ello se debilitó la capacidad de operación del Ejecutivo y las posibilidades de alcanzar gobernabilidad. Esta práctica política, que fue llevada a cabo durante décadas, sufrió un revés importante con la llegada de Rafael Correa al poder. A través de la intervención directa del presidente Correa en su creación, y al contar con una bancada de mayoría en la Asamblea Constituyente de 2007, la Constitución de 2008 otorgó al presidente del Ecuador facultades directas en la toma de decisiones sobre temas constitucionales, legislativos, económicos, bancarios, de comunicación, productivos y estratégicos.

Como señala Montúfar (2020), la característica que define al diseño de la Constitución de Montecristi es un fortalecimiento del presidencialismo que condujo a un hiperpresidencialismo manifestado en tres niveles. El primero de ellos es el aumento sin precedentes de los poderes presidenciales; el segundo es el debilitamiento del poder Legislativo a través de la creación de nuevos poderes de gobierno que asumieron funciones esenciales del Legislativo; y, el tercero es la desactivación de mecanismos clave de control institucional y social sobre el poder Ejecutivo (Montúfar, 2020, p. 73).

Datos presentados por el Proyecto Comparado de Constituciones de Elkins et al., citado en Polga-Hecimovich (2020), exponen que la constitución vigente en el Ecuador faculta al presidente de la República para presentar proyectos de ley (Artículo 134,2), participar con iniciativas legislativas en el proceso de formación de las leyes (Artículo 147,11), hacer enmiendas constitucionales (Artículos 441,1 y 442), declarar estados de excepción (Artículos 164, 165 y 166), objetar proyectos de ley de forma parcial o total (Artículos 137 y 138), cuestionar la constitucionalidad de los proyectos de ley (Artículos 137 y 139) y disolver la Asamblea Nacional a través de la provisión de la “muerte cruzada” (Artículo 148). Sólo el presidente de la República tiene la potestad de presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (Artículo 135) (Polga-Hecimovich, 2020, p. 26).

En lo que respecta a este trabajo de investigación, adquiere relevancia la característica hiperpresidencial de que la constitución vigente especifica como atribuciones del presidente de la República la “definición y dirección de las políticas públicas de la Función Ejecutiva (Artículo 147,3), término que deja un amplio margen de interpretación, la presentación al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación (Artículo 147,4), la dirección, organización, regulación y control de la administración pública (Artículo 147,5) y la creación, modificación y supresión de ministerios y entidades de coordinación (Artículo 147,6).

De igual manera, el presidente de la República ejerce influencia directa en las formas de control ciudadano establecidas en la Constitución de 2008. Dos nuevos organismos: La Corte Constitucional y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) creados por la Constitución de 2008 han sido calificados como los instrumentos más fuertes utilizados por el poder Ejecutivo durante la administración correísta.

Según el Artículo 429 de la Constitución de 2008, la Corte Constitucional “es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia”. El Artículo 431 establece que sus miembros “no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen”. El Artículo 438,1 especifica que sus decisiones son vinculantes, están por encima de los poderes Legislativo y Judicial, y también sobre el poder de Transparencia y Control Social que fue creado para representar a la ciudadanía. Según el Artículo 432, la Corte Constitucional está conformada por nueve miembros designados por una comisión evaluadora, compuesta por seis delegados provenientes de las ramas Ejecutiva y Legislativa y del CPCCS (Artículo 434).

Sin embargo, pese a estos requisitos constitucionales de transparencia, la comisión evaluadora que en 2012 designó a los nueve miembros de la primera CC del Ecuador estuvo presidida por la abogada Pamela Martínez, entonces asesora legal del presidente Correa. De forma previa a esta designación, Martínez ejercía sus funciones dentro de la oficina de la presidencia de la República. Finalmente, cuatro de los nueve integrantes de la primera CC fueron candidatos propuestos por Correa; el resto de miembros fue escogido entre candidatos relacionados con el poder Ejecutivo.

3.2.2.2. El poder del patronazgo y las luchas internas entre facciones.

La disputa izquierda versus derecha, a momentos sí se sentía en Montecristi, pero más en el Gabinete (Entrevistado No. AP1, 19 de junio de 2017).

Hasta aquí, es posible identificar con claridad la existencia de una estrategia de afianzamiento del poder presidencial cuyo objetivo habría sido alcanzar el dominio sobre la totalidad de las funciones del Estado y la fortaleza del patronazgo de Correa en las designaciones de funcionarios públicos de alto y mediano rango. Sin embargo, no es posible identificar de forma tan evidente la disputa interna por el poder que de forma paralela se libraba en el seno de la cúpula de Gobierno, desencadenada por las diferencias entre las facciones que componían el círculo de confianza y de poder de Rafael Correa.

El balance de esta investigación mostró la existencia de tres facciones internas claramente definidas, distanciadas entre sí pero aunadas bajo la dirección de Rafael Correa. Estas facciones fueron las encargadas de construir las redes de patronazgo del poder hiperpresidencial dentro de la Administración pública ecuatoriana.

En este trabajo he clasificado a estas facciones en tres grupos bien diferenciados: los tecnócratas, los políticos puros y los *entrepreneurs*, denominación última que describe a empresarios que se caracterizan por poseer una gran capacidad de emprendimiento, una preferencia a ceder los lugares protagónicos y una predisposición para asumir riesgos mayores en búsqueda de beneficios económicos.

Los tecnócratas. Desde el inicio y hasta el final del gobierno de Rafael Correa, el patronazgo se extendió hacia diversos niveles de la Administración pública. En este punto, se puede afirmar que las contrataciones discrecionales de funcionarios públicos con competencias tecnocráticas y tecno-políticas llevadas a cabo al inicio del gobierno de Correa fueron operadas principalmente por una facción de su gobierno a la cual identificaré como “tecnocrática”. Este grupo acompañó a Correa desde los inicios de su carrera política y tuvo una participación significativa tanto en la Asamblea Constituyente de 2007 como en la elaboración de la Constitución de 2008 y del primer Plan Nacional de Desarrollo.

En su inicio este grupo estuvo conformado por tecnócratas y profesores universitarios tales como Alberto Acosta, Fander Falconí, Hugo Jácome, Jeannette

Sánchez, Eduardo Valencia, Fausto Ortiz, Betty Amores, Augusto Barrera y por personas cercanas a estos actores, como René Ramírez, trabajando en conjunto con “Ruptura de los 25”, un colectivo político creado en agosto de 2004, conformado por profesionales jóvenes quienes se definían a sí mismos como “un movimiento político de la izquierda moderna y contemporánea”.¹⁴

Sin embargo, las discrepancias que surgieron entre Correa y varios miembros de este grupo quienes comenzaron a disentir con las directrices del proyecto de gobierno, llevaron a la salida de Eduardo Valencia y Alberto Acosta en enero y junio de 2008, respectivamente; Betty Amores y Ruptura de los 25 se alejaron del gobierno correísta en enero de 2011; Fausto Ortiz renunció cinco meses más tarde. Por otra parte, Fander Falconí, quien había dejado el gobierno en enero de 2010 luego de roces con Correa, regresó a la administración correísta en noviembre de 2011, dejando el gobierno de forma definitiva en agosto de 2013. Después de la retirada o el despido de varios de sus miembros más prominentes, la facción “tecnocrática” se debilitó definitivamente y se plegó a las necesidades y requerimientos del proyecto correísta.

Los políticos puros. Otras facciones exhibieron un alto poder de decisión en las contrataciones por patronazgo y mantuvieron su poder de mejor manera que la facción “tecnocrática”. Identifico a un segundo grupo como “político”, con poder tanto dentro del gobierno como dentro del partido, con la misión encomendada por Correa de reclutar militancia y construir el movimiento político. Este segundo grupo concentró su poder de contratación principalmente en los niveles jerárquicos medio-bajo y bajo de la Administración pública. Este grupo fue conducido inicialmente por Gustavo Larrea - antiguo miembro del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y, con certeza, el político más experimentado entre los que acompañaron a Correa- junto con los guayaquileños Ricardo Patiño y Gustavo Darquea, la activista política Manuela Gallegos y operadores políticos tales como Eduardo Paredes y Héctor Egüez, éstos últimos, pertenecientes a la línea de Patiño.

¹⁴ Declaración de Norman Wray, fundador de Ruptura de los 25, según reseña publicada en Diario Expreso, “Norman Wray se suma a los presidenciables”, 8 de noviembre de 2012, <https://web.archive.org/web/20121109043613/http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=3841563&idcat=19408&tipo=2>

Gustavo Larrea y Manuela Gallegos fueron separados de Alianza PAIS en agosto de 2009 y enero de 2010, respectivamente, y Ricardo Patiño tomó el control de la operación política correísta. La salida definitiva de Gustavo Darquea se produjo en febrero de 2011. Las credenciales de Patiño en el campo de la operación política provenían de lazos desarrollados durante su juventud con la revolución sandinista de Nicaragua. Su visión acerca de la creación y el desarrollo de una organización política consistía en el reclutamiento masivo de militantes que deberían jurar lealtad al proyecto político; esta militancia debería ser incorporada a las plantillas de empleados del Gobierno central para que contribuyesen con la construcción de un proyecto político en donde los funcionarios públicos fueran leales a Rafael Correa, encomienda que Patiño cumpliría desde el cargo de ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como se demuestra en esta investigación.

Es necesario mencionar que además de las figuras nombradas, se destacaron en el bando político inicial los cuencanos Fernando Cordero, miembro de los movimientos Pachakutik (PK) y Nuevo País antes de afiliarse a Alianza PAIS, y Doris Soliz, militante del Movimiento Popular Democrático (MPD) y de PK antes de afiliarse al partido del Gobierno.

Los entrepreneurs. Esta investigación develó la existencia de una tercera facción que actuó de forma transversal a las antes mencionadas y se fortaleció a través de los períodos presidenciales de Rafael Correa, en medio de las pugnas suscitadas entre los bandos anteriormente descritos. Este grupo ha sido descrito como “una burguesía emergente patrocinada por Correa” (Muñoz Jaramillo, 2014, p. 244). Los he denominado *los entrepreneurs*: con un perfil más bajo en comparación con las facciones política y tecnocrática, acompañaron a Correa desde su primer mandato hasta el final de su última administración.

Desde sus inicios, esta facción estuvo conformada en su totalidad por el “grupo de Guayaquil” descrito en el subtema 3.2.2., ya que Ricardo Patiño fue designado ministro de Economía y Finanzas en enero de 2007, en el momento de la primera posesión presidencial de Correa. Aunque este nombramiento duró sólo seis meses y Patiño pasó de forma oficial a formar parte de la facción política -área en la cual había demostrado ser el único con experiencia dentro del “grupo de Guayaquil”- se debe notar, no obstante, que un miembro originario del “grupo de Guayaquil” desplazó a políticos y activistas con probada

experiencia y fue designado por Correa para comandar la facción política de su gobierno, lo cual expone el poder que ejerció este grupo dentro del gobierno correísta.

Los *entrepreneurs* no estaban relacionados con movimientos sociales o ideológicos. Una mayoría de ellos no registraba experiencia en el Sector público. Pero a diferencia de los dos grupos primeramente descritos, que cambiaron de líderes luego de pugnas internas, durante los tres períodos presidenciales de Correa la facción de *los entrepreneurs* estuvo encabezada por Vinicio Alvarado, publicista de profesión quien manejó la estrategia de comunicación y propaganda del gobierno correísta desde la primera campaña presidencial de Rafael Correa en 2006. Miembros del buró político y funcionarios públicos de alto nivel entrevistados señalaron a Alvarado como el funcionario con mayor poder dentro del gobierno de Correa.

El poder de Vinicio Alvarado era imposible de equiparar con el de otros ministros (Entrevistado No. EX1, 15 de junio de 2018).

Alvarado inició su carrera dentro del gobierno de Correa el 15 de enero de 2007 como secretario nacional de Comunicación; en el mismo año fue designado secretario nacional de la Administración pública, cargo desde el cual dirigió las siguientes campañas presidenciales, legislativas y de consulta popular y la estrategia de comunicación y propaganda del gobierno correísta.

Una disputa interna luego de las elecciones presidenciales de 2013 llevó a que el 19 de junio de 2013 Alvarado dejara la SNAP y se convirtiera en ministro de Turismo. Un año más tarde, el 30 de junio de 2014, Alvarado regresó a la dirección de la SNAP; pero el 15 de octubre de 2015 dejó definitivamente esa secretaría y se convirtió en ministro coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, una de las carteras de control creadas durante la administración correísta. La SNAP quedó bajo la dirección del abogado Pedro Solines, amigo de Correa y hombre de confianza de Alvarado. Entre 2007 y 2008 Solines fue subsecretario general de la Administración Pública y ocupó puestos clave hasta el final de la administración correísta.

La importancia adquirida por la SNAP a través de los períodos presidenciales de Rafael Correa se evidenció en la expansión de esta secretaría, en el incremento de su

plantilla de servidores públicos y en la diversificación de sus perfiles, elementos necesarios para cumplir funciones y roles que hicieran posible el control de la esfera pública.

La SNAP fue todo un híbrido (...). Cuando llegué en 2012 éramos 20 personas, en 2017 eran 380. Nadie podía hacer en la parte institucional sin que la SNAP opine. En la parte administrativa, en Talento Humano, etcétera (Entrevistado No. EX1, 15 de junio de 2018).

Un perfil alto dentro de esta facción lo constituyó el secretario legal de la Presidencia, el abogado Alexis Mera, miembro del “grupo de Guayaquil”. Mera conformó, junto con Vinicio Alvarado y Jorge Glas, el eje que gozó de la confianza personal de Correa durante sus diez años y cuatro meses de gobierno. Esta confianza se reflejó en hechos tales como el que Vinicio Alvarado y Alexis Mera fueron los únicos secretarios de Estado cuyas oficinas se ubicaron de forma permanente dentro del Palacio de Gobierno, junto a la de Rafael Correa.

Cabe señalar, asimismo, que a diferencia de los otros miembros del gabinete presidencial de Correa, ni Alvarado ni Mera cumplieron formalmente roles políticos dentro de Alianza PAIS, si bien desarrollaron notables habilidades políticas. Estos actores llegaron por confianza personal con Correa desde los inicios y respondían directamente al presidente; protegían jurídica y estratégicamente al presidente y a su movimiento político, al tiempo que se aseguraban de que todas las disposiciones de Correa se cumplieren.

3.2.2.3. “¿Qué tiene de raro?”

Casi al final de un primer período presidencial que duraría apenas dos años, y de cara a las elecciones presidenciales, legislativas y seccionales programadas para el 26 de abril de 2009, la aparente legitimidad del gobierno correísta se había asegurado ante la ciudadanía y la opinión pública internacional en base a sucesivas victorias plebiscitarias, una constitución hiperpresidencialista y una campaña de propaganda permanente, como se señaló en el subtema 3.2.2. de este trabajo. Una de las características del final de este período fue el inicio de la interferencia abiertamente personal de Rafael Correa en las funciones y

organismos del Estado. Esta injerencia despertó preocupación en sectores de la ciudadanía y de los medios de comunicación, pero las denuncias eran desmentidas por el propio Correa en su programa denominado “Enlace Ciudadano”, conocido como “la sabatina”, una cadena televisiva y radial que la presidencia de la República transmitió en vivo los días sábados, a nivel nacional y en varios países, desde el inicio de este primer período presidencial.

Durante diez años, las sabatinas ofrecieron compendios de las actividades semanales de Rafael Correa. Utilizando un estilo de comunicación periodístico, se presentó segmentos televisivos en los cuales se procedía a descalificar a actores sociales y políticos quienes durante el transcurso de la semana hubiesen emitido comentarios críticos acerca del desempeño del Gobierno o del presidente. Estos eventos eran planificados con antelación y se llevaban a cabo en diferentes ciudades y poblaciones dentro y fuera del Ecuador. En sus transmisiones en vivo contaban con una cantidad y diversidad de público definida por la Secretaría de Comunicación de la presidencia de la República. Desde el 20 de enero de 2007 hasta la transmisión final llevada a cabo el 20 de junio de 2017 se emitieron 523 sabatinas, cada una de ellas con una duración mínima de tres horas.

Una evidencia de que la interferencia en todas las funciones del Estado se encontraba en marcha se presentó en el Enlace Ciudadano No. 111, emitido el 7 de marzo de 2009 desde el Coliseo Abel Jiménez Parra de Guayaquil. Durante la primera media hora de su alocución, Correa se mantuvo informando sobre eventos y actividades de la semana. Pero a partir del minuto 34:51, inició la defensa de una reunión mantenida con dieciocho de los veintiún jueces que conformaban la Corte Nacional de Justicia (CNJ) recientemente creada por mandato de la constitución de Montecristi. Correa había convocado al palacio de gobierno (Carondelet) a los nuevos miembros de la CNJ “para conocerlos, para conocer las necesidades económicas del poder Judicial (sic) y para pedirles más celeridad procesal”.¹⁵ Tres días más tarde, en el Enlace Ciudadano No. 111 Correa justificó el haber llevado a cabo esta reunión; afirmó que su intervención en todos los poderes del Estado era legal y legítima ya que el presidente de la República del Ecuador es el jefe de Estado y de todos los poderes que lo conforman.

¹⁵ Según reseña publicada en Diario El Universo, “Presidente Correa pidió a los jueces celeridad procesal”, 4 de marzo de 2009, <https://www.eluniverso.com/2009/03/04/1/1355/905174A3E2DA491E877DBB08688C918A.html/>

A las dos de la tarde tuvimos el almuerzo con miembros de la Corte Nacional de Justicia, esto es lo más normal en cualquier país, que el jefe de Estado, porque escúchenme bien, el presidente de la República no es sólo jefe del poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano, y el Estado ecuatoriano es: poder Ejecutivo, poder Legislativo, poder Judicial, poder Electoral, poder de Transparencia y Control Social, superintendencias, Procuraduría, Contraloría, todo eso es Estado ecuatoriano. ¿Qué tiene de raro que el jefe de Estado, el presidente de la República, se reúna con legisladores, con los miembros del Consejo Electoral, con los miembros de la Corte de Justicia para conocerse, para brindar su apoyo a más cortes, más juzgados, proyectos de ley? No tiene nada de malo, por el contrario, tiene mucho de positivo. Pero ya hubo los mala fe que trataron de satanizar esta reunión, que por qué se reunieron, que ahora el Ejecutivo trata de apoderarse de la Corte, que están recibiendo instrucciones. Pobre gente, qué pequeñez de alma, ¿verdad? En verdad fue un almuerzo muy agradable para conocer a prácticamente todos los jueces que no conocía. A excepción del presidente, prácticamente no conocía a ningún juez de la Corte Nacional, pese a que la prensa corrupta dijo que el presidente había puesto a los jueces, ¿se acuerdan o no? La realidad es que no conocíamos a los jueces.¹⁶

La primera CNJ entró en funciones el 12 de diciembre de 2008, es decir, menos de tres meses antes de la invitación de Correa a los nuevos funcionarios. El primer presidente de este órgano judicial, el académico José Vicente Troya Jaramillo, había sido designado por el pleno de la CNJ. Pese a que el mandato constitucional estableció que el presidente de la CNJ debía permanecer tres años en sus funciones, Troya fue reemplazado por Carlos Ramírez Romero el 12 de enero de 2011, 25 meses después de haber asumido el cargo.

Es importante señalar que Carlos Ramírez Romero fue el juez de la Sala Civil quien un año antes, en 2010, había duplicado de \$300.000 a \$600.000 el monto de una reparación económica impuesta al Banco del Pichincha a favor de Correa tras un juicio por daño

¹⁶ Enlace Ciudadano No. 111, Coliseo Abel Jiménez Parra de Guayaquil, 7 de marzo de 2009, <https://www.youtube.com/watch?v=fHcGe7toRnU>

moral interpuesto por este mandatario en contra de dicha institución bancaria, días antes de asumir su primer período presidencial. La designación de Ramírez Romero en reemplazo de José Vicente Troya y su permanencia por más de siete años en un cargo diseñado para tres años es una muestra palpable de los altos niveles de patronazgo hiperpresidencial mostrados en los nombramientos realizados por Rafael Correa.

3.2.3. Segundo período presidencial, consolidación de un proyecto hiperpresidencial y autoritario.

“Ellos esperaron, mientras estábamos luchando en nuestro espacio. En junio de 2009 se mostraron” (Entrevistada No. AP2, 19 de junio de 2017).

“El presidente tiene la palabra y el que no está de acuerdo se va. Ése es un método autoritario, no democrático” (Gustavo Larrea, fundador de Alianza PAIS).

La segunda posesión presidencial de Rafael Correa en mayo de 2009 fue muy diferente de la primera. En enero de 2007, un joven economista había sido juramentado como presidente del Ecuador con el respaldo de sectores tecnocráticos y académicos, de movimientos sociales y progresistas de izquierda y de sectores de la burguesía guayaquileña; y al mismo tiempo, con el apoyo de una ciudadanía cuya mirada estaba puesta en la expectativa del cumplimiento de los cambios estructurales que prometió durante su campaña presidencial en 2006.

En contraste, el 10 de agosto de 2009, la senda del hiperpresidencialismo trazada en el primer período correísta llevó a que se haga coincidir la segunda posesión de Rafael Correa con los festejos de conmemoración del bicentenario del primer grito de independencia y con la celebración en Quito de la Cumbre de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), organismo constituido en 2008 por un grupo de naciones sudamericanas, al calor de la “marea rosa” de gobiernos progresistas iniciada en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela (Panizza, 2008).

El traspaso simultáneo de la presidencia pro-témpore de este organismo al Ecuador hizo evidente el prestigio que Correa había adquirido entre sus pares del Socialismo del

Siglo XXI en sus dos años y cuatro meses de gobierno. El operativo de seguridad desplegado para el inicio del período presidencial 2009-2013 contó con dos mil agentes de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, cerró el acceso a las calles y avenidas aledañas al Palacio Legislativo e incluyó sobrevuelos y operaciones de inteligencia.

De forma previa a la llegada de la Revolución Ciudadana, los equipos ministeriales de los diferentes gobiernos se caracterizaron por una notoria volatilidad, propia de gobiernos con bancadas legislativas de minoría, dentro de sistemas económicos y políticos inestables. Podría argumentarse que la composición y el desempeño de los gabinetes ministeriales eran un reflejo de la decepcionante situación social, económica y política que se vivía en el Ecuador, y no un mundo exógeno, extraño a la cultura política del país y sus habitantes.

Es importante explicar que la exigencia al funcionario público de involucrarse en la cruzada contra los medios de comunicación, así como contra actores políticos, sociales y económicos que el entonces presidente considerase sus enemigos o enemigos de su administración, fue el corolario una estrategia lanzada en el “Enlace Ciudadano” No. 123, emitido el 6 de junio de 2009. A partir de esa fecha, el programa sabatino de Rafael Correa incluyó en cada emisión el segmento “La libertad de expresión ya es de todos”; este espacio se anunciaba como una ocasión para “desmontar cada semana las mentiras que cierta prensa corrupta crea día a día frente a todo gobierno que quiera hacer un cambio, que quiera realmente hacer una patria para todos y para todas” (Chavero et al., 2017); una arenga política que el 10 de junio de 2016 el ex mandatario repitió de forma casi textual a los miles de funcionarios públicos y autoridades políticas que fueron convocados al ministerio de Deportes, como se expondrá en el siguiente subtema.

Como se mencionó en el subtema anterior, Rafael Correa había iniciado su mandato en 2007 manteniendo la estructura organizativa anterior a su gobierno, conformada por dieciséis ministerios. Sin embargo, en 2009 la administración correísta puso en marcha el reordenamiento estatal ideado durante su primer período, enfocado básicamente en la expansión y el fortalecimiento del Estado. Siguiendo esta hoja de ruta, se reestructuró el Ejecutivo creando siete ministerios coordinadores, veintiún ministerios sectoriales, dos secretarías nacionales y siete secretarías de Estado o técnicas (Abad, 2016, p. 111).

Concordando con el análisis de Abad, la lógica de la política habría señalado que un gobierno con mayoría legislativa y con signos de estabilidad económica hubiera disminuido la inestabilidad propia de los gabinetes ministeriales ecuatorianos. Sin embargo, la volatilidad de los gabinetes de Correa aumentó desproporcionadamente, dando como resultado que entre 2009 y 2013 se posesionasen 122 ministros, de los cuales veintisiete fueron coordinadores, setenta y cuatro sectoriales, cuatro fueron secretarios nacionales y diecisiete, secretarios de Estado (PDBA 2011, citado por Abad, 2016).

La diferencia que se da en la administración correísta en comparación con gobiernos anteriores y que representa un contraste con las teorías presentadas, radica en que una parte significativa de estos altos funcionarios se mantuvo dentro del gobierno y desempeñó diferentes funciones de tipo estratégico. Es notoria la ruptura entre el período inicial 2007-2009, que podría calificarse como “formativo”, etapa en la que se consolidaron o se disolvieron las relaciones entre los miembros de la cúpula de Alianza PAIS que acompañaron a Rafael Correa en el inicio de su carrera política, y los períodos 2009-2013 y 2013-2017. A partir de 2009 se inicia el período de “depuración y consolidación” en el que, con la rotación y recambio de 122 ministros, se define el grupo que acompañará a Correa en algunos casos hasta el final de su tercer mandato.

Polga-Hecimovich (2013) ha planteado que los frecuentes cambios de Gabinete respondieron a una estrategia del mandatario para premiar o castigar el desempeño de sus ministros, garantizar la unidad del partido y mejorar sus perspectivas electorales (Polga.Hecimovich, 2013, pp. 146–147). Sin embargo, los resultados de esta investigación no apuntan en gran proporción a una relación premio-castigo de Correa con sus designados, sino hacia una estrategia diseñada para cubrir todas las áreas de Gobierno, especialmente las más sensibles, con personas de su entera confianza quienes se habrían vuelto más expertas y funcionales con cada rotación, a quienes se solicitaba adherirse al partido como muestra de lealtad hacia el líder. Es a esto, precisamente, a lo que se refiere el patronazgo político, devenido en un modelo de patronazgo dentro de un gobierno hiperpresidencialista, dentro del Socialismo del Siglo XXI.

Una de las características más relevantes de este segundo período fue el crecimiento del aparato estatal mediante la creación de nuevos ministerios y secretarías, que se realizó a través de la desmembración y subdivisión de ministerios existentes. La creación de

ministerios coordinadores en muchos casos replicó funciones de las instituciones que estaban llamados a coordinar. Las motivaciones para este crecimiento serán presentadas más adelante en este trabajo.

Según sus creadores, el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 había trazado “los grandes lineamientos de una agenda alternativa para el Ecuador”. Las 520 páginas de la versión 2009-2013 de este documento anunciaban consolidar “la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana” y el cambio de paradigma económico. Una voz de alerta sobre la politización tecnocrática instrumental de la Función pública la dio la inclusión de “desafíos” no solamente técnicos sino políticos. Un manual destinado a dirigir la política pública del Ecuador prometía, desde sus primeras páginas, “reconstruir lo público” (Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, pp. 9-11).

En su primera fase, la puesta en marcha de los planes del Gobierno exigía la democratización de los medios de producción, la redistribución de la riqueza, la diversificación de las formas de propiedad y organización; un modelo desarrollista que planteaba entre otros, la sustitución de importaciones, la diversificación de destinos de exportaciones, la integración latinoamericana mediante la adhesión a organizaciones identificadas con el Socialismo del Siglo XXI tales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe (OELAC); un ambicioso plan que además transformaría la educación superior y la pondría al nivel de las grandes potencias mundiales, brindaría a la población los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, y, en su punto más alto, cambiaría la matriz energética del Ecuador para “pasar de una economía primario-exportadora a una economía productora de bienes industriales de alto valor agregado y una economía post petrolera” (Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, pp. 101-115).

A estas alturas, el período de transición institucional había concluido. Pero la puesta en marcha de un proyecto político-gubernamental “nacionalista, desarrollista y estatista” fue el inicio de una serie de conflictos y polémicas con diferentes sectores de la sociedad, básicamente originados por el papel preponderante del poder Ejecutivo sobre todas las funciones del Estado y sobre las instituciones sociales del país. Esto llevó a Correa y a su gobierno a distanciarse de la mayoría de los actores sociales organizados, de los

movimientos campesinos, indígenas y sindicales; apuntándose, ante ello, en un apoyo ciudadano que se reflejaba en encuestas de opinión que mostraban una buena imagen de Correa y de su administración y en sucesivos resultados electorales (Ospina Peralta, 2009, pp. 4, 14).

De las tres características del proyecto de Correa señaladas por Ospina Peralta en el párrafo anterior, para efectos del presente trabajo es pertinente profundizar en las que conciernen al desarrollismo y al estatismo. Si bien es cierto que en el período 2007-2009 se hizo evidente la promoción de la minería y de políticas agrarias que subordinaban las consideraciones sociales y ambientales al crecimiento económico, la expansión del Estado dentro de las áreas estratégicas de la economía –un rasgo propio del desarrollismo clásico, explica Ospina Peralta (2009)- y de la Función pública atacaron con fuerza desde el inicio del segundo mandato de Correa.

Por otra parte, el carácter estatista de los proyectos de ley apuntó a un reforzamiento institucional que condujo a un Estado centralista en extremo, en contradicción con los objetivos propuestos en documentos oficiales de la SENPLADES, que apuntaban a una supuesta desconcentración del Estado. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 o Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 planteó entre sus estrategias fundamentales a cumplirse durante este período, el desarrollo de un nuevo ordenamiento territorial basado en los conceptos de desconcentración y descentralización de los territorios elevando esta meta a política pública de Estado (SENPLADES, 2009, pp. 125-126). Esto se plasma en el Objetivo 8.9. del mencionado plan, que busca “consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial” (SENPLADES, 2009, pp. 398-399); el Objetivo 8.10. complementa la propuesta brindando “orientaciones para la planificación territorial” (SENPLADES, 2009, pp. 400-402). Esta planificación se encuentra sustentada en la Constitución de 2008, que en su Título V establece la Organización Territorial del Estado y los gobiernos autónomos descentralizados.

La SENPLADES concentró el manejo de las políticas públicas al calor inicial de una hegemonía de “sectores medios intelectuales” derivada de la autoridad personal de Rafael Correa (Ospina Peralta, 2009, p. 15). Sin embargo, el predominio de esta facción gubernamental era de carácter temporal y se desvaneció ante la superioridad de otras

facciones dentro de su gobierno, como se describe en el subtema 3.2.2.2. de este trabajo. Puede argumentarse una serie de explicaciones sobre las razones de este debilitamiento; entre ellas, Ospina ofrece un razonamiento acertado:

Esa hegemonía, con todo lo fuerte que pueda parecer por el personalismo gubernamental, tiene en realidad los pies de arcilla. Ocurre, en efecto, que a lo largo de toda la historia de América Latina, se ha tratado de una hegemonía social muy inestable. Los sectores medios intelectuales no son ni de lejos poderes fácticos reales, ni siquiera organizados. Su poder político deriva fundamentalmente (pero no únicamente) del Estado y de su capacidad de definir políticas estatales. Por esa característica se puede explicar parcialmente un estatismo que distancia a muchos de estos intelectuales de las propias matrices organizativas de las cuales provienen: gremios estatales, organizaciones no gubernamentales y universidades (Ospina Peralta, 2009, p. 15).

Transcurridos siete meses desde la puesta en vigencia de la LOSEP -que fue señalada como uno de los detonantes de la rebelión policial contra Rafael Correa ocurrida el 30 de septiembre de 2010- y aún en medio de la crisis política causada por este evento, el 7 de mayo de 2011 se realizó un referéndum y una consulta popular que dieron paso a enmiendas a la Constitución que anularon la posibilidad de una verdadera participación y veeduría ciudadanas en lo que respecta a la función Judicial. Esta reforma fue impulsada desde la bancada de Alianza PAIS en la Asamblea Nacional. Según sus ponentes, conduciría a la instauración de un nuevo ordenamiento político que estaría en capacidad de ofrecer respuestas a las demandas sociales y de procesar adecuadamente el conflicto político (Pachano y Freidenberg, 2016b, p. 59).

La consulta realizada constó de 10 preguntas. Cinco de ellas dispusieron enmiendas a la Constitución de 2008 vía referéndum. Si bien las preguntas 1, 2 y 3 abordaron temas que en ese entonces eran de interés general para la ciudadanía con respecto a la caducidad de la prisión preventiva y a la posesión de empresas, las preguntas cuatro y cinco entregaron al poder Ejecutivo la potestad sobre el Consejo de la Judicatura, con las enmiendas al Artículo 179 de la Constitución. Con ello se redujo a cinco el número de

miembros integrantes de este consejo, que inicialmente eran nueve, lo que facilitó el control sobre la institución. El cambio más importante en este artículo lo constituyó la designación de cinco entes encargados de presentar ternas de candidatos para elegir a los miembros del Consejo de la Judicatura: el poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional, el presidente de la CNJ, el Fiscal General del Estado y el Defensor Público.

Al momento de llevarse a cabo la selección, Rafael Correa contaba con todos estos Poderes a su favor. La CNJ (establecida por la Constitución de 2008) estaba presidida desde enero de ese año por Carlos Ramírez Romero, juez de la Sala Civil quien, como se explicó en el subtema anterior, en 2010 había duplicado de \$300.000 a \$600.000 el monto de una reparación económica impuesta al Banco del Pichincha a favor de Correa, tras un juicio por daño moral interpuesto por este mandatario en contra de dicha institución bancaria, días antes de asumir su primer período presidencial; el Fiscal General de la Nación era Galo Chiriboga Zambrano, primo hermano de crianza de Correa quien actuó además como uno de sus abogados en el caso contra el Banco del Pichincha; el Defensor del Pueblo era Ramiro Rivadeneira Silva, quien de forma previa se había desempeñado como subsecretario en el ministerio de Gobierno trabajando bajo las órdenes de Gustavo Jalkh (ex ministro de Justicia y ex ministro de Gobierno correísta quien en ese momento era el secretario particular de Correa); el cuarto voto le correspondía al propio presidente Correa; y, el quinto voto a la Asamblea Nacional, cuya bancada mayoritaria era Alianza PAIS, el partido de gobierno.

Como corolario de este ciclo circular de acciones y designaciones por patronazgo desde las altas esferas del poder Ejecutivo, es importante señalar que en enero de 2013, el secretario particular de Correa, Gustavo Jalkh, fue designado miembro del Consejo la Judicatura con la postulacion de Ramiro Rivadeneira Silva.

En la práctica, la aprobación mayoritaria de estos cambios, que reforzaron la vigilancia sobre el sistema judicial y de seguridad, el medio ambiente, la banca y los medios de comunicación, que vetaron ciertos tipos de negocios privados e inclusive costumbres y festividades arraigadas en la población, llevaron a que el carácter hiperpresidencial con el que se inició el gobierno de Correa desembocara en un modelo de administración incuestionablemente hiperpresidencial y autoritario. Corroborando esta

afirmación, la senda de nuevos cambios institucionales confirmó que una hoja de ruta se encontraba en marcha.

A fines de 2011, el presidente Correa envió a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma electoral con el que propuso cambios en el método de asignación de escaños para elecciones de asambleístas provinciales, consiguiendo que el Cociente Hare fuera reemplazado por el método de asignación de escaños D'Hondt, que favorece la representación de los partidos más grandes. Esta modificación fue incluida en el Código de la Democracia en enero de 2012 y ratificada por la Corte Constitucional en octubre del mismo año, a pesar de enfrentar desafíos jurídicos (Polga-Hecimovich, 2013, p. 146).

En agosto de 2012, el CNE dispuso un decisivo cambio institucional de reforma al proceso electoral ecuatoriano, con la “redistribución” y ampliación del número de legisladores, elevando su número de ciento veinticuatro a ciento treinta y siete (Ibíd., p. 144). El CNE aprobó la implementación de circunscripciones electorales más pequeñas en las provincias con mayor número de electores. Como explica Basabe Serrano (2013), la fragmentación de distritos amplifica el sesgo natural del método D'Hondt, propiciando la sub-representación de los partidos de minoría y promoviendo la sobre representación de los partidos grandes.

Preparando el terreno para las elecciones legislativas que se llevarían a cabo en febrero de 2013, las dos provincias con mayor número de electores del Ecuador, Pichincha y Guayas, fueron divididas en cuatro distritos cada una; Manabí, la tercera provincia con mayor número de electores fue subdividida en tres circunscripciones electorales.

Escenarios económicos favorables durante el período presidencial 2009-2013, tales como el alto precio del petróleo, las regalías petroleras, bajas tasas de inflación, inversión extranjera en los sectores minero y de hidrocarburos y una eficiente recaudación de impuestos, estuvieron acompañados de una fuerte inversión en programas sociales y de aspectos negativos como fueron la creciente deuda con China y el aumento desahogado en el número de empleados públicos, un sector con limitadas posibilidades de crecimiento (Polga-Hecimovich, 2013, pp. 140–141; Molina, 2012, citado por Polga-Hecimovich, p. 141).

Una evidencia de esta última afirmación se encuentra en la gestión de Ricardo Patiño como ministro de Relaciones Exteriores entre enero de 2010 y marzo de 2016, que dejó a dicha institución con un incremento de personal que aumentó de 1.133 funcionarios

en 2009 a 2.160 en 2016, según datos del MEF proporcionados para esta investigación. Muchos de estos contratados fueron delegados a las misiones diplomáticas ecuatorianas en el exterior, una acción cuestionada por funcionarios de carrera del MREMH entrevistados durante esta investigación. También es importante señalar que dicha cartera de Estado contaba con 697 empleados cuando Correa asumió la presidencia en 2007, y que el brusco aumento a 1.133 empleados en 2009 se produjo durante un año electoral en el que se llevaron a cabo elecciones presidenciales y legislativas.

Durante este período también se trazó la ruta de la expansión a ultramar del proyecto gubernamental de Rafael Correa. Para cumplir con este objetivo, de forma paralela a las reformas y reestructuraciones llevadas a cabo en la Función pública, en 2011 el ministro Ricardo Patiño decretó el cierre de la Academia Diplomática de la Cancillería ecuatoriana, luego de que en febrero de 2010 Correa oficializara su eliminación y dispusiera la creación de la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta, adscrita al IAEN mediante Decreto Ejecutivo No. 650. Con Ricardo Patiño como ministro de Relaciones Exteriores, en 2011 se eliminó también el requerimiento de suficiencia en el idioma inglés y de un título universitario afín a la carrera diplomática, para los postulantes al Servicio Exterior, solicitando en su lugar el haber tenido experiencia en labores comunitarias.

De forma paralela, la SENPLADES continuó con su plan de reforma y expansión del Estado. Este plan consolidó la estructura de apoyo al Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 mediante el documento de trabajo titulado “Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado” (SENPLADES, 2011). Sus temas principales: “Del Estado neoliberal a la acción colectiva”, “Ejes de la democratización del Estado en el Ecuador” y “Transformación del Estado: Avances y desafíos” fueron la base de los objetivos que originaron políticas enmarcadas en un modelo de Estado expansivo y desarrollista. La recuperación de las facultades del Estado, el nuevo papel predominante del Estado en los territorios, la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, y la participación ciudadana (ésta última aparece de forma recurrente como una construcción semántica que buscó alejar la imagen gubernamental de las características que clasifican a un gobierno como totalitario) son contenidos que se exponen y validan con este documento.

Pero su tema central incumbe a esta investigación y se perfiló como el más importante de la edición: “Fomentar un Servicio público eficiente y competente”, objetivo que permitió las reformas al Servicio público en el Ecuador que desembocaron en el despido de miles de servidores públicos y en el ingreso de decenas de miles de nuevos funcionarios, merced al crecimiento desmedido del aparato estatal, como será visibilizado en el siguiente subtema.

3.2.4. Tercer período presidencial: el gobierno de *los entrepreneurs*.

“Un militante de PAIS (ahora) puede ser ‘desideologizado’ o alguien de derecha, pero dispuesto a obedecer” (Betty Amores, fundadora y ex asambleísta de Alianza PAIS)

El 10 de noviembre de 2012, el estadio de fútbol del equipo quiteño Aucas fue el escenario escogido por Rafael Correa para lanzar su tercera candidatura presidencial. Sin tomar en cuenta el criterio de los miembros del buró político ni de las directivas provinciales de Alianza PAIS, Correa seleccionó como su compañero de candidatura al guayaquileño Jorge Glas Espinel, compañero de grupos boy-scout de su niñez y juventud, quien entonces se desempeñaba como ministro coordinador de Sectores Estratégicos.

El 17 de febrero de 2013, el binomio conformado por Rafael Correa y Jorge Glas ganó las elecciones presidenciales en primera vuelta. De acuerdo con lo que determina la Constitución del Ecuador, en la misma fecha se realizaron elecciones legislativas y de otros cargos de designación popular. Alianza PAIS consiguió 100 de 137 escaños en la Asamblea Nacional, con lo que Correa aseguró el control total de las decisiones del poder legislativo a través de la presencia mayoritaria de su bancada en la Asamblea Nacional.

La personalización de la política y de la representación había llegado a su nivel exponencial más alto. Como acertadamente dilucidan Pachano y Freidenberg (2016a, pp. 72–73), en concordancia con lo expuesto al inicio de este capítulo, la personalización por causa de la debilidad de los partidos políticos desemboca en la priorización de las figuras individuales, reduce la importancia del carácter ideológico y político de la representación y llega a personalizar inclusive la función para la que son electos.

La presidencia de la República es reemplazada por el presidente de la república, por sus habilidades y capacidades [...] se puede afirmar que la personalización se ha alimentado de algunas características del presidencialismo, pero a la vez ella ha repercutido en la profundización de éstas (Pachano y Freidenberg, 2016b, p. 73).

Al arribar a su tercer y último período presidencial, la administración de Rafael Correa había engrosado el tamaño del Estado a través de diferentes herramientas burocráticas. A los diecisiete ministerios con los que el mandato de Correa se inició en 2007 (manteniendo la estructura estatal anterior) se adicionaron tres ministerios, nueve secretarías de Estado y ocho ministerios coordinadores, un novedoso tipo de entidad creada por el gobierno de la Revolución Ciudadana con el objeto de mejorar la eficiencia de la Función pública. Cada ministerio coordinador tenía bajo su responsabilidad un grupo de ministerios y secretarías para los cuales debía establecer directrices y definir las políticas públicas a seguir.

Los ministerios coordinadores estaban, a su vez, bajo las órdenes y la supervisión de la SENPLADES y la SNAP. Mientras que la orientación de trabajo de la SENPLADES cambió de rumbo con los continuos cambios de sus secretarios nacionales por decisión del presidente Correa, la SNAP mantuvo las mismas directrices, objetivos y parámetros con los que se inició en 2007, hasta el final de la administración correísta. En este punto es importante señalar que si bien en los inicios del gobierno correísta la SENPLADES se erigió como “la agencia más poderosa y capacitada”, como señala Polga-Hecimovich (2013, p. 148), los resultados de esta investigación doctoral apuntan a que esta institución cedió su hegemonía a la SNAP, desde la cual se construyó un proyecto de gobierno que vio su consolidación final en el tercer período que se inició en el año 2013, con la llegada de Jorge Glas a la vicepresidencia de la República.

¿Cuál es la razón de que dos instituciones impulsadas de forma simultánea, bajo un mismo listado de objetivos y con un nivel de poder similar dentro de la esfera del Gobierno arriben a destinos diferentes? Los resultados de la investigación documental y de campo realizada apuntan a choques personales y de trabajo entre Rafael Correa y un sector del ala denominada “tecnocrática” de su primer gabinete, personificada en el primer secretario de

la SENPLADES, Fander Falconí, con respecto al desarrollo de los objetivos del gobierno correísta. Esto produjo que esta facción del gobierno perdiese el alto nivel de confianza que gozaba ante el mandatario. Esta posición contrastó con la similitud de perspectivas desarrollada entre Rafael Correa y Vinicio Alvarado a partir de los inicios del gobierno correísta en 2007. De esta manera, Vinicio Alvarado dirigió sin interrupciones la SNAP entre 2007 y 2013 durante la conformación y consolidación del proyecto correísta, y retornó la institución entre 2014 y 2015, en pleno apogeo del gobierno de los *entrepreneurs*.

Cuadro 3.1. Secretarios nacionales de SENPLADES y SNAP (2007-2017).

SENPLADES		SNAP	
Período	Secretario Nacional	Período	Secretario Nacional
2007-2008	Fander Falconí	2007-2009	Vinicio Alvarado
2008-2011	René Ramírez	2009-2013	Vinicio Alvarado
2011-2013	Fander Falconí	2013-2014	Cristian Castillo
2013-2015	Pabel Muñoz	2014-2015	Vinicio Alvarado
2015-2017	Sandra Naranjo	2015-2017	Pedro Solines/Luisa González (4 meses)

Fuente: Elaboración propia.

Como se explicó en el subtema 3.2.2.2., la facción que para efectos de este trabajo he denominado *los entrepreneurs* se encontraba dirigida por Vinicio Alvarado. Este funcionario logró mantener la confianza del presidente, a diferencia de Falconí, como se puede concluir luego de revisar el cuadro 3.1. Mientras que Falconí pudo dirigir la SENPLADES desde el 15 de enero de 2007 hasta el 15 de diciembre de 2008, Alvarado consolidó el poder de la SNAP al dirigirla por seis y medio años consecutivos, y en la práctica, durante los diez años y cuatro meses de administración correísta. Sus reemplazos en el cargo respondieron a designaciones por patronazgo tanto de Correa como del propio Alvarado.

Cristian Castillo Peñaherrera, quien reemplazó a Alvarado al frente de la SNAP entre julio de 2013 y marzo de 2014, era un joven tecno-político alineado con el poder Ejecutivo. De forma previa había trabajado en la estructuración del Consejo de la Judicatura, en la reestructuración del Estado y en el ajuste institucional de la función Ejecutiva, según se presenta en su hoja de vida subida a la web en el año 2016.¹⁷ Pedro Solines, integrante del “grupo de Guayaquil”, fue uno de los funcionarios de mayor confianza de Rafael Correa y del secretario Vinicio Alvarado. Desde enero de 2007, Solines se desempeñó como subsecretario en la SNAP; luego fue designado para cumplir delicadas posiciones de confianza dentro del gobierno correísta hasta regresar a una fortalecida SNAP en 2015, primero como subsecretario de la SNTG -absorbida por la SNAP- y luego como Secretario Nacional de la Administración Pública hasta enero de 2017 cuando le fue encomendada la dirección del ministerio del Interior por los cuatro meses restantes del gobierno correísta.

Fander Falconí, mentalizador del Plan Nacional de Desarrollo y director de la SENPLADES desde el inicio del gobierno correísta, tuvo dificultades en consolidar su gestión debido a roces permanentes con Rafael Correa. Falconí tenía una estrecha relación con Correa, según el entrevistado No. AP1, pero las diferencias surgidas entre ellos llevaron a su salida. Este funcionario dejó la SENPLADES en dos ocasiones, la primera de ellas, después de cumplir apenas veintitrés meses en el cargo. Fue reemplazado por René Ramírez (ver Cuadro 3.1.), entonces subsecretario y quien, con un perfil más político que técnico, coordinó una planificación acoplada a las directrices de Correa y al requerimiento de politización de la Función pública. En el tema de la planificación, los entrevistados No. AP1 y No. AP3 -tecnócratas-académicos, fundadores de Alianza PAIS- coincidieron en señalar que la salida de Falconí de la dirección de la SENPLADES fue un factor determinante en el debilitamiento de esta institución y en el empoderamiento de la SNAP.

Falconí tenía más visión, fuerza política, capacidad de proyección para planificar. Tras su salida la SENPLADES perdió la fuerza de visión, la perspectiva; y eso debilitó la gestión (Entrevistado No. AP3, 22 de junio de 2017).

¹⁷ Hoja de vida de Cristian Castillo Peñaherrera, <https://sucocastillo.com/about/>

Cuando Fánderson Falconí sale y se queda René Ramírez es que se debilita la SENPLADES y se empodera la SNAP (Entrevistado No. AP1, 19 de junio de 2017).

Falconí regresó para dirigir nuevamente la SENPLADES en noviembre de 2011. Pero las diferencias con Correa no fueron subsanadas y dejó por segunda y última vez la administración correísta en agosto de 2013, casi al inicio del tercer período presidencial de Correa, el gobierno de *los entrepreneurs*. Al inicio de la administración de Correa y Jorge Glas, en la SENPLADES se habían debilitado considerablemente las directrices propuestas en 2007. En agosto de 2013, la designación de Pabel Muñoz, un tecnócrata con perfil aún más político que René Ramírez, en reemplazo de Falconí, mostró la coherencia de un desempeño que era controlado desde la oficina presidencial y desde la SNAP.

La superioridad de la SNAP sobre la SENPLADES se consolidó cuando, tras la salida de Pabel Muñoz en 2015, la institución fue puesta en manos de Sandra Naranjo, una funcionaria de la presidencia de la República de treinta años de edad, quien había sido alumna universitaria de Rafael Correa.

3.2.4.1. Funcionalidad de los designados por patronazgo y su rotación en la esfera pública.

Desde 2007, Sandra Naranjo trabajó en el despacho del presidente Rafael Correa. En 2014 fue designada ministra de Turismo en reemplazo de Vinicio Alvarado, quien retomó la dirección de la SNAP. Con menos de un año de gestión, Naranjo dejó la cartera de Turismo y fue nombrada secretaria nacional de Planificación y Desarrollo. De forma paralela a su desempeño en el cargo de más alto rango en la SENPLADES, entre enero y marzo de 2017 esta funcionaria estuvo encargada de la vicepresidencia de la República en dos ocasiones, en reemplazo del vicepresidente Jorge Glas.

La funcionalidad de Naranjo pone de manifiesto el nivel de patronazgo hiperpresidencial alcanzado en el tercer período presidencial de Rafael Correa y corrobora

uno de los planteamientos de este trabajo, en el sentido de que los nombramientos por patronazgo pueden realizarse por diferentes motivos y una vez en los cargos, las personas designadas pueden cumplir una cantidad y variedad de roles asignados por el “patrón”, es decir, la autoridad que los designa (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014a, 2014b, 2018; Panizza, Ramos y Peters, 2018).

Según la intensidad con la que se ejecuten las prácticas de patronazgo y de acuerdo a la duración de un determinado gobierno en el poder, un designado por patronazgo puede “rotar” entre los diferentes ministerios y áreas de la Función pública. A lo planteado se añade que en el nivel de funcionalidad de un designado por patronazgo pueden incidir una serie de factores tales como nivel de educación, edad, experiencia previa, etnia, competencias profesionales. Pero un requerimiento común a toda designación de este tipo es la lealtad incondicional hacia el patrón, que contribuirá a que éste acreciente su confianza en el designado y lo haga merecedor de encomiendas cada vez mayores.

Los diez años y cuatro meses de gobierno de Rafael Correa ofrecen un terreno amplio para verificar esta aseveración, la cual puede ser analizada mediante una revisión del Cuadro 3.2. que se presenta a continuación.

Cuadro 3.2. Funcionalidad (rotación) de los funcionarios designados por patronazgo en los tres períodos presidenciales de Rafael Correa.

	Designación de gabinete durante el primer período presidencial: 2007-2009
	Designación de gabinete durante el segundo período presidencial: 2009-2013
	Designación de gabinete durante el tercer período presidencial: 2013-2017
	Cargo en entidad estatal o en empresa pública
	Designación como director/a de Alianza PAIS o función de asambleísta

Funcionario	Cargo 1	Cargo 2	Cargo 3	Cargo 4	Cargo 5	Cargo 6
Ricardo Patiño	Secretario Ejecutivo Alianza PAIS (4/2006-11/2010)	Ministro de Finanzas (1/2007-7/2007)	Ministro del Litoral (7/2007-12/2007)	Ministro Coord. de la Política (12/2007-1/2010)	Ministro de Relaciones Exteriores (1/2010-3/2016)	Ministro de Defensa (3/2016-5/2017)
Jorge Glas	Presidente Fondo Solidaridad (12/2006-8/2009)	Ministro de Telecomunicaciones (8/2009-4/2010)	Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos (4/2010-11/2012)	Vicepresidente del Ecuador (5/2013-1/2018)		

Vinicio Alvarado	Secretario de la Administración Pública (1/2007-6/2013)	Secretario de Comunicación (e) (6/2007-8/2007)	Secretario de Comunicación (1/2008-6/2009)	Ministro de Turismo (6/2013-3/2014)	Secretario de la Administración Pública (3/2014-10/2015)	Ministro Coord. de la Producción (10/2015-5/2017)
María Duarte	Ministra Desarrollo Urbano y Vivienda (1/2007-2/2009)	Ministra de Inclusión Social (6/2009-4/2010)	Ministra de Transporte y OO.PP.(4/2010-3/2014)	Ministra Desarrollo Urbano y Vivienda (2/2015-1/2017)		
Gustavo Jalkh	Ministro de Justicia, DDHH y Cultos (11/2007-2/2009)	Ministro del Interior (2/2009-12/2010)	Secretario de la Presidencia (10/2010-11/2012)	Pdte. Consejo Nacional de la Judicatura (1/2013-6/2018)		
María Fernanda Espinosa	Ministra de Relaciones Exteriores (1/2007-12/2007)	Representante del Ecuador ante NN.UU. (3/2008-9/2009)	Ministra Coord. Patrimonio Cultural (10/2009-11/2012)	Ministra del Deporte (e) (5/2011)	Ministra de Defensa (11/2012-9/2014)	Representante del Ecuador ante NN.UU. (10/2014-5/2017)
Richard Espinosa	Sec. Nacional Desarrollo RR. HH. y Remuneraciones del SP (1/2007-8/2009)	Ministro de Trabajo (8/2009-4/2012)	Ministro Coordinador de Desarrollo Social (4/2012-4/2013)	Ministro Coordinator de la Producción (4/2013-3/2015)	Presidente del Directorio del IESS (3/2015-12/2017)	
José Serrano	Subsecretario de Minas y Petróleos (9/2007-8/2009)	Secretario de Transparencia de Gestión (11/2009-4/2010)	Ministro de Justicia, DDHH y Cultos (4/2010-5/2011)	Ministro del Interior (5/2011-11/2016)	Asambleísta Nacional por Alianza PAIS (5/2017-2021)	Presidente de la Asamblea Nacional (5/2017-3/2018)
Fander Falconí	Secretario de Planificación y Desarrollo (1/2007-12/2008)	Ministro de RR.EE. (12/2008-1/2010)	Secretario Planificación y Desarrollo (11/2011-8/2013)	Presidente Com. Formación Política AP (5/2014-3/2016)	Presidente Com. Relaciones Internacionales AP (3/2016-?)	
René Ramírez	Presidente del Consejo de Modernización (1/2007-2/2007)	Subsecretario Planificación y Desarrollo (2/2007/12-2008)	Secretario de Planificación y Desarrollo (12/2008-11/2011)	Secretario de Ciencia y Tecnología (7/2011-5/2017)	Presidente del Consejo de Educación Superior CES (9/2011-5/2017)	Presidente del directorio de EP Yachay (3/2013-5/2017)
Miguel Carvajal	Viceministro de Defensa (2/2007-2/2009)	Ministro Coord. de Seguridad (1/2009-12/2010)	Viceministro de Desarrollo Rural (12/2010-1/2012)	Ministro de Defensa (4/2012-11/2012)	Asambleísta Nacional por Alianza PAIS (5/2013-5/2017)	Asambleísta reelecto por Alianza PAIS (5/2017-5/2017)
Homero Arellano	Secretario General de la Marina (2007-1/2008)	Secretario General de la Vicepresidencia (2008-10/2010)	Director Un. Control de empresas incautadas por la AGD (8/2008-11/2008)	Secretario Nacional de Inteligencia (10/2010-12/2010)	Ministro Coordinador de Seguridad (12/2010-3/2014)	Embajador del Ecuador en Chile (8/2014-5/2021)
Javier Ponce	Secretario de la Presidencia (8/2007-	Ministro de Defensa (4/2008-	Ministro de Agricultura, Ganadería y			

	4/2008)	4/2012)	Pesca (4/2012- 5/2017)			
Galo Chiriboga	Ministro de Minas y Petróleos (7/2007-10/2008)	Embajador del Ecuador en España (12/2009-2/2011)	Fiscal General del Ecuador (7/2011-5/2017)			
Doris Soliz	Ministra Coordinadora de Patrimonio Cultural (11/2007-6/2009)	Ministra Coordinadora de la Política y GAD (1/2010-11/2011)	Ministra Coordinadora de Desarrollo Social (11/2011-4/2012)	Ministra de Inclusión Social (4/2012-5/2014)	Secretaria Ejecutiva de Alianza PAIS (5/2014-5/2017)	Asambleísta por Alianza PAIS (5/2017-1/2018)
Beatriz Tola	Asambleísta Constituyente (2007-2008)	Asambleísta de Transición (10/2008-7/2009)	Subsecretaria Ministerio de Inclusión Social (2010-	Secretaria del Migrante (7/2010-11/2011)	Secretaria de la Política (11/2010-3/2014)	Ministra de Inclusión Social (5/2014-5/2016)
Fernando Cordero	Asambleísta Constituyente (2007-2008) Presidente de la A. C. (2008)	Presidente de la Asamblea de Transición (10/2008-7/2009)	Asambleísta Nacional (7/2009-4/2013)	Presidente de la Asamblea Nacional (7/2009-4/2013)	Ministro Coord. de Seguridad (3/2014-9/2014)	Ministro de Defensa (9/2014-3/2016)
Walter Solís	Viceministro Desarrollo Urbano y Vivienda (1/2007-1/2009)	Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda (1/2009-11/2011)	Secretario del Agua (11/2011-6/2015)	Ministro de Obras Públicas (6/2015-9/2016)		
Nathalie Cely	Ministra Coordinadora de Desarrollo Social (3/2007-4/2009)	Ministra Coordinadora de la Producción (5/2009-11/2011)	Embajadora del Ecuador en EE.UU. (1/2012-2/2015)	Ministra Coordinadora de la Producción (4/2015-10/2015)		
Lorena Escudero	Ministra de Defensa (2/2007-8/2007)	Secretaria del Migrante (8/2007-7/2011)	Delegada del Ecuador ante la UNASUR (7/2011-11/2012)	Secretaria del Migrante (11/2012-6/2013)	Viceministra de Movilidad Humana (6/2013-9/2013)	Coord. Zonal 6 del Ministerio de Turismo (11/2013-?)
Esteban Alborno	Presidente de Hidropaute (4/2007-1/2009)	Gerente de Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC (2009)	Ministro de Electricidad y E. Renovable (7/2009-12/2009)	Presidente de Hidropaute	Ministro de Electricidad y E. Renovable (1/2011-11/2016)	Asambleísta por Alianza PAIS (5/2017-5/2021)
Patricio Rivera	Subsecretario de Finanzas (1/2007-7/2007)	Subsecretario de Gestión Corporativa SENPLADES (5/2008-9/2009)	Subsecretario de Inversión Pública SENPLADES (9/2009-4/2010)	Ministro de Finanzas (4/2010-4/2013)	Ministro Coordinador de la Política Económica (4/2013-12/2016)	Ministro de Finanzas (12/2016-5/2017)
Pedro Solines	Subsecretario de la Administración Pública (1/2007-6/2008)	Superintendente de Compañías (6/2008-11/2010)	Superintendente de Bancos (1/2011-1/2015)	Sec. Técnico de Transparencia de Gestión (5/2015-10/2015)	Secretario de la Administración Pública (10/2015-1/2017)	Ministro del Interior (1/2017-5/2017)
Leonardo Berrezueta	Jefe político de Cuenca (2007) Asesor en	Gobernador de Azuay (7/2009-5/2011)	Viceministro del Interior (5/2011-	Secretario en Presidencia de la Repúbli-	Concejal de A. PAIS (5/2014) Gobernador	Ministro de Trabajo (11/2015-

	Hidropaute(10 /2007-2/2009)		1/2012)	ca (11/2012-11/2013)	de Azuay (7/2014-11/2015)	5/2017)
--	-----------------------------	--	---------	----------------------	---------------------------	---------

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 3.2. ofrece un compendio verificado de las trayectorias de los funcionarios de confianza de Rafael Correa durante sus diez años de gobierno. Es necesario que el análisis de estos recorridos sea contrastado con el nivel de experiencia en las diferentes áreas de gobierno a las que estos designados fueron asignados, así como los cambios de área de gobierno y las rotaciones efectuadas. Esta observación contribuye con el esclarecimiento del nivel de patronazgo alcanzado durante el período en estudio.

3.2.4.1. “La dictadura del corazón”.

En tanto se sucedían estas decisiones, en el Legislativo se preparaba el camino para una nueva modificación de la Constitución, con miras a permitir la cuarta participación consecutiva de Rafael Correa en elecciones presidenciales. En acción conjunta, la estrategia comunicacional del gobierno entró en un ciclo de apoyo a esta nueva etapa del proyecto hiperpresidencial y autoritario. El 8 de mayo de 2015 se inició la transmisión de un spot televisivo denominado “La dictadura del corazón”, cuyo objetivo fue revestir con un matiz positivo la decisión del presidente Correa de permanecer por al menos cuatro años más en el poder.¹⁸

Si esto es una dictadura, nos estuvieron engañando
Hasta hace poco yo creía que un dictador era un tirano
Yo lo que veo en las calles es un país que está cambiando
Si esto es una dictadura, es porque les está dictando el corazón
Recuperamos la esperanza que nos estaban robando
Recuperamos la autoestima, palmo a palmo trabajando
Redescubrimos la riqueza del suelo que cultivamos
Si esto es una dictadura, es porque les está dictando el corazón

¹⁸ Video “La dictadura del corazón”, <https://www.youtube.com/watch?v=sTuiHAydAi4>

Si esto fuera una dictadura, sería la dictadura del amor
La dictadura del pueblo, patria y revolución
La dictadura del progreso y la educación
Si eso es una dictadura, es porque les está dictando el corazón
Por todas partes se respira aire revolucionario
Avanzamos somos Patria, somos el sueño de Alfaro
Recuperamos el orgullo de sentirse ecuatoriano
Si esto es una dictadura, un aplauso para el corazón que con amor está dictando.

Esta estrategia fue confirmada un día después por el propio Correa en el Enlace Ciudadano No. 423 transmitido desde Otavalo el 9 de mayo de 2015. Durante el segmento dedicado a publicitar las obras realizadas por el gobierno, el presidente expresó: “Esta es la dictadura del corazón como dice la canción”.¹⁹ Se trató de posicionar ante la opinión ciudadana que la cantidad y relevancia de las obras realizadas por su administración justificaban una intención de permanencia indefinida en el cargo presidencial. En otras palabras, una transacción en la cual el hiperpresidencialismo está legitimado en tanto sea a cambio de obras.

El 3 de diciembre de 2015, el bloque parlamentario de Alianza PAIS consiguió que la Asamblea Nacional aprobase con 100 de 137 votos posibles un paquete de enmiendas constitucionales que incluyó la eliminación de la prohibición para ejercer un cargo específico de elección popular por más de una vez, consecutiva o no, como establecía el Artículo 114 de la Constitución. El trato que se dio a este petitorio confirmó, una vez más, la naturaleza hiperpresidencialista del gobierno de Rafael Correa: la Corte Constitucional, encargada de decidir si la propuesta se trataba de reforma o de enmienda a la Constitución determinó lo segundo, en clara contravención del Artículo 441 que establece que la enmienda de uno o varios artículos no puede alterar la estructura fundamental de éstos.

¿Por qué buscó Correa que la Asamblea Nacional, mediante su bancada de 100 asambleístas, aprobase la figura de la enmienda y no la de reforma? A diferencia del Artículo 441, que establece que la enmienda constitucional puede ser efectuada ya sea a

¹⁹ Enlace Ciudadano No. 423 desde Otavalo, 9 de mayo de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=14rw1UNFKTk>, visitado el 23 de enero de 2019.

través de un referéndum o mediante votación legislativa en la Asamblea Nacional, el Artículo 442, que trata sobre la reforma, instituye que ésta sea tramitada por la Asamblea Nacional pero exige, además, que sea aprobada mediante un referéndum.

Una consulta popular acarrea una alta probabilidad de que los resultados de la votación fuesen adversos a la propuesta correísta debido a que existía un rechazo generalizado a la opción de reelección indefinida. Un día antes de la aprobación en la Asamblea Nacional del paquete de reformas enviado por Correa, CEDATOS/Gallup International realizó una encuesta en Quito, Guayaquil y Cuenca que reveló que el 86.5% de la población consultada opinaba que las reformas constitucionales deben hacerse por consulta popular.²⁰ Consciente del riesgo político que hubiera acarreado su presentación a la lid electoral por cuarta vez consecutiva, Correa decidió no lanzar su candidatura presidencial para las elecciones de 2017 y reservó su participación para futuras elecciones.

Como corolario, cabe señalar que el 4 de febrero de 2018, ocho meses después de haber finalizado el último mandato de Correa, el presidente Lenín Moreno llevó a cabo un referéndum constitucional mediante cuyos resultados quedaron sin efecto las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en 2015 con el aval de la Corte Constitucional. De esta forma, el artículo 114 de la Constitución del Ecuador recuperó su mandato original establecido en la Asamblea Constituyente de 2007.

3.2.4.2. El poder hiperpresidencial en la politización instrumental de la tecnocracia.

En los subtemas 4.2.1. y 5.5. se hace referencia a la contratación masiva de miles de jóvenes profesionales con títulos de cuarto nivel. Estos nuevos funcionarios ingresaban directamente a cargos jerárquicos de nivel alto y medio-alto, tal y como explica de la Torre (2013b, pp. 10–11). Se esperaba de ellos lealtad hacia la figura del presidente Rafael Correa y adhesión a su proyecto político, según el relato del entrevistado No. EX1. Sin embargo, a mediados del tercer período presidencial correísta se hizo evidente que esta expectativa de lealtad burocrática no había reportado los resultados esperados por Correa.

Hasta entonces, la exigencia de adhesión al proyecto correísta se había manejado dentro de las dependencias administrativas. Pero en el Enlace Ciudadano No. 424 del 16 de

²⁰ https://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=221, consultado el 20 de enero de 2019.

mayo de 2015, el mandatario lamentó públicamente el que si bien su gobierno contaba con “grandes técnicos”, se necesitaba “mayor visión política” de parte de ellos, en una aparente búsqueda de apoyo del burócrata hacia el proyecto de reelección indefinida.

Tuvimos reunión de estrategia política con ministros coordinadores, porque tenemos que entender que éste no es un proyecto solamente técnico. Tenemos grandes técnicos en el Gobierno, los ministros son grandes técnicos, pero debemos tener la visión política, más aún en estos últimos dos años en que nos van a dar con todo porque los mediocres ya están en campaña electoral. Ellos piensan en las elecciones 2017, nosotros estamos pensando en las futuras generaciones, no en las próximas elecciones, estamos pensando en el futuro del país [...]. No se preocupen, uniditos los volveremos a vencer, pero hay que estar preparados y saber que estos dos años van a ser durísimos [...]. Debemos tener clara esa estrategia política a nivel de ministerios, tenemos grandes patriotas como ministros, grandes técnicos, trabajadores, pero algunos creen que sólo el trabajo es técnico. ¡No compañeros! También el trabajo es político, y vamos a demostrar que somos más, muchos más en las urnas, en las calles, en las redes, en todas las dimensiones compañeros, para que no haya marcha atrás. El pasado no volverá.²¹

Durante mayo de 2015, la actuación del presidente Rafael Correa evidenció, en primer lugar, la búsqueda de apoyo masivo a su intención de modificar la Constitución para permitir la reelección indefinida ante la creciente ola de críticas por parte de la ciudadanía; en segundo lugar, se evidenció la expectativa de Correa de conseguir el apoyo de los cuadros tecno-políticos que existían dentro de la Función pública como producto de la exigencia de adherirse a su proyecto político.

Una confirmación excepcional de la exigencia de lealtad a través de la politización instrumental de la tecnocracia se verificó el 10 de junio de 2016, durante el tercer y último mandato. El presidente convocó a dos mil cuatrocientos funcionarios públicos y autoridades políticas a una reunión en la sede del ministerio de Deportes con el objetivo de presentar la

²¹ Enlace Ciudadano No. 424 desde Pifo, 16 de mayo de 2015, https://www.youtube.com/watch?v=rNmeL_AhFoA, visitado el 23 de enero de 2019.

estrategia denominada “la Matriz Mentira-Verdad” y solicitó personalmente a los funcionarios públicos y autoridades gubernamentales ecuatorianas adquirir un compromiso obligatorio con la defensa de la Revolución Ciudadana y sus postulados.

Este evento fue filmado y se transmitió al día siguiente, el 11 de junio de 2016, en el Enlace Ciudadano No. 479. En esta sabatina Correa relató que el día anterior realizó personalmente una “capacitación”, en la que exhortó a los funcionarios y demás autoridades convocadas a crear cuentas personales e institucionales en las redes sociales y que desde esos espacios digitales respondan, a título personal y como funcionarios públicos, a los mensajes emitidos por la oposición y por los críticos de su gobierno:

Se les ha dado las instrucciones (a los funcionarios públicos y autoridades) de que tengan redes, cuentas de Twitter, Facebook, institucional y personal, y desmientan cualquier mentira, no dejar cabo sin atar. Que si alguien en la radio local dice una mentira, pidan derecho a réplica, llamen ese momento: “Señores: ustedes están mintiendo, esto no es verdad”. Que sepan indignarse, porque ellos son funcionarios públicos [...] que la oposición, estos periodiqueros, estos politiqueros disfrazados de periodistas, les llaman borregos. Que sepan indignarse [...], vamos a responder cada mentira compañeros. Somos más, muchísimos más y venceremos.²²

En el Enlace Ciudadano No. 479, Correa dejó en claro uno de los roles obligatorios que el funcionario público especializado y el tecnócrata debían cumplir dentro de su gobierno. Determinó, además, que la permanencia en el cargo no dependía únicamente de las capacidades y competencias del funcionario sino, de forma determinante, de la capacidad de alinearse políticamente con su proyecto. Así explicó al continuar con su discurso en el Enlace Ciudadano No. 479:

(Refiriéndose a los funcionarios convocados a la capacitación política realizada el día anterior) Ellos son funcionarios, pero de libre designación. Yo los puedo

²² Enlace Ciudadano No. 479 desde el parque La Pampa, Calderón, 11 de junio de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=491msJ5vWVs>, visitado el 23 de enero de 2019.

cambiar cuando sea. No es que han ganado un concurso, o que tienen nombramiento. Son funcionarios de libre remoción. Por eso, ¡cuidado alguien se me despista! Cuidado alguien, y esto ya lo hemos hablado, alguien viene y me dice: “Yo soy solamente técnico”. ¡No, compañeros! ¡Esto es un proyecto político! Debemos concientizar a nuestra gente de los peligros, de la necesidad de continuar con el cambio. Por eso, cada funcionario del gobierno de la revolución ciudadana debe ser un técnico, si eso corresponde, pero un técnico altamente político, y un político altamente técnico. Y político en el buen sentido de la palabra: buscando el bien público, pero también la conciencia de nuestra ciudadanía. Pero eso lo demostraron los compañeros. ¡Nada ni nadie podrá vencer a nuestra revolución ciudadana!²³

Al concluir este capítulo, es necesario indicar que tanto este subtema como los dos anteriores, que en conjunto reseñan y analizan los tres períodos presidenciales de Correa, no tienen como objetivo hacer un recuento del total de los eventos ocurridos en cada administración correísta. Se busca presentar el resultado de una investigación exhaustiva acerca de los temas que atañen a esta investigación, como son el hiperpresidencialismo y el patronazgo, y la incidencia de estos factores en la politización tecnocrática instrumental de la Administración pública, que en el caso de las administraciones de Rafael Correa desembocaron en lo que en este trabajo he denominado el patronazgo del siglo XXI.

²³ Enlace Ciudadano No. 479 desde el parque La Pampa, Calderón, 11 de junio de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=491msJ5vWVs>, visitado el 23 de enero de 2019.

CAPÍTULO IV. EL PATRONAZGO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CORREÍSTA. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS.

4.1. INTRODUCCIÓN.

En el primer capítulo de este trabajo planteé la hipótesis de esta investigación. Propongo que la combinación de prácticas de patronazgo e hiperpresidencialismo posibilitó al presidente Rafael Correa politizar de forma instrumental la Administración pública ecuatoriana a través de mecanismos que combinaron la profesionalización tecnocrática del Servicio público con la adhesión de la burocracia al proyecto político de la Revolución Ciudadana.

Si bien es cierto que es una tarea difícil lograr una medición de la politización, ya que -como señalan Helmke y Levitsky (2006)- se presenta una combinación de prácticas formales e informales que hacen difícil su identificación, ante la dificultad para encontrar e identificar referentes confiables que permitan realizar mediciones, investigadores especializados en el tema han utilizado valores concretos tales como el incremento en el número de empleados públicos y el aumento en gastos en contrataciones como indicadores de politización (Scherlis, 2013).

La obtención de datos fidedignos que permitieran constatar la evolución del número de empleados públicos entre los años 2006 y 2017 en la Función pública en general y de forma específica en los ministerios investigados, así como la obtención de las cifras correspondientes al gasto público corriente y gastos de inversión en sueldos del Servicio público durante este período, fue de importancia fundamental para comprobar la politización tecnocrática instrumental de la Administración pública del Ecuador, elemento que opera como variable dependiente en esta investigación.

A estos elementos he añadido dos aportes de considerable valor documental y descriptivo: 1. La descripción del impacto de estas prácticas en el desempeño de la burocracia y 2. La descripción del impacto de estas prácticas en el diseño e implementación de la política pública.

Conjugados, estos recursos hacen posible establecer comparaciones entre el incremento en las nóminas de empleados del Sector público ecuatoriano en general y de forma específica, en los ministerios estudiados y los datos recogidos en las entrevistas de profundidad acerca de los niveles de politización reportados por los funcionarios públicos entrevistados. Cabe resaltar nuevamente que la politización durante el período estudiado es de tipo tecnocrático e instrumental y se identifica con la exigencia de alineación al proyecto de gobierno del presidente Rafael Correa, el cual sobrepasó a la alineación partidaria con el movimiento Alianza PAIS.

Gracias a la colaboración de distintas instituciones públicas y de funcionarios y ex funcionarios públicos me fue posible recabar cifras fidedignas que reconstruyen la evolución del número de empleados públicos por rama institucional del Estado, del número de empleados públicos de los ministerios estudiados, de la creación de instituciones públicas durante la administración correísta, de los rangos de sueldos devengados según grupos de edades, y establecer la utilización del PGE en gasto público corriente y en gastos de inversión con sus respectivas variaciones porcentuales entre los años 2006 y 2017.

Con la información recabada logré reconstruir el tamaño y la evolución del aparato estatal ecuatoriano, tanto en términos generales como en lo relacionado con la muestra en términos específicos, a partir del año 2001 hasta el año 2017 inclusive. Las cifras que se presentan a continuación en forma de cuadros y gráficos serán sometidas a un riguroso análisis.

4.2. EL CRECIMIENTO DEL APARATO ESTATAL, ANTES Y DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE RAFAEL CORREA.

Cuadro 4.1. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en el gobierno del Ecuador entre 2006 y 2016.

Número de servidores públicos por rama institucional del Estado entre diciembre de 2006 y mayo de 2016											
Rama insti- tucio-	Dic. 2006	Dic. 2007	Dic. 2008	Dic. 2009	Dic. 2010	Dic. 2011	Dic. 2012	Dic. 2013	Dic. 2014	Dic. 2015	Mayo 2016

nal del Estado											
1	398.077	406.437	415.651	428.454	446.185	441.706	469.377	482.443	496.264	491.520	479.730
2	67.294	72.442	83.329	89.794	99.905	108.996	112.188	123.814	128.498	136.569	134.225
3	9.103	9.180	11.962	12.478	21.484	24.673	32.601	39.199	64.117	73.205	74.805
4	2.973	3.573	4.949	5.000	5.278	5.305	5.768	5.851	6.491	6.337	7.888
Total General	477.447	491.632	515.891	535.726	572.852	580.680	619.934	651.307	695.370	707.631	696.648

Elaboración: Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT, Distributivo MF y Datos Sector público INEC (2016).

En el Cuadro 4.1. se presenta la evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en el gobierno del Ecuador entre los años 2006 y 2016, es decir, desde el año previo de la llegada de Rafael Correa al poder hasta el año previo a su salida del poder. Las cifras correspondientes al año 2017 no son parte de esta recolección ya que en mayo de ese año se produjo el cambio de mando presidencial. Las columnas verticales presentan las cifras anuales de servidores públicos; las filas horizontales numeradas corresponden a cada una de las cuatro ramas institucionales del Estado consideradas:

- 1) Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación superior;
- 2) Organismos del régimen seccional;
- 3) Entidades públicas con autonomía;
- 4) Entidades financieras.

En este cuadro se encuentran incluidos los datos del personal de carrera, militar, policial y vigilante y se excluye información de: pasantes, estudiantes de posgrado, becados, devengamiento de becas, becados de las Fuerzas públicas (conscriptos, cadetes, aspirantes a guardia-marinas), jubilados y educadores comunitarios. La información de los

organismos del régimen seccional, entidades públicas con autonomía y entidades financieras, se basa en datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) recolectados por el MT. La información de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación superior en el período 2007-2014 fue generada en el año 2016 por el Centro de Estudios del ministerio del Trabajo. El período comprendido entre diciembre de 2015 y junio de 2016 fue elaborado por la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público en base a los distributivos del MF (actualmente denominado ministerio de Economía y Finanzas, MEF).

Se verifica el crecimiento del número de empleados públicos dentro de las cuatro ramas institucionales del Estado. En la rama 2, correspondiente a los organismos del régimen seccional representados principalmente por los Gobiernos autónomos descentralizados-GAD, la plantilla de empleados públicos se incrementó en un 99,5% entre 2006 y 2016. El crecimiento más notorio se produjo en la rama institucional 3, que abarca a las entidades públicas con autonomía y que en 2016 llegó a completar el 722,2% de incremento del número de servidores públicos con respecto a 2006. En 2016 la rama institucional 4, que reúne a las entidades financieras, vio crecer en un 165% el número de empleados con el que contaba en el año previo a la llegada de la administración correísta.

Esta información contrasta con el crecimiento de la rama institucional 1 que corresponde a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación superior, que hasta 2016 registra un incremento de apenas 20% en comparación al año 2006.

Se puede plantear la hipótesis de que dentro de las estrategias de patronazgo combinado con hiperpresidencialismo se buscó distribuir la designación discrecional entre las ramas institucionales del Estado de modo que la rama institucional 1 no mostrara incrementos importantes. Relaciono este planteamiento con información adicional sistematizada por el MT, la cual reveló que durante los años 2006, 2007 y 2008 la rama institucional del Estado 1 registró nóminas de funcionarios públicos inferiores a las que se presentan en el Cuadro 4.1. Las cifras registradas originalmente en los años 2006, 2007 y 2008 fueron, respectivamente, de 332.035, 338.746 y 346.256 funcionarios públicos. Las nóminas presentadas para estos años en el Cuadro 4.1. tienen su explicación en que,

mediante una corrección de nómina llevada a cabo por el MT en 2016 por solicitud del presidente Correa, se incluyó en estas cifras a decenas de miles de funcionarios públicos cuyos contratos correspondían a tercerización laboral.

La diferencia entre la información oficial de los años 2006, 2007 y 2008 frente a los datos recalculados en 2016 incrementa, respectivamente, 66.042, 67.691 y 69.395 empleados públicos durante el período mencionado. Este reprocesamiento de los datos condujo a que los porcentajes de incremento de servidores públicos en la rama institucional 1 en esos años fuese menor en relación con los años posteriores, con lo cual se redujo la brecha porcentual comparativa entre los años 2006 y 2016.

Cuadro 4.2. Variación porcentual de empleados públicos 2006-2016, antes y después de corrección de nómina en las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación superior.

Número de servidores públicos de la rama institucional 1 antes de corrección de nómina (2016)				Número de servidores públicos de la rama institucional 1 después de corrección de nómina (2016)			
2006	2016	Incremento de nómina	Variación porcentual 2006-2016	2006	2016	Incremento de nómina	Variación porcentual 2006-2016
332.035	479.730	147.695	30,8%	398.077	479.730	81.653	17%

Elaboración propia. *Fuente:* Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT, Distributivo MF y Datos Sector Público INEC.

De forma previa a la corrección realizada, entre 2006 y 2016 el incremento de servidores públicos de la rama institucional 1 se situó en 147.695 servidores públicos, lo cual representa un 30.8% de crecimiento. La corrección efectuada en 2016 aumentó 66.042 empleados públicos a la última nómina del gobierno del presidente Alfredo Palacio para esta rama institucional. Merced a esta enmienda, la brecha porcentual entre 2006 y 2016 se redujo a 81.653 empleados públicos, lo cual disminuyó el incremento de esta nómina estatal al 17%.

La evidencia documental recolectada señala que en 2016 el número de instituciones públicas existentes hasta esa fecha era de 1.588. En el Cuadro 4.3., estas instituciones se encuentran repartidas en tres segmentos denominados:

1. Instituciones del sector público;
2. Gobiernos autónomos descentralizados-GAD; y,

3. Empresas públicas con autonomía. Se debe anotar, sin embargo, que en las cifras presentadas en el Cuadro 4.3. no fueron contabilizadas las entidades del sector financiero descritas en el Cuadro 4.2.

Cuadro 4.3. Catastro de las instituciones públicas. Resumen de instituciones del Sector público hasta mayo de 2016.

Instituciones del sector público	Mayo 2016
Función Ejecutiva	111
Empresas públicas pertenecientes a la función Ejecutiva	24
Compañías de economía mixta	3
Función Legislativa	1
Función Electoral	2
Función Judicial	3
Función de Transparencia y Control Social	9
Instituciones creadas por la Constitución o por la Ley	93
Total de instituciones	246
Gobiernos autónomos descentralizados (GAD)	Año 2016
Gobierno autónomo provincial	24
Gobierno autónomo municipal	221
Gobierno autónomo parroquial y rural	819
Total GAD	1.064
Empresas públicas (EP)	Año 2016
De las instituciones creadas por la Constitución o la Ley	25
De los gobiernos autónomos descentralizados provinciales	35
De los gobiernos autónomos descentralizados municipales	201
De los gobiernos autónomos descentralizados (de las mancomunidades)	17
Total de EP	278
Total general – Instituciones del sector público	1.588

Elaboración: Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT (2016).

En el total de 1.588 instituciones públicas catastradas hasta mayo de 2016, no están incluidas las instituciones desconcentradas ni las unidades operativas y las entidades adscritas o dependientes de los GAD. Dentro del grupo de instituciones creadas por la constitución o por la ley que pertenecen a la agrupación de instituciones del Sector público

están incluidas casas de cultura nacional y provinciales, universidades y escuelas politécnicas y entidades de convenios internacionales.

Faltando ocho meses para la finalización del mandato correísta, en septiembre de 2016 se registró la eliminación de un grupo de instituciones del Sector público, pasando de 1.588 a 1.556 el número de instituciones catastradas, según datos preparados por el MT. A pesar de que este decrecimiento podría ser interpretado como un intento de reducción del tamaño del Estado, se debe notar que ninguna de las 32 instituciones eliminadas pertenecía a la función Ejecutiva o a sus empresas públicas, ni a las funciones Legislativa, Electoral Judicial y de Transparencia y Control Social -correspondientes a la rama institucional 1- en las que el presidente Rafael Correa tenía injerencia directa.

En lugar de ello, fueron eliminadas dieciocho instituciones creadas por la constitución y por la ley, entre las cuales -como se señaló más arriba- se encontraban contabilizadas las casas de Cultura nacional y provinciales, universidades y escuelas politécnicas e instituciones de convenios internacionales; también fueron eliminadas tres compañías de economía mixta y las diecisiete empresas públicas de los GAD de las mancomunidades descritos en el Artículo No. 285 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (COOTAD).

La información elaborada por la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio público del MT revela, asimismo, que dentro del primer rango de instituciones del Sector público descrito en el Cuadro 4.3., 183 instituciones del Sector público fueron creadas por el gobierno de Rafael Correa entre 2007 y 2016; y que de éstas, 114 pertenecían a la función Ejecutiva, es decir un 62.3%.

4.2.1. Composición etaria y perfil profesional de las contrataciones.

Dentro de los planes para la reforma y expansión del Estado, las prácticas de patronazgo del presidente Rafael Correa determinaron la preferencia por la contratación de hombres y mujeres jóvenes, con preparación universitaria de cuarto nivel o que hubieran estudiado una especialización. Se relegó a un segundo plano el hecho de que los nuevos contratados carecieran parcial o totalmente de experiencia en la Función pública en general,

convirtiéndose en un obstáculo que actuó en detrimento del diseño y la implementación de políticas públicas.

Un elevado porcentaje de estos jóvenes ingresó directamente a cargos de nivel jerárquico medio-alto en base a la suposición de que con sus conocimientos académicos podrían desarrollar y ejecutar políticas públicas de alto nivel (de la Torre, 2013b, pp. 10–11).

Ya sea que estos tecnócratas fuesen simpatizantes del gobierno de Rafael Correa o recomendados por personas de su círculo de confianza, en cualquiera de los casos su permanencia en los cargos iba a depender del nivel de alineación política/ideológica que pudieran demostrar, así como de su capacidad de convertirse en tecno-políticos, según el testimonio del entrevistado No. EX1. La veracidad de estos planteamientos se confirma al ser contrastados con los datos estadísticos elaborados por la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT que se presentan en el Cuadro 4.4., a continuación.

Cuadro 4.4. Número de servidores públicos por edades y rango de remuneraciones a mayo de 2016 - Rama institucional 1*.

Rango de edad del servidor público	Rango de remuneración de servidores públicos - Mayo 2016*				Total
	Número de funcionarios con sueldo menor a \$1000	Número de funcionarios con sueldo entre \$1001 y \$2000	Número de funcionarios con sueldo entre \$2001 y \$3000	Número de funcionarios con sueldo mayor a \$3001	
Menor de 25 años	21.696	2.679	39	3	24.417
Entre 25 y 29 años	42.642	27.255	1.859	276	72.032
Entre 30 y 36 años	53.129	50.323	8.310	1.811	113.573
Entre 37 y 47 años	78.676	40.650	10.707	3.663	133.696
Entre 48 y 58 años	62.247	28.725	7.741	3.784	102.497
Entre 59 y 65 años	15.072	9.721	2.201	1.266	28.260
Entre 66 y 69 años	2.324	1.179	378	293	4.174
Mayor a 70 años	673	239	64	105	1.081
Total	276.459	160.771	31.299	11.201	479.730

* La cifra de funcionarios mayores de 70 años corresponde a procesos de jubilación. Elaboración: Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT (2016).

El Cuadro 4.4. corresponde al catastro de servidores públicos de la rama institucional 1 correspondiente a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Electoral, Judicial, de Transparencia y Control Social e instituciones creadas por la constitución o por la ley, hasta mayo de 2016. De acuerdo al reporte trimestral del mercado laboral urbano del Banco Central del Ecuador, los rangos de edad son los que se muestran en el cuadro para población económicamente activa (PEA).

En la fecha indicada esta nómina ascendía a 479.730 servidores públicos, 210.022 de los cuales (es decir, el 43.78%) se encontraban en un rango de edad que llegaba hasta un máximo de 36 años. Esta cifra presenta un marcado contraste en comparación con los 32.434 oficiales del Servicio público con un rango de edades entre 59 y 69 años, que representa apenas el 6.76% del total de servidores públicos.

Esta revelación ratifica el planteamiento de que existió un incremento desmesurado de funcionarios públicos jóvenes cuyos rangos de edad sugieren una corta experiencia en el Servicio público. Las cifras del Cuadro 4.4. ponen también en evidencia el impacto que estas prácticas causaron a la trayectoria de los funcionarios del Servicio público ecuatoriano, muchos de ellos tecnócratas.

Por otra parte, los datos concretos con respecto a los rangos de edad que se encuentran en mayoría permiten visibilizar una dinámica de alta rotación como la descrita por la investigación documental realizada para esta tesis doctoral, la cual se encuentra asimismo sustentada por la información recogida a través de las entrevistas a funcionarios públicos y expertos en diseño e implementación de políticas públicas que se presenta de forma sistematizada en los Capítulos IV y V de este trabajo.

Cabe señalar que, tanto la cifra de funcionarios públicos pertenecientes a la función Ejecutiva como el número de instituciones pertenecientes a esta función se incrementaron de manera exponencial durante la administración presidencial de Rafael Correa, incluso cuando se intentó implementar una reducción del aparato estatal en 2016 frente a la caída del precio internacional del petróleo y del inicio de un período de contracción económica. Esta información y su análisis serán presentados a partir de este capítulo, y corroboran la

hipótesis de un número importante de académicos e investigadores con respecto a las dinámicas de tipo hiperpresidencial llevadas a cabo en la Administración gubernamental ecuatoriana entre enero de 2007 y mayo de 2017.

4.2.2. Los sueldos del Sector público en gasto corriente y en gasto de inversión durante la administración de Rafael Correa.

Los gastos en sueldos para personal del Sector público son desembolsos que se ejecutan en función de la normativa legal relacionada con el régimen laboral del Sector público, en el cual se establece las remuneraciones y beneficios (MF-Subsecretaría de Presupuesto, 2014, p. 49). El incremento en el número de funcionarios públicos durante la administración de Rafael Correa tuvo como consecuencia el crecimiento exacerbado del gasto público en sueldos y salarios, cuya justificación se realizó por distintas vías dentro del PGE.

La primera de ellas se denomina gasto corriente; contempla los egresos provenientes de recursos públicos permanentes que hacen posible la provisión permanente de bienes y servicios públicos a la población. Cabe señalar que la normativa constitucional determina que los sueldos de los servidores públicos deben ser cancelados con fondos pertenecientes a este rubro. La segunda vía se denomina gasto de inversión; son desembolsos que el Estado destina de manera temporal a través de sus entidades para una situación específica, por lo cual se entiende que son de tipo no-permanente (MF-Subsecretaría de Presupuesto, 2014, p. 9).

En este rubro se incluye a un segmento importante de la obra pública, y dado que el desarrollo e implementación de ésta contempla la contratación de servidores públicos, el presupuesto asignado para sueldos de personal para proyectos de inversión debe ser de naturaleza no-permanente, “gastos de contratación de personal en diversos proyectos, bajo lo que establece la LOSEP y su respectivo reglamento en lo relacionado a contratos en los proyectos de inversión” (MF-Subsecretaría de Presupuesto, 2014, p. 48). Sin embargo, una extensa revisión documental respaldada por los testimonios de técnicos y expertos entrevistados revela la existencia de una estructura paralela de gastos en sueldos de

personal de tipo permanente que fue incluida dentro del rubro de sueldos y gastos de tipo no-permanente denominado “gastos en personal para inversión”.

Carlosama y Ramos (2018) explican que las variaciones más grandes en gastos de personal para inversión durante la administración correísta se realizaron en 2011, período en el cual se registró un incremento del 237% en relación con el año anterior. Estas contrataciones se concentraron principalmente para llenar plazas en los sectores estratégicos creados durante el gobierno de Rafael Correa (Carlosama y Ramos, 2018, p. 101).

Cuadro 4.5. Sueldos y salarios del Sector público no financiero, período 2006-2017 (en US dólares). Presupuesto General del Estado (PGE).

Año	Sueldos y salarios (en US dólares)	Inicial	Codificado	Devengado	Pagado
2006	Sueldos personal en gasto corriente	2.433'748.077,70	2.601'530.974,75	2.548'405.437,39	--
	Sueldos personal en gastos de producción	531.685,50	531.685,50	567.594,80	--
	Sueldos personal en gastos de inversión	19'390.085,15	30'454.377,77	22'848.212,00	--
2007	Sueldos personal en gasto corriente	2.822'349.396,29	2.963'305.908,17	2.922'026.558,38	--
	Sueldos personal en gastos de producción	672.371,66	712.371,66	733.589,70	---
	Sueldos personal en gastos de inversión	58'998.849,94	67'322.210,41	53'867.110,30	---
2008	Sueldos personal en gasto corriente	4.451'813.634,27	4.953'545.562,99	4.048'103.256,48	4.026'516.583,41
	Sueldos personal en gastos de inversión	46'807.497,74	81'603.956,22	67'807.025,67	66'752.957,62
2009	Sueldos personal en gasto corriente	4.519'526.011,37	5.633'444.440,90	5.568'204.921,42	5.555'104.540,51
	Sueldos personal en gastos de inversión	70'895.318,87	171'848.118,49	164'068.849,98	161'728.643,03
2010	Sueldos personal en gasto corriente	5.834'397.769,29	6.171'804.597,56	6.019'793.249,46	6.016'339.514,25
	Sueldos personal en gastos de inversión	120'324.956,86	238'300.063,75	208'423.618,12	205'601.505,13
2011	Sueldos personal en gasto corriente	6.518'754.764,75	6.545'449.103,85	6.466'157.608,17	6.465'268.370,47
	Sueldos personal en gastos de inversión	227'270.102,18	708'524.310,01	701'849.854,23	701'391.599,25
2012	Sueldos personal en gasto corriente	7.546'570.920,32	7.545'730.324,46	7.352'923.886,20	7.344'473.663,77
	Sueldos personal en gastos de inversión	381'026.968,88	701'289.383,39	663'602.782,93	660'069.522,76
2013	Sueldos personal en gasto corriente	7.546'570.920,32	8054'291.486,60	7.897'127.868,00	7.892'444.424,26
	Sueldos personal en gastos de inversión	381'026.968,88	1.051'536.852,12	1.020'952.472,77	1.007'397.253,82
2014	Sueldos personal en gasto corriente	8.433'465.986,67	8.416'344.740,88	8.358'964.221,32	8.344'280.226,35

	Sueldos personal en gastos de inversión	232'398.496,77	697'289.416,36	689'293.699,01	687'598.330,23
2015	Sueldos personal en gasto corriente	8.718'604.843,00	8.844'635.232,04	8.761'517.801,45	8.572'722.539,13
	Sueldos personal en gastos de inversión	273'264.278,78	402'888.869,74	380'836.257,71	361'102.083,16
2016	Sueldos personal en gasto corriente	8.789'691.178,26	8.927'757.491,40	8.870'115.604,10	8.866'007.957,95
	Sueldos personal en gastos de inversión	167'449.108,97	283'186.397,54	271'043.809,69	268'439.753,67
2017	Sueldos personal en gasto corriente	8.789'691.178,26	9.171'778.921,16	9.139'609.127,99	9.134'302.957,31
	Sueldos personal en gastos de inversión	167'449.108,97	535'300.957,64	526'148.989,03	525'645.286,72

Elaboración propia. *Fuente:* MEF, Subsecretaría de Presupuesto, página web del MEF, www.finanzas.gob.ec

La información recogida por Carlosama y Ramos (2018) permitió esclarecer que dentro de los gastos de inversión realizados durante el período correísta, además de los gastos destinados a la creación de sectores estratégicos se incluyó proyectos tales como las campañas Desnutrición Cero, Ecuador sin muertes maternas, Etiquetado de alimentos, Chao Humo, programas de alimentación escolar y becas, entre otros (Carlosama y Ramos, 2018, p. 102).

Según señala el informe de análisis económico denominado “Artículo IV” del Fondo Monetario Internacional en su edición que reporta el año 2018, la naturaleza de estos desembolsos determina que deben ser clasificados como gastos corrientes, del mismo modo que los sueldos y salarios generados de forma consecuente.²⁴ La aprobación de la inclusión de los sueldos para personal del Sector público dentro del rubro de gastos de inversión del PGE recaía sobre la SENPLADES, y otorgó al presidente Correa un vasto margen de operación y financiación de dichas partidas presupuestarias, según explicó el entrevistado No. EX7.

El gasto en personal de inversión se refiere al presupuesto que asigna el Estado para proyectos de inversión (...). El Estado destinaba para proyectos de inversión, aprobados por la SENPLADES estos proyectos, y dentro de estos proyectos se podía contratar personal. El personal se cargaba o a la partida de gasto corriente o

²⁴ “Article IV”, IMF Country Report No. 19/79, pp. 17-19, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=9622>

a la de gasto de inversión. (...) Pero a la final el recurso salía del Estado, sino que la fuente del financiamiento era distinta, el uno era gasto corriente y el otro era gasto de inversión, y dentro del gasto de inversión se maquilló un montón de gente que entró al Estado y que luego se quería que pasen sus, simplemente hacían y pasaban los recursos de inversión a corriente y de corriente a inversión y con eso jugaban las áreas administrativas-financieras. Cuando se tenía plata en los proyectos de inversión, se usaba esa plata para contratar personal. Entonces a eso se refiere el gasto de personal-inversión, que usaban las partidas destinadas a los proyectos de inversión, que estaba asignado y/o está a todas las instituciones del Estado (EX7, 20 de noviembre de 2018).

Finalmente, para complementar la explicación con respecto al manejo dado a los rubros denominados gasto corriente y gastos de inversión dentro de la administración del presidente Rafael Correa, en el Apéndice I de este trabajo presento los gráficos 4.1. y 4.2. Estas dos representaciones gráficas muestran por separado las cifras asignadas a los mencionados rubros del PGE y permiten visualizar la evolución del aparato estatal entre 2007 y 2017 presentada en el Capítulo III de este trabajo.

El gasto público en sueldos del personal del Sector público en el rubro de gasto corriente a partir de 2008 -año en el cual se inicia el empoderamiento hiperpresidencialista de Rafael Correa- muestra un patrón de crecimiento progresivo que se mantiene hasta el final de su gobierno (Ver Gráfico 4.1., Apéndice I).

Es importante tomar en cuenta el desfase existente entre el gasto en sueldos inicial, codificado y pagado durante los años 2008 y 2009, período en el cual se llevaron a cabo contiendas electorales que contemplaron la aprobación de la Constitución de 2008, la primera reelección presidencial de Rafael Correa y la primera participación en elecciones legislativas del movimiento Alianza PAIS. En este período también se ejecutó la planificación y puesta en marcha de una reforma institucional de la gestión de la Función pública ecuatoriana, que se encuentra documentada en la Sección 4.4. de este capítulo.

El Gráfico 4.2. (Ver Apéndice I) permite visualizar con claridad el manejo que se dio al rubro denominado gastos en personal para inversión durante la administración de Rafael Correa. El crecimiento exponencial de sus cifras a partir del año 2011 y el contraste

con las cifras del gasto corriente en sueldos ofrecidas por el MEF, sumado al desfase de sueldos planificados, codificados y pagados, pone en evidencia el alto nivel de discrecionalidad manejado en las contrataciones para gastos de inversión cuya aprobación podía provenir únicamente de las esferas más altas del poder Ejecutivo.

4.3. CRECIMIENTO DEL APARATO ESTATAL EN LA MUESTRA. LOS MINISTERIOS DE FINANZAS, RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA, BIENESTAR ECONÓMICO Y SOCIAL Y SALUD PÚBLICA.

Dentro de la estrategia de investigación presentada en el Capítulo I se definió las áreas de la Administración pública representativas para un estudio sobre patronazgo. Las instituciones seleccionadas para este estudio fueron los ministerios de Finanzas (MF), Inclusión Económica y Social (MIES), Salud Pública MSP), Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), carteras de Estado que articulan políticas en conjunto; fueron escogidas buscando cubrir las áreas que representan un modelo genérico de Servicio público y de Estado.

De forma previa a la presentación de resultados, en este capítulo documento la operación y el funcionamiento de los ministerios investigados, tanto de forma previa a las transformaciones efectuadas en ellos durante la administración correísta como durante dicha administración, con el objeto de alcanzar una máxima comprensión de la información y respuestas ofrecidas por los funcionarios públicos entrevistados durante la investigación de campo.

Las cifras proporcionadas por el Observatorio de la Política Fiscal de Quito, por el MEF, por funcionarios de la SENESCYT y del MT, me permitieron reconstruir y analizar la trayectoria de los cambios en cuanto a la contratación de personal en la Función pública ecuatoriana. Para ello, partí de los modelos de Gobierno vigentes durante la década de 1990 e inicios de la década de 2000.

Cuadro 4.6. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2001 y 2006 en los ministerios estudiados.

Años / Número de servidores públicos en los ministerios investigados 2001-2005							
Ministerios	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación porcentual entre 2001 y 2006
MF	894	893	1005	983	919	837	-6.4%
MREMH	796	796	796	647	687	710	-10.8%
MAGAP	4158	4087	3588	3548	3561	3577	-14%
MIES	1590	1604	1606	1074	1073	1607	+1%
MSP	33646	33678	35112	35111	33671	32218	-4.2%

Elaboración propia. *Fuente:* Observatorio de la Política Fiscal de Quito.

En el Cuadro 4.6. se verifica una evolución del número de servidores públicos que es propia de modelos de gobierno orientados hacia la reducción del tamaño del aparato estatal y hacia una política fiscal contractiva, en coherencia con las administraciones de los presidentes Gustavo Noboa (21 de enero de 2000-15 de enero de 2003), Lucio Gutiérrez (15 de enero de 2003-20 de abril de 2005) y Alfredo Palacio (20 de abril de 2005-15 de enero de 2007).

Se verifica un decrecimiento fluctuante pero sostenido en el número de empleados de estos ministerios, con una disminución importante en los ministerios considerados de naturaleza predominantemente técnica en comparación con las carteras de Estado cuyas funciones están orientadas hacia el campo social. Así, el decrecimiento del número de funcionarios más importante entre 2001 y 2006 se verifica en el MEF (-6,4%), Relaciones Exteriores (-10,8%) y Agricultura, Ganadería y Pesca (-14%); mientras que la contracción del tamaño del ministerio de Salud Pública es menor (-4,2%) y en el ministerio de Bienestar Social se llega a registrar un leve crecimiento (1%).

Las diferencias entre estos dos grupos concuerdan con el postulado que afirma que los incrementos más grandes se dan en ministerios cuya función está relacionada con el

campo social en comparación con carteras de Estado cuya naturaleza es esencialmente técnica.

Cuadro 4.7. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2006 y 2016 en los ministerios estudiados.

Años/Número de servidores públicos 2006-2016												
Ministerios	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación porcentual entre 2006 y 2016
MF	837	969	978	639	604	473	507	546	539	533	533	-36.3%
MREMH	710	697	700	1133	1299	1576	1866	1412	2162	2160	2160	+204.2%
MAGAP	3577	3548	3664	4385	3294	3700	4190	4688	4888	5598	5598	+56.5%
MIES	1607	1919	1898	6151	3747	4347	1387	9908	11238	11463	11463	+613.3%
MSP	32218	32822	34472	47039	46228	48703	62363	65227	71931	74694	74694	+131.9%

Elaboración propia. *Fuentes:* Observatorio de la Política Fiscal de Quito (2006-2009) y MEF (2010-2016).

Una revisión de los datos presentados en el Cuadro 4.7. permite confirmar que durante los dos primeros años de gobierno de Rafael Correa, el número de trabajadores en el Sector público en los ministerios investigados registró cifras similares a las de años previos a llegada de Correa a la presidencia de la República del Ecuador. Sin embargo, un importante incremento en el número de trabajadores del Sector público en cuatro de los cinco ministerios estudiados se registra en 2009, un año electoral en el cual Rafael Correa buscó su primera reelección.

El aumento del 61.9% en el número de servidores públicos en el MREMH en 2009 con relación a 2008 y el incremento final del 204.2% en este ministerio son dignos de un análisis aparte, debido a que el Servicio exterior es considerado uno de los ámbitos de gobierno menos susceptibles al incremento discrecional del número de empleados; por su naturaleza esencialmente técnica es menos susceptible a los intentos de politización. Esta

premisa adquiere especial relevancia en el caso de la Cancillería ecuatoriana, ya que de forma previa a la administración correísta este ministerio contaba con un servicio de carrera institucionalizado, tanto para la función diplomática como para la administrativa.

En el caso del MF, en donde en 2009 se registró un descenso drástico en el número de servidores públicos, se plantea la hipótesis de que se produjo una migración de funcionarios hacia el ministerio Coordinador de la Política Económica creado por Rafael Correa en 2007. En 2011 se produjo un nuevo y notable descenso en el número de funcionarios del MF, que contrasta con lo acontecido en el resto de instituciones investigadas. Este evento merece un análisis aparte debido que en 2011, en el MF se puso en marcha un plan piloto de reforma de la Función pública que implicó un despido masivo superior al 50% de su nómina. Los casos del MF y del MREMH serán explicados en subtemas siguientes.

Por otra parte, ante las desmesuradas variaciones porcentuales ocurridas entre 2006 y 2016 dentro del MIES (613.3%) y el MSP (131.9%), podría argumentarse que los incrementos en el número de empleados en el Sector público no son necesariamente indicadores de patronazgo y politización, ya que el aumento podría deberse a otros factores, entre ellos la intención de implementar un modelo de estado desarrollista que promueva el crecimiento del aparato estatal, como en el caso de la administración correísta.

Sin embargo, como se comprobará en el capítulo siguiente, un alto porcentaje de funcionarios públicos entrevistados durante esta investigación afirmó que los ministerios en los que se registró el mayor aumento en el número de funcionarios también se encontraban altamente “politizados” y argumentó que la alineación de los servidores públicos con el proyecto correísta era un requisito para trabajar en los ministerios en cuestión.

Cuadro 4.8. Comparación de la variación porcentual entre 2001-2006 y 2006-2016 del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador.

Ministerios	2001-2006		2006-2016	
	Variación en el número de servidores públicos entre 2001 y 2006	Variación en porcentajes	Variación en el número de servidores públicos entre 2007 y 2016	Variación en porcentajes
MF	-57	-6%	-436	-36,3%

MREMH	-86	-10,8%	1463	204,2%
MAGAP	-581	-14,0%	2050	56,5%
MIES	17	1,1%	9544	613,3%
MSP	-1428	-4,2%	41872	131,8%

Elaboración propia. *Fuentes:* Observatorio de la Política Fiscal de Quito (2006-2009) y MEF (2010-2016).

El Cuadro 4.8. muestra en cifras y porcentajes el cambio de directriz que se produjo en el manejo del aparato del Estado luego de la llegada al poder de Rafael Correa y de la implementación de su modelo de gobierno denominado la Revolución Ciudadana, variación que en el Gráfico 4.9. se visualiza de forma concluyente. Al igual que todos los cambios estructurales producidos durante la administración correísta, este cambio de directriz tiene su origen en la Constitución aprobada en septiembre de 2008.

4.4. DESMONTANDO LA INSTITUCIONALIDAD: APLICACIÓN DE REFORMAS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR.

El triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales llevadas a cabo en abril de 2009, junto con la obtención del mayor bloque de asambleístas en la recién inaugurada Asamblea Nacional, permitió la aprobación de leyes que en conjunto consolidarían el modelo de Estado de política fiscal expansiva proyectado por Correa y diseñado por la SENPLADES en colaboración con la SNAP.

Entre agosto y octubre de 2009 fueron aprobadas: la Ley Orgánica de Educación Superior, que articuló esta área de la educación al Plan Nacional de Desarrollo; la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que reemplazó a la Ley de Seguridad Nacional y creó una Secretaría de Seguridad adscrita a la presidencia de la República; la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que suprimió atribuciones a los gobiernos locales; el Código Orgánico

de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que eliminó atribuciones de los municipios. Con el marco institucional proporcionado por estas nuevas regulaciones, en agosto de 2010 fue aprobada la LOSEP.

4.4.1. Aplicación de reformas I: El ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.

Desde mediados del siglo XX, los esfuerzos del desempeño del ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador estuvieron encaminados principalmente al manejo de las relaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos y a los conflictos limítrofes con Perú.

En 1963 se creó la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE), con el objetivo de establecer normas que promovieran la formación de un Servicio público de carrera, tanto diplomática como administrativa. El 21 de mayo de 1987, el presidente León Febres Cordero firmó el Decreto Ejecutivo No. 2923, mediante el cual estableció la Academia Diplomática Antonio José Quevedo Moscoso. Esta institución tenía a su cargo la capacitación permanente y especializada de los funcionarios del Servicio exterior de la República (Artículo No. 82, LOSE 1963, 2006).

Ya en el nuevo milenio y de forma previa a la llegada de Rafael Correa al poder, el ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) contaba con un protocolo denominado Plan Estratégico, que asignaba a esta cartera de Estado la misión de “contribuir a la formulación de la Política Exterior y ejecutarla en función de los intereses del Estado y de la sociedad ecuatoriana, conforme a la Constitución y a los principios y normas del Derecho Internacional” (Aucancela, 2012, p. 62).

Desde los inicios de su primer mandato, Rafael Correa planificó realizar una reestructuración orgánica y funcional del servicio diplomático del Ecuador, con el objetivo de restringir la participación del cuerpo diplomático de carrera y acrecentar las designaciones por patronazgo que apoyasen su proyecto.

Los primeros pasos se dieron a menos de tres meses de iniciado el primer período presidencial. El 3 de abril de 2007, el Tribunal Constitucional emitió la Resolución No. 0043-2006-TC que declaró inconstitucional el numeral 3 del Artículo No. 82 de la LOSE, que exigía el ingreso a la Academia Diplomática del MRECI como requisito previo para el

ingreso a la carrera diplomática desde la Sexta Categoría. La resolución del TC también declaró inconstitucional el literal d) del Artículo No. 45, que daba potestad a la Junta Consultiva del ministerio para conocer y emitir dictamen favorable previo para designación de nombramientos de excepción establecidos en el Artículo No. 84.

Estos cambios abrieron el camino a las designaciones por patronazgo al eliminar los requerimientos para ingresar al Servicio exterior especificados en el Artículo No. 82 de la LOSE: 1. Ser ecuatoriano de nacimiento; 2. Hablar y escribir por lo menos un idioma extranjero; 3. Ingresar a la Academia Diplomática previo concurso nacional de méritos y oposición; y, 4. Presentación de título de tercer nivel. De forma paralela se eliminó una cláusula referente a los nombramientos de excepción: hasta entonces estaban limitados para designación de cargos de jefes de misiones diplomáticas y de consulados generales y para secretarios de la Primera y Segunda Categorías, y no era posible exceder el 20% de estos cargos. Asimismo, se eliminó la exigencia de que los nombramientos de excepción fuesen únicamente para ciudadanos mayores de 35 años, de reconocidos méritos, que hubieren prestado servicios relevantes a la República y que se observase el equilibrio regional.

Las reformas a la LOSE decretadas por el presidente Correa provocaron un impasse entre el mandatario y los miembros del Servicio exterior de carrera, descontento que fue ventilado a través de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE). En junio de 2008, la ministra de Relaciones exteriores María Isabel Salvador firmó un convenio con el IAEN para que dicha institución se encargase de desarrollar el programa de posgrados de la Cancillería del Ecuador.

En 2009, la formación en Relaciones internacionales para los funcionarios de carrera fue retirada del pensum de la Academia Diplomática y transferida al IAEN. El 10 de febrero de 2011, el presidente Correa firmó el Decreto Presidencial No. 650 con el que dispuso formalmente el cierre de la Academia Diplomática Antonio José Quevedo Moscoso y el traslado de sus atribuciones a la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta, creada para este efecto por el IAEN. El IAEN se consolidó como la universidad de posgrado del Estado tras conflictos suscitados entre Rafael Correa y el sector académico ecuatoriano. La Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta definió como sus objetivos

el estudio de las relaciones e intereses entre países, la relación del Ecuador con el resto del mundo y la manera como se construyen políticas públicas para las relaciones internacionales, en consonancia con los objetivos del Estado expresados en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir. (IAEN, 2011).

4.4.1.1. La Ley Reformatoria a la LOSE.

A mediados de 2008, de forma paralela al inicio del traspaso de las atribuciones de la Academia Diplomática al IAEN, el presidente Correa anunció que se encontraba en marcha una planificación de reformas a la Ley del Servicio Exterior y que ésta sería enviada a la Asamblea Nacional para su análisis. El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional dio trámite inmediato a las reformas enviadas por el presidente y éstas fueron aprobadas el 30 de diciembre de 2008. El 30 de enero de 2009 se expidió la Ley Reformatoria a la LOSE con artículos que se refieren, en su totalidad, a la conversión de cargos de la carrera diplomática en puestos de libre nombramiento y remoción y a la eliminación del requisito de haber realizado la carrera diplomática para desempeñarlos.

La Ley Reformatoria modificó el primer inciso del Artículo 9 de la LOSE que establecía que sólo los embajadores de carrera en servicio activo podrían ser nombrados subsecretarios generales del Servicio exterior. La reforma convirtió esta función en un cargo de libre nombramiento y remoción, abriendo camino a las designaciones por patronazgo de funcionarios que no necesitaban acreditar formación ni experiencia para ejercer dicho cargo, el cual se convirtió en una plaza temporal.

La segunda modificación que respondió a la necesidad de Rafael Correa de realizar designaciones de alto nivel por patronazgo se dirigió al inciso 1 del Artículo No. 33 de la LOSE, en el cual se especificaba que el cargo de asesor técnico-jurídico debía ser desempeñado por un abogado que hubiere ejercido su profesión dentro del Servicio exterior durante un período mínimo de cinco años. La reforma sentó un grave precedente al eliminar la exigencia de que el asesor técnico-jurídico tuviese un título de abogado y establecer que

sea un funcionario de libre nombramiento y remoción, abriendo paso al patronazgo y a la politización instrumental del departamento legal del MRECI.

Igual suerte corrió el cargo del asesor de Soberanía Territorial, cuya función se encontraba detallada en el inciso 1 del Artículo No. 35 de la LOSE y exigía los mismos requisitos solicitados al asesor técnico-jurídico. La reforma decretada por el presidente Correa convirtió a éste en un cargo de libre nombramiento y remoción, sin exigencia de título universitario, al igual que el cargo de asesor de Asuntos Económicos, que por ley era desempeñado por un economista con al menos cinco años de carrera dentro del MRECI (LOSE, Artículo No. 36, 1) y a partir de la reforma institucional se convirtió en una función de libre nombramiento y remoción, igualmente sin exigencia de título universitario.

Mediante la reforma al Artículo No. 80, se legalizó el que todos los cargos descritos, y asimismo, los cargos de director general del Servicio Exterior, director de Protocolo, subsecretarios, directores departamentales y jefes de sección no fuesen, por ley, funcionarios de la carrera diplomática. Estos cargos de carrera diplomática y administrativa fueron convertidos en posiciones de libre nombramiento y remoción, accesibles a cualquier ciudadano que no tuviese preparación formal ni experiencia en las funciones del Servicio exterior.

En su siguiente párrafo, la Ley Reformatoria cambió la naturaleza del Artículo No. 168 de la LOSE en lo referente a las medidas disciplinarias ante infracciones que pudiesen cometer los funcionarios de Primera Categoría del Servicio exterior. Este artículo especificaba que para tratar un tema disciplinario concerniente a funcionarios de carrera de nivel jerárquico alto se crearía una comisión compuesta por un representante del presidente de la República, un vocal escogido entre los funcionarios de primera categoría y un vocal escogido entre los ex ministros de Relaciones Exteriores. Esta comisión pasó a ser presidida por el subsecretario de Desarrollo Interno y Gestión Administrativa del MRECI, y sus vocales, un representante designado por la SNAP, un representante de la SENRES y un representante de la AFESE.

De esta manera, el destino y el posible final de la carrera diplomática del funcionario de alto rango quedaron en manos de servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción del MRECI, la SNAP y otras instituciones. Finalmente, la Ley Reformatoria estableció la reforma del Título X que sigue a continuación del Artículo 208 y

añadió la disposición general de que para ejercer cualquier cargo administrativo de libre nombramiento y remoción no sería necesario pertenecer a la carrera diplomática. En esta categoría fueron ubicados los cargos de: viceministros, subsecretarios de Estado, asesores, directores generales, directores, secretarios generales, coordinadores institucionales.²⁵

El 28 de enero de 2010, Ricardo Patiño fue designado ministro de Relaciones Exteriores en reemplazo de Fander Falconí. La razón de ser de este nombramiento por patronazgo la dio el propio presidente Correa en una entrevista emitida en un medio público el 21 de enero de 2010:

Hay dos puestos claves en el Gobierno: Defensa y Relaciones Exteriores. (Se necesita) gente muy leal con el proyecto político y de gran consistencia ideológica, entonces la persona que reúne estas características es Ricardo Patiño y vamos a encargarle a él la Cancillería.²⁶

Esta designación por patronazgo hiperpresidencial aligeró el camino de consolidación del proyecto de Correa dentro del MRECI y empoderó a la facción del gobierno correísta que en este trabajo se ha denominado *“los políticos puros”*.

El 13 de diciembre de 2011 se expidió el Reglamento Interno para la convocatoria a concurso público de méritos y oposición para llenar vacantes en la Sexta Categoría del Servicio exterior ecuatoriano. Si bien en la práctica era necesaria y provechosa la emisión de un reglamento que definiese regulaciones y requisitos para el ingreso al Servicio exterior, una intención que fue identificada por los entrevistados en este ministerio como discrecional y política se puso de manifiesto a partir del Artículo No. 4 de este reglamento al dejar fuera de la responsabilidad en el proceso de selección a los funcionarios del Servicio exterior de carrera, tanto diplomática como administrativa.

En lugar de los funcionarios de carrera se designó como responsables a miembros de los departamentos de Personal y Recursos Humanos del MRECI, a la coordinadora general administrativa y financiera -cargo para el cual se designó a partir de la emisión de

²⁵ Registro Oficial Suplemento No. 517, jueves 29 de enero de 2009.

²⁶ Según reseña publicada en Diario El Universo, “La Cancillería, el 4to. ministerio de Patiño, hombre leal de Correa”, 22 de enero de 2010, <https://www.eluniverso.com/2010/01/22/1/1355/cambiosgabineteiniciaroncancilleria.html/>

la Ley Reformatoria a Isela Sánchez Viñán, perteneciente a la facción de Ricardo Patiño dentro del gobierno correísta- y al viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política, que en aquel entonces era Kintto Lucas López, periodista uruguayo a quien Rafael Correa había otorgado recientemente la nacionalidad ecuatoriana y el cargo de vicescanciller en reemplazo del embajador de carrera Lautaro Pozo. A partir de la designación de Lucas la connotación política proyectada para el MRECI tomó fuerza, al sumar la responsabilidad de la “integración política” al cargo de vicescanciller y al Servicio exterior en su conjunto.

El reglamento expedido eliminó los requisitos indicados en el Artículo No. 82 de la LOSE para postular al Servicio exterior. La exigencia de ser ecuatoriano por nacimiento y tener más de 21 años, de hablar y escribir por lo menos un idioma extranjero, de ingresar a la Academia Diplomática (requisito que ya había sido eliminado por resolución del Tribunal Constitucional) no eran parte del reglamento interno para la convocatoria a concurso público de méritos y oposición para llenar vacantes en la Sexta Categoría del Servicio exterior ecuatoriano. Otro punto a destacar es que este concurso se llevaría a cabo no solamente en el Ecuador sino también en las misiones y oficinas consulares en el exterior. Ello despertó simpatía y adhesión al partido de Gobierno por parte de grupos de migrantes, quienes vieron la posibilidad de acceder a un cargo dentro del Servicio exterior ecuatoriano.

También se debe resaltar el rol cumplido por la figura de la “acción afirmativa” implementada mediante el Artículo No. 25 de este reglamento, que otorgó diez (10) puntos adicionales en la evaluación a los concursantes que declarasen pertenecer a los pueblos y nacionalidades del Ecuador, cinco (5) puntos adicionales a quienes declarasen ser ex servidores públicos migrantes que hubiesen tenido que dejar el Ecuador renunciando a sus puestos, y cinco (5) puntos adicionales a las personas con discapacidad o enfermedades catastróficas.

La falta de claridad en la redacción del Artículo No. 25 del reglamento dio pie a la interpretación de éste en lo referente al límite de puntos adicionales que podía recibir un concursante. Ortiz Olmedo (2019, p. 94) refiere que el MRECI realizó el primer llamado a concurso de méritos y oposición para cubrir setenta vacantes de la Sexta Categoría, y que el 30 de marzo de 2012 se publicó en el portal web institucional el listado de los concursantes favorecidos con las plazas abiertas. El 10 de abril de 2012, los nóveles funcionarios de la

carrera diplomática fueron incorporados al Servicio exterior en una ceremonia realizada en el Teatro Sucre de Quito.

Un segundo y último llamado a concurso público dentro de la administración correísta aplicando el uso de las acciones afirmativas se llevó a cabo el 10 de agosto de 2014. Se abrieron cien plazas adicionales para Terceros Secretarios. La incorporación de estos nuevos secretarios se llevó a cabo el 4 de septiembre de 2014 en el Museo del Agua (Yaku) de Quito, elevando a 170 plazas el número de Terceros Secretarios incorporados por el IAEN entre los años 2011 y 2014. Esta cifra contrastó con la primera promoción de graduados de la Academia Diplomática Antonio José Quevedo M. durante el período 1997-1998, que fue de apenas nueve Terceros Secretarios.

4.4.1.2. La Escuela de Verano y la Escuela de Formación Continua del MRECI.

Al incremento desproporcionado de funcionarios de la Sexta Categoría en la figura de Terceros Secretarios se sumó la creación de la Escuela de Verano de la Cancillería ecuatoriana, instituida el 18 de julio de 2011 durante la administración de Ricardo Patiño, con el objetivo de impartir conocimientos sobre la realidad latinoamericana a partir de la puesta en marcha del modelo denominado Buen Vivir y su relación con la integración latinoamericana.

En su primera edición, la Escuela de Verano reunió en Quito a 28 ecuatorianos y a 33 ciudadanos extranjeros adscritos o simpatizantes del Socialismo del Siglo XXI, quienes viajaron al Ecuador merced a un subsidio del MRECI. Algunos de estos becarios pasaron a engrosar la plantilla de empleados de la Cancillería bajo la figura de designaciones por patronazgo de asesores de nivel jerárquico alto, en el caso de los extranjeros, y como ganadores de los concursos de Terceros Secretarios en el caso de los ecuatorianos.

A la Escuela de Verano siguió la creación de la Escuela de Formación Continua en 2012. Ambos planteles estaban dirigidos o coordinados por extranjeros quienes se dieron a conocer a través de la primera Escuela de Verano. La entrevistada No. SP34, diplomática de carrera con 32 años en el Servicio exterior, recuerda entre estos a la italiana Federica Zaccagnini, al español Jacobo García y al nicaragüense Eduardo Mangas. La funcionaria manifiesta que existía una influencia grande del partido Podemos de España; el entrevistado

No. SP38, diplomático de carrera y director departamental, concuerda con esta afirmación y añade que no solamente extranjeros sino también extranjeros nacionalizados por Rafael Correa ocuparon cargos en estas escuelas y en otras posiciones de nivel jerárquico alto.

Los contratos sin nombramientos y las asesorías, desde extranjeros en puestos directivos hasta extranjeros nacionalizados y en asesorías con poder muy fuerte. Y encontrarse esto en un ministerio de carrera es deplorable (Entrevistado No. SP38).

Las escuelas creadas por decisión de Rafael Correa e implementadas por el ministro Ricardo Patiño jugaron un papel fundamental en la adscripción al proyecto correísta de los nuevos Terceros Secretarios. Este tema revestía importancia ya que, por sus funciones de carácter consular, los secretarios de este rango están destinados a relacionarse con las comunidades ecuatorianas en el exterior.

4.4.1.3. Transformación del MRECI en ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

El 10 de junio de 2013, el presidente Correa dispuso la disolución de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), su transformación en viceministerio de Movilidad Humana y su incorporación en la estructura del MRECI, mediante el Decreto Ejecutivo No. 20. Como parte de esta reestructuración, las competencias de comercio e integración del MRECI pasaron a ser parte de un nuevo ministerio Coordinador de la Producción. En esta nueva dependencia se creó un viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones y se asignó a éste las competencias de la designación de los funcionarios en el exterior que integran el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones-PROECUADOR.

El giro definitivo hacia la expansión a ultramar del proyecto correísta se completó con la designación por patronazgo de María Landázuri, miembro de la facción gubernamental de Ricardo Patiño, como cabeza del viceministerio de Movilidad Humana. Despojado de sus atribuciones en cuanto a comercio exterior, el MRECI pasó a convertirse en el ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

Cabe señalar que la SENAMI fue creada por disposición de Rafael Correa el 12 de marzo de 2007, mediante Decreto No. 150. Tras la absorción de la SENAMI por parte del

MREMH, el nuevo viceministerio de Movilidad Humana se instaló en Azogues. Según los entrevistados No. SP35 y SP41, esta decisión se basó en una suposición compartida por las altas autoridades en el sentido de que la mayor parte de los emigrantes ecuatorianos era oriunda de esa región austral.

La ubicación del Viceministerio de Movilidad Humana en Azogues fue más discurso, una acción política nefasta porque se determinó que la mayor parte de los migrantes eran de Azogues, pero Azogues es un pueblo chiquito. Se crearon puestos de gente que cobraba por viajar allá, y la política de movilidad humana se perdió. Cuando la SENAMI desapareció se dejó de generar política pública integral y la inclusión del migrante, de los refugiados, etc. Se convirtió en algo informativo, pero no hay una política pública integral (Entrevistado No. SP41, tecnócrata del MREMH).

El edificio de Movilidad Humana que costó millones lo hicieron por demagogia, fortalecidos en el tema normativo. Se trató con el propio subsecretario de que regresen a Quito, se le propuso a (el ministro) Long, pero no pasó porque él es muy político (Entrevistado No. SP35).

4.4.1.4. “Tú alpargatas, tú arco y flecha, tú taparrabo”: patronazgo en la Cancillería del Ecuador en el gobierno de Rafael Correa.

La designación por patronazgo en el gobierno de Rafael Correa alcanzó su máxima expresión dentro del MRECI, convertido en 2013 en MREMH. Al ser una entidad de naturaleza técnica, la Cancillería del Ecuador estaba posicionada junto con el MF como instituciones poco atractivas para la designación política. Debería haber resultado tarea difícil implantar el patronazgo y la politización instrumental en el MRECI-MREMH.

Ante todo, es importante señalar que los dos ministerios nombrados tuvieron como característica común el mantener nóminas de personal relativamente pequeñas en comparación con otros ministerios, situación que durante la administración correísta se mantuvo en el MF. No fue así en la Cancillería, en donde la nómina de servidores públicos con 697 funcionarios en 2007 se incrementó hasta llegar a 2.160 servidores en 2016.

Las respuestas y testimonios de los funcionarios del MREMH durante esta investigación permitieron reconstruir, de manera bastante precisa, las etapas de declive de la carrera diplomática y la carrera administrativa, del grupo de poder que había existido tradicionalmente dentro de la Cancillería y del cambio en la dinámica de contrataciones por patronazgo efectuada durante la administración correísta. Se destaca particularmente el período del ministro Ricardo Patiño en cuanto a la vigilancia de los lineamientos seguidos para la expansión del proyecto del presidente Correa.

Se advierte que a su llegada al poder, Correa encontró una Cancillería en la que un grupo de funcionarios de carrera había predominado por mucho tiempo y había conformado un gremio fuerte, el cual se desenvolvía en un ambiente de poca discrecionalidad política.

Según describió la entrevistada No. SP31: “El Gobierno se encontró con un poder enquistado y puso designación discrecional, gente de confianza, para poder ganar poder”. El entrevistado No. SP35, tecnócrata experto en diseño y planificación de políticas públicas quien no pertenecía a la carrera diplomática, aseveró que durante los gobiernos de León Febres-Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Durán-Ballén hubo gente muy técnica en la Cancillería, en comparación con el gobierno de Rafael Correa. El entrevistado No. SP45 señaló que durante la presidencia de Lucio Gutiérrez hubo muchos nombramientos “a dedo”, pero que sin embargo “no hay comparación” con el período correísta.

La designación por patronazgo político se estructuró y tomó fuerza durante la administración correísta. La entrevistada No. SP40 remarcó que hasta la llegada de Correa las designaciones por patronazgo eran “de familia” en comparación con la designación “estratégica” que se vivió durante el período correísta; contrataciones que fueron “coherentes, ideológica y políticamente hablando”. Para esta tecnócrata con más de 20 años en el Servicio público y profesora universitaria de posgrado, los nombramientos por patronazgo durante el período correísta fueron “sumamente coherentes con lo que pretendían; que se hayan equivocado es otra cosa”.

El entrevistado No. SP45, un embajador con 35 años de carrera recordó, al igual que otros funcionarios entrevistados, que anteriormente existía una “cuota” discrecional que llegaba al 25% de la contratación del Servicio exterior y que dentro de ella se escogía a personas que apoyaran al gobierno que representaban, pero que los demás funcionarios eran apolíticos, partidistas. “Si bien existía en los gobiernos anteriores, partidos políticos y

personal de confianza, no es menos cierto que en estos últimos 10 años esta situación ha sido bastante compleja influyendo su cercanía (la de los designados por patronazgo) con el Poder”, afirmó el entrevistado No. SP44. Este juicio fue compartido por el entrevistado No. SP36, quien durante algunas ocasiones durante la entrevista se refirió espontáneamente a que la consulta previa a la designación de funcionarios no era necesariamente con el superior inmediato sino “con el superior máximo, es decir, el presidente de la República”.

La injerencia del presidente Correa en los nombramientos por patronazgo de embajadores y altos mandos se evidenció nuevamente en la declaración del entrevistado No. SP33, embajador de carrera con 32 años en el Servicio diplomático, quien afirmó que si bien anteriormente el presidente de la República nombraba al ministro y éste a los altos mandos, el presidente Correa designaba a los embajadores en el exterior, pero éstos no eran de carrera. Con ello concuerda también la entrevistada No. SP40:

Para elegir el ministro: el presidente, para elegir un embajador: también el presidente. Antes del presidente (Rafael Correa), para elegir el embajador venía por una propuesta del ministro, de una terna. La terna sigue habiendo pero sólo de nombre, porque es de confianza. Antes el presidente no se metía en la designación de embajadores, se respetaba la carrera, decían a éste le toca salir y ahora hay que darle la oportunidad al otro. En estos últimos 10 años el presidente (Rafael Correa) les ha visto cara a cara al que va a ir. A todos. Por eso, embajador que no cumplía con los requerimientos, chao (Entrevistada No. SP40).

Según los entrevistados No. SP31 y SP41, al inicio de la administración de Rafael Correa existió un intento de “democratizar” el acceso del Servicio diplomático. Por ello “se implementó la apertura de concursos de méritos y oposición para ingresar al Servicio exterior” (entrevistada No. SP31) siendo el operador político Héctor Egüez -mencionado en el Capítulo III de este trabajo- quien abogaba por la inclusión de los afro-descendientes (entrevistado No. SP41). Se permitió que grupos sociales que antes encontraban trabas pudieran participar (entrevistado No. SP33). Esto “incentivó a los marginados y eliminó muchas inhibiciones de las poblaciones de indios y negros, quienes antes ni siquiera pensaban en la carrera diplomática” (entrevistada No. SP34).

Para el entrevistado No. SP39 también fue un cambio positivo el ingreso de diferentes etnias a las cuales “les han dado la oportunidad, sin ver apellido, raza, y los indígenas, los afrodescendientes”. El visibilizar “algo que es fundamental para la identidad nacional: la interculturalidad y la multi-culturalidad” fue destacado por la entrevistada No. SP40. Estas reflexiones merecen ser puestas en relieve ya que fueron emitidas por funcionarios de carrera diplomática y administrativa quienes ingresaron mediante el proceso de selección anterior a la administración correísta.

Sin embargo, para varios de los funcionarios entrevistados en el MREMH, las reformas a la LOSE en lo referente a la designación de servidores públicos de la Sexta Categoría-Terceros Secretarios perseguía otros objetivos. Según su perspectiva, se puso en marcha un intento de debilitar el poder del que gozaba el personal diplomático de carrera, proceso que se inició con la transferencia de la elaboración del pensum de estudios de la Academia Diplomática al IAEN y se consolidó con la eliminación de la Academia Diplomática y el traspaso de sus competencias al instituto creado para tal efecto en el IAEN. Las reformas realizadas a la LOSE a través de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Exterior, analizadas en párrafos anteriores, permitieron el ingreso a la carrera diplomática de una gran cantidad de personas con un nivel de conocimientos muy por debajo de lo requerido hasta ese momento.

La reducción a seis meses del tiempo de estudios diplomáticos previos al ingreso a Cancillería, en reemplazo de los dos años obligatorios, agudizó la problemática de un porcentaje alto de los nuevos candidatos, especialmente de aquellos provenientes de las provincias. A su falta de preparación y de conocimiento de idiomas extranjeros se sumó una instrucción en el IAEN que cubría apenas una cuarta parte del tiempo dispuesto por la Academia Diplomática para brindar una formación sólida.

“En la Academia Diplomática había formación, capacitación, nexos con universidades nacionales e internacionales”, dijo el entrevistado No. SP41. “El Tercer Secretario tenía que pasar dos años en la Academia Diplomática, ahí si era meritocracia”, indicó el entrevistado No. SP45. La primera y segunda promociones incorporadas en el IAEN se caracterizaron por el uso indiscriminado de la acción afirmativa durante la gestión de Ricardo Patiño, lo cual dio paso a la entrada de “muchos más Terceros Secretarios que nunca”, según el entrevistado No. SP41. El relato de este entrevistado, tecnócrata con el

cargo de Analista 2 en áreas de cultura organizativa permite entender que mediante la acción afirmativa, entre 2012 y 2013 ingresó al concurso para Terceros Secretarios una diversidad de etnias. Un gran número de estos candidatos conseguía completar el curso de seis meses dictado por el IAEN, pero para aplicar posteriormente al concurso de méritos de la Cancillería y acceder a cargos dentro de ésta, no lograba aprobar una maestría en Relaciones Internacionales dictada asimismo por el IAEN y estipulada como requisito indispensable para ingresar a los concursos de méritos.

No obstante, muchos de estos candidatos obtuvieron cargos sin haber culminado sus maestrías y una vez en los puestos, un gran número de ellos nunca llegó a completar la especialización obligatoria debido a que no conseguía aprobar el denominado “examen complejo”, pese a contar con tres oportunidades tentativas. Aún así, no eran removidos de sus cargos e inclusive eran enviados al Servicio exterior.

Por otra parte, al haber determinado la Ley Reformatoria a la LOSE que ciertos grupos minoritarios obtendrían bonificaciones de puntos, “se dio pie al principio de la auto-identificación, ya que en los concursos les daban más puntos por aplicar según la política de cuotas”, refiere la entrevistada No. SP31. Según esta funcionaria, con la auto-identificación se generó un vacío que propició que se cometiesen irregularidades. Se dio el ingreso de personas quienes al inscribirse se auto-identificaron como afro-descendientes, indígenas, montubias, discapacitadas, migrantes retornados, migrantes en el exterior y al hacerlo obtenían un puntaje de regalo que podía llegar a incidir de gran manera en la calificación necesaria para aprobar el curso de capacitación de seis meses en el IAEN.

Su ingreso a Cancillería, no como cuotas políticas o familiares de libre remoción sino como funcionarios de carrera diplomática, hizo que se convirtiesen “en parte de la nómina, se institucionalizaron estas políticas públicas”, explica la entrevistada No. SP31. Durante su desempeño como ente rector de la formación del Servicio exterior, el IAEN otorgó una maestría mas no formación continua, afirma el entrevistado No. SP41. Este servidor público refiere que después de la salida de Ricardo Patiño del MREMH

se evidenció una deficiencia en el personal diplomático (...). En el caso de los Terceros Secretarios, se pidió al IAEN y a la Secretaría Nacional de Competencias

que la misma Cancillería pueda acreditar competencias, que ellos puedan ver qué competencias (Entrevistado No. SP41).

La presencia de grupos de funcionarios pertenecientes a minorías marginadas cumplió en ciertas ocasiones un papel que podría calificarse como demagógico, al ser obligados a vestir indumentarias representativas de etnias y culturas ecuatorianas mientras desempeñaban sus funciones, como describen los entrevistados No. SP34 y SP42. Ellos refirieron, respectivamente, que “Patiño les hacía ponerse, tú alpargatas, tú arco y flecha, tú taparrabo”, y que si el funcionario “vestido de folclor hace un mal papel, entonces se lo denigra”, evidenciando a través de ello el alto grado de patronazgo en estas designaciones de mandos medios que debían cumplir roles específicamente diseñados para ellas.

El entrevistado No. SP32, diplomático de carrera, expresó que en un inicio vio con agrado esta política de inclusión pero que su implementación estuvo errada: “Se trató de pagar una deuda histórica, se abrió concursos de Terceros Secretarios pero sólo para saldar una deuda social, pero esto no se cumplió con la experiencia técnica y académica que se necesita”; “se los visibilizó, superponiéndolos pese a que estas personas para llegar a ser eficientes tenían que estar mejor formadas” (Entrevistada No. SP40).

Sin embargo, existe un consenso sobre un papel positivo que cumplieron algunas de estas designaciones de nivel medio con limitadas posibilidades de ascensos de carrera por su falta de preparación académica, cuando se daba la ocasión de que fueran enviadas a misiones diplomáticas en el exterior. Se trata de su acercamiento con el migrante ecuatoriano de origen humilde, quien en muchas ocasiones experimenta rechazo por parte de los diplomáticos de carrera. Sin embargo, la contracara de esta evolución migratoria-consular de apoyo a los migrantes fue el pedido presidencial de que estos Terceros Secretarios cumplieren el rol de organizar Comités de la Revolución Ciudadana (CRC) en el exterior. Esta exigencia contemplaba utilizar las horas de trabajo, la logística y los medios económicos de los que disponían las misiones diplomáticas ecuatorianas, con la consigna de asegurar el voto de los migrantes y con ello lograr la continuación del proyecto correísta mediante la consolidación del bloque de Alianza PAIS en la Asamblea Nacional.

En el caso específico de la estrategia de consolidación de su proyecto político en el exterior a través de las misiones diplomáticas, la desconfianza del presidente Rafael Correa hacia el cuerpo diplomático ecuatoriano generó otras acciones de patronazgo hiperpresidencial que afectaron la estructura fundamental del MREMH. Durante la administración de Ricardo Patiño se creó en 2014 la Coordinación de Gestión y Promoción Interinstitucional. En la práctica, esta dependencia era una subsecretaría general y fue creada como estructura paralela al viceministerio de Relaciones Exteriores. Constaba de cinco direcciones y “desarrolló una serie de conflictos con el personal de carrera del ministerio”, relató el entrevistado No. SP41.

Por su naturaleza, las áreas administrativas siempre habían sido técnicas (...) esta coordinación era supremamente política, Ricardo Patiño la creó como estructura paralela al viceministerio de Relaciones Exteriores porque tenían conflictos con ellos (Entrevistado No. SP41).

El traspaso de varias de las competencias del viceministerio de Relaciones Exteriores a esta coordinación trajo consigo un aumento notable de la nómina de empleados, de las designaciones por patronazgo y de la politización instrumental dentro del MREMH. “Creo que la Cancillería a partir de Patiño se politizó bastante, los cargos de libre nombramiento y remoción que habían aumentado de manera exponencial desde la aplicación de la Ley Reformativa de la LOSE se hicieron mucho más políticos por la dinámica del viceministerio de Gestión Interna” (Entrevistado No. SP41). El entrevistado No. SP41 reiteró que “se creó una estructura paralela, política” la cual “duplicó la gestión del nivel agregador de valor”. El objetivo de esta acción fue “manejar el tema político y bloquear un poco a la gente de carrera”, según el entrevistado No. SP35.

Las contrataciones por patronazgo revistieron un carácter hiperpresidencial en la medida de que, si bien los encargados de ejecutarlas eran Ricardo Patiño y los siguientes ministros de Relaciones Exteriores, eran designaciones estratégicas para la función que el presidente Rafael Correa había planificado para esta cartera de Estado. Los 170 Terceros Secretarios graduados entre 2012 y 2013 representan un segmento del crecimiento anual de la nómina de esta cartera de Estado durante el período correísta. La transformación de

cargos de carrera en contratos de libre nombramiento y remoción, sumada a la incorporación de contratos sin nombramiento, contratos ocasionales y asesorías disparó la nómina de empleados de la Cancillería en una magnitud que se revela en el Cuadro 4.7.

La discrecionalidad de los nombramientos por patronazgo debía limitarse al rango jerárquico alto, según el entrevistado No. SP42, ya que en este nivel es donde se diseñaba la política pública. Pero a partir de la administración de Ricardo Patiño esta práctica se extendió a todos los niveles.

Los cargos que son de coordinadores, directores, asesores, son de libre remoción, en la parte superior ya no existe “con nombramiento”. A los de carrera (anteriormente) les nombraban subsecretarios o jefes de personal, de protocolo, y todo eso era con nombramiento. Pero ahora en esos cargos sólo está gente desconocida, del partido político, preparados de subsecretarios, de directores financieros, de libre remoción porque ellos no vinieron con nombramiento (Entrevistada No. SP39).

Además de la conversión de los cargos de nivel jerárquico alto: ministros viceministros, coordinadores, directores, embajadores a puestos de libre nombramiento y remoción, otro elemento a destacar fue la incorporación de la práctica señalada en el Artículo No. 58 de la LOSEP de fijar en un máximo de dos años la duración de los contratos. Esto terminó con la estabilidad laboral y la continuidad en un ministerio que hasta entonces había funcionado fundamentalmente como una institución de carrera diplomática y administrativa. Funcionarios entrevistados manifestaron que los designados por patronazgo que ingresaban a cargos administrativos solían ser despedidos una vez que finalizaban sus contratos o antes, inclusive con apenas tres meses en la institución (entrevistada No. SP39).

Se pensaba que estas contrataciones –que eran identificadas como políticas– tendrían estabilidad laboral, pero no fue así. La rotación en estos cargos dio pie a la hipótesis de que con este tipo de contrataciones se resolvía mediante designaciones por patronazgo las solicitudes de miembros de mediano nivel en la agrupación correísta, especialmente de la facción comandada por Ricardo Patiño. Esto tuvo como resultado un

grupo de contrataciones por períodos cortos. El nivel de patronazgo y politización dentro del MREMH provocó también la adhesión de varios embajadores de carrera al proyecto correísta, lo cual estableció la práctica de que estos funcionarios fuesen designados a misiones en el exterior, en tanto que aquellos que no se adherían al “proyecto” permanecían en el Ecuador sin que se respete el esquema de ascensos y de salidas a las misiones diplomáticas.

4.4.2. Aplicación de reformas II: El ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura del Ecuador.

Durante las décadas de 1980 y 1990 existía una forma de carrera profesional dentro del ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador que, pese a no haber sido legalmente oficializada, otorgaba al servidor público la posibilidad profesionalizarse y ascender. “Desde 1982 ya existía la función de carrera. Teníamos 15 niveles, siempre tenía que haber concurso”, refiere la entrevistada No. SP56. “Había un diploma mediante evaluaciones por año de servicio, por cursos, en las décadas de los ’80, ’90, creo que empezó con Roldós y Hurtado”, refiere el entrevistado No. SP51, tecnócrata, ingeniero agrónomo con 30 años de servicio en el MAGAP. Intentos de reforma del Servicio público en esta cartera de Estado se dieron antes del inicio de la administración correísta como parte de políticas públicas implementadas en gobiernos orientados hacia la reducción del aparato estatal.

En 1993 se dio la primera salida de personal, fue la primera salida de servidores públicos. Fue porque la idea era reducir el tamaño del Estado y había un tema de privatizar las empresas estatales. Hasta el ‘93 había programas nacionales de cacao, banano, esto desapareció y con ello el personal, pero luego (también) las políticas públicas (Entrevistada No. SP56).

En 1996, durante el gobierno de Abdalá Bucaram se registró el ingreso masivo de “muchas gente de Guayaquil” contratada por el ministro Hugo Encalada, empresario bananero de la provincia de El Oro designado ministro de Agricultura y Ganadería por

Bucaram, según relata la entrevistada No. SP56. La figura de designaciones por patronazgo de clan caracterizó a dicho gobierno; pero fueron contrataciones de corta duración, al igual que la administración del presidente que las patrocinó. El sistema de concursos iniciado en la década de 1980 tuvo su declive a partir de 1999, durante la administración de Jamil Mahuad. Se promovió la entrada de funcionarios públicos sin concurso; en el mismo período existió descontento entre servidores de carrera con larga trayectoria, debido a las dificultades presentadas para lograr ascensos de categoría, relata la entrevistada.

Dentro del plan de reformas institucionales que contemplaba cambios estructurales en la Función pública del Ecuador, en marzo de 2007 Correa firmó el Decreto No. 7 con el que sustituyó el nombre del ministerio de Agricultura y Ganadería por el de ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca del Ecuador (MAGAP). Al igual que en otras instituciones gubernamentales investigadas durante el presente trabajo, con el cambio de denominación de este ministerio se produjo la concentración de funciones de varias instancias bajo un misma unidad administrativa.

El 26 de febrero de 2009 se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 1577 que confirió atribuciones a la SENPLADES para emitir informes previos a la creación, reorganización, fusión y supresión de los organismos y entidades públicas dependientes de la función Ejecutiva, lo cual dejó el camino expedito para el proceso de reformas estructurales dentro del MAGAP y del conjunto de instituciones públicas.

Tres meses más tarde, el 26 de mayo de 2009 se expidió el Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP. Del mismo modo en que se procedió en el MRECI-MREMH, la eliminación de instituciones y la transferencia de sus competencias antecedieron a una reforma institucional. El 28 de mayo de 2010 el presidente Rafael Correa firmó el Decreto Ejecutivo No. 373, con el cual suprimió el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y sus competencias fueron transferidas al MAGAP. El 21 de junio de 2010 la SENPLADES emitió el informe favorable para que proceda la reforma del Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP, en armonía con la Reforma Democrática del Estado, dictamen que fue avalado por el ministerio de Relaciones Laborales el 6 julio de 2010.

De forma paralela, se reformó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAGAP y se creó una Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. En noviembre de ese año, Correa firmó un nuevo Decreto Ejecutivo, el No. 534, con el que

suprimió el Instituto Nacional de Riego (INAR), determinó el traspaso de sus competencias al MAGAP a través de la subsecretaría de Riego y Drenaje creada para el efecto, así como el traspaso de sus funcionarios al MAGAP en unos casos, y la desvinculación laboral en otros. En enero de 2011 se creó los viceministerios de Desarrollo Rural y de Acuicultura y Pesca; en febrero de ese año, un nuevo decreto presidencial eliminó el Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA) y sus competencias fueron transferidas al MAGAP, creándose la Coordinación General de Innovación.

Luego de la entrada en vigencia de la LOSEP en octubre de 2010, el presidente Correa determinó que se daría inicio a la reforma de la Función pública ecuatoriana, que contemplaba la salida de decenas de miles de empleados públicos y el mejoramiento de la eficiencia de los ministerios. La primera institución donde se aplicó la mencionada reforma fue el MAGAP. La SENPLADES, en conjunto con la SNAP y el MT, había realizado un proceso de evaluación institucional que determinó que alrededor del 56% de los servidores públicos del MAGAP desempeñaba cargos administrativos, y que un porcentaje restante desempeñaba funciones técnicas. En noviembre de 2010 se inició el proceso de reforma institucional del MAGAP, cuyo objetivo fue revertir los porcentajes señalados, de modo que un 60% de los servidores estuviera conformado por funcionarios técnicos y que el porcentaje restante se destinara a personal administrativo.

Dentro del proyecto correísta se estipuló que estos cambios eran la base para alcanzar la soberanía alimentaria, para lo cual el ministerio debía “recuperar la rectoría” y ser organizado territorialmente, de acuerdo con los objetivos de descentralización de la SENPLADES. Se determinó, asimismo, que el 35% de los funcionarios del MAGAP estaba contratado en Quito y que no se contaba con el número necesario de técnicos para satisfacer las demandas de los territorios. Con la reforma institucional se revertiría estos porcentajes y el personal del ministerio en Quito se reduciría a un 20%, en tanto que un 70% de los funcionarios del MAGAP trabajaría en las provincias. Con ello se buscaba cumplir con las metas de descentralización contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus documentos anexos. Durante este período fueron creados tres viceministerios, siete coordinaciones de desarrollo productivo y varias secretarías.

A pesar del crecimiento del aparato ministerial descrito, se determinó que 461 servidores públicos fueran desvinculados y que 876 funcionarios de entidades adscritas al

MAGAP deberían dejar sus puestos. Se configuró para ello una “política de desenrolamiento” que debía actuar en consonancia con lo estipulado en la LOSEP. En primer lugar, se llevaría a cabo la jubilación obligatoria de los servidores públicos cuya edad superase los 70 años; una segunda etapa de desvinculaciones se produciría por “retiro voluntario”. También se efectuaría rondas de supresión de los puestos con perfiles considerados innecesarios dentro de las nuevas competencias, así como de los puestos en las unidades departamentales que se suprimieran.

Un total de 1.337 servidores públicos sería desvinculado y se esperaba subir la cota a 1.700 desvinculaciones. Se proyectó que este número de empleados sería reemplazado por 300 funcionarios con perfil eminentemente técnico. En junio de 2011, 700 servidores públicos se habían acogido a la jubilación voluntaria.

Mientras estos cambios institucionales se sucedían a pesar de la fortaleza que los gremios del sector productivo privado tradicionalmente ejercían dentro de este ministerio, se implementaba de forma paralela la búsqueda de adhesión al proyecto correísta para hacer frente a los roces suscitados entre sectores del campesinado e indígena con el presidente Correa.

En junio de 2010 se inició un programa de capacitación agraria denominado Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), presentado por el presidente Correa en Montecristi, Manabí, horas antes de la emisión de su Enlace Ciudadano No. 175. Según lo expresado por Correa, el objetivo de estas escuelas se cifraba en contribuir a mejorar las técnicas de producción de agricultores y campesinos e impulsar el desarrollo humano en las comunidades campesinas, indígenas y negras acoplando la implementación de una revolución agraria a su proyecto de gobierno denominado la Revolución Ciudadana. Se escogió a 840 organizaciones rurales, campesinas y agrícolas para ser beneficiarias de estas capacitaciones y se preparó a cientos de capacitadores técnicos jóvenes. Luego de asistir a estas escuelas, los agricultores, comuneros y pequeños productores podían acceder a paquetes de beneficios ofrecidos por el MAGAP.²⁷

La creación de estos centros de capacitación fue vista con alguna preocupación por sectores de las organizaciones campesinas e indígenas, ante la posibilidad de que se

²⁷ Enlace Ciudadano No. 175 desde Montecristi, 10 de junio de 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=zI5XpUU8t40>

produjese un adoctrinamiento político. No se encontró evidencia de que las ERA hayan influido en la adhesión de sectores campesinos, indígenas y de comunidades afroecuatorianas al proyecto correísta. Sin embargo, fue posible recolectar información acerca del aporte de estas escuelas al desarrollo de sectores rurales de la provincia de Imbabura; se concluye que el impacto generado no fue significativo en cuanto a temas relacionados con la productividad, el empoderamiento de emprendimientos para la reactivación económica de las familias, la comercialización de sus productos y el acceso a la tierra y el agua, con lo cual no se habría cumplido con los objetivos planteados (Vinueza Garrido, 2015).

El análisis de las cifras presentadas en el Cuadro 4.7. revela que en 2009, año en el cual se inició en el MAGAP el plan de reforma institucional de las instituciones públicas del Ecuador, este ministerio contaba con una plantilla de 4.385 servidores públicos; es decir, un incremento de 721 empleados en relación a 2008. Este aumento podría ser explicado por las autoridades como resultado de un inicio anticipado del traspaso al MAGAP de un segmento de los funcionarios de las instituciones adscritas al MAGAP que se encontraban en proceso de supresión.

En 2010, en esta cartera de Estado se registró un recorte de 1.091 funcionarios públicos con relación a 2009, lo que representa un 24.9% del personal. Ello coincidió con la puesta en marcha del plan de desvinculación laboral y supresión de puestos de trabajo notificado por Rafael Correa. Este número coincide con los resultados anunciados en cuanto a la desvinculación de 1.337 servidores públicos, ya que se había planificado de forma simultánea la contratación de 300 nuevos funcionarios que tendrían un perfil eminentemente técnico. Sin embargo, la implementación de esta política pública de reducción de personal y optimización de los recursos no dio los resultados ofrecidos, como se demuestra en los sucesivos incrementos anuales de personal, que llegaron a completar 3.700 funcionarios en 2011, 4.190 en 2012, 4.688 en 2013, 4.888 en 2014 y 5.598 entre 2015 y 2016.

Con estas cifras se verifica que, lejos de una reducción, el incremento de servidores públicos en el MAGAP entre 2010 -año del inicio de las desvinculaciones laborales- y 2016 fue de 2.304 servidores públicos, un aumento del 69.9%. La desvinculación laboral fue descrita como

La salida de técnicos que sabían todo, pero los sacaron con el Acuerdo 813. Desde que se inició (el gobierno de) Correa el decreto fue general, el 813. Aquí salieron siquiera unas 300 personas de 800 que éramos de nombramiento. Ahora tengo entendido que somos unas 120 de nombramiento. Ahora hay una estrategia, ya no entran a puestos de gasto corriente, servidor público con nombramiento, sino a proyectos con nombramientos temporales, los utilizan en otras cosas y no en el proyecto para el que fueron contratados (Entrevistada No. SP56).

4.4.3. Aplicación de reformas III: El Plan Piloto de Reforma Institucional del ministerio de Finanzas del Ecuador.

Según funcionarios del Sector público y expertos en el diseño e implementación políticas públicas entrevistados para este trabajo, los planes propuestos por la SENPLADES en cuanto a desconcentración de servicios, cambios y mejoras en el servicio que los funcionarios públicos ofrecían a la ciudadanía, así como la operacionalización interna e interinstitucional de las oficinas públicas no daban los resultados esperados.

Una presión interna proveniente del Ejecutivo, sumada a la presión de la ciudadanía que se valía de las nuevas herramientas informáticas para presentar reclamos por recibir un servicio que desde su punto de vista no había mejorado pese a los ofrecimientos presidenciales, pusieron en agenda pública la necesidad de implementar una nueva reforma que apoyara la funcionalidad de la LOSEP. Una reforma institucional que comenzaría con un “Plan Piloto”, para lo cual serían seleccionados ministerios cuyo perfil estuviera catalogado como de alto rendimiento.

Esta reforma se extendería, más adelante, a todas las instituciones del Estado. El proceso de formulación de soluciones fue llevado a cabo por un comité interinstitucional dirigido por la SENPLADES, organismo que dentro del modelo de gobierno correísta “fungía como ente investigador, formulador y diseñador de las políticas públicas en el Ecuador”, según describe el entrevistado No. EX1. Este tecnócrata explicó, asimismo, que el MT desempeñó también un rol fundamental en la formulación del mencionado plan. Se

llevó a cabo un análisis de idoneidad que determinó que el plan piloto sería ejecutado en el MF.

Se escogió al MF “porque Finanzas estaba avanzado, tenía un modelo pionero de gestión”, explicó el entrevistado No. EX1. Según este funcionario, dicho modelo de gestión correspondía a la naturaleza eminentemente técnica del ministerio, que no le permitía tener un alto grado de patronazgo ni de politización en comparación con otras entidades públicas cuya gestión ha sido -tradicionalmente- más propensa a recibir cuotas provenientes del clientelismo tradicional y de diferentes formas de patronazgo.

Dentro de esta planificación se determinó que en el Servicio de Rentas Internas (SRI) también se ensayaría el “plan piloto”. Pero según el entrevistado No. EX1, la supuesta implementación en el SRI no arrojaría resultados útiles ya que el proceso de desconcentración y modernización de dicha institución estaba en marcha y presentaba buenos resultados desde la gestión de la economista Elsa Romoleroux de Mena, entre 1998 y 2004.²⁸

El 21 de junio de 2011, la Subsecretaría General de Democratización del Estado de la SENPLADES emitió el documento “Informe favorable a la Matriz de Competencias y Modelo de Gestión” mediante el Oficio No. SENPLADES-SGDE-2011-118, a fin de que el MF implemente la reforma institucional, poniendo en marcha el proceso de decisión en base a la formulación antes descrita.

El 23 de noviembre de 2011, el informe conjunto de la SENPLADES y la Subsecretaría General de Democratización del Estado fue ratificado por el MF mediante el Acuerdo Ministerial No. 254. Cabe señalar que en la viabilidad de estos cambios habría influenciado la emisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas publicado en el Registro Oficial del 22 de octubre de 2010 en el Libro de Finanzas Públicas, según se describe en el Acuerdo Ministerial No. 254 del 23 de noviembre de 2011. En este Código se estableció un nuevo marco conceptual y legal de las finanzas públicas en el país. Una disposición transitoria, la Décimo Séptima, instituyó los lineamientos para los procesos de reestructura del ministerio de Finanzas; el Artículo No. 74 definió al ministerio de Finanzas como “ente estratégico para el país y su desarrollo”.

²⁸ Diario El Universo ofrece una argumentación similar en la nota titulada “Elsa de Mena será reemplazada por Vicente Saavedra al frente del SRI” del 6 de septiembre de 2004, <https://www.eluniverso.com/2004/09/06/0001/9/4812819316F746E09952E02087F99817.html/>

De igual manera, cuando se expidió el Acuerdo Ministerial No. 254 se realizó la sustitución, a partir del Artículo 44, del texto constante en el Libro III del Decreto Ejecutivo No. 3410 que hablaba sobre la Organización y Administración del MF, el cual databa de 2003 y ya había sido reformado en una ocasión por el gobierno correísta, el 13 de julio de 2010.

Entre los cambios, se definió una nueva misión y visión para el MF más acorde con el discurso de la SENPLADES. La organización y administración del ministerio se replanteó en 16 cuerpos legales entre los cuales se destacaba el objetivo de desconcentración, que se erguía como política de Estado a cargo de la SENPLADES, y el objetivo de mejoramiento del rendimiento y la eficiencia a través de la implementación de procesos de Talento Humano propuestos por el ministerio del Trabajo.

La reforma institucional creó nuevas secretarías; se diseñó un proceso de depuración “en base a una inteligencia de mercado para evaluar las mejores prácticas para depurar el personal”, explicó un funcionario que participó en el diseño de la reestructura. La primera meta a alcanzar era conseguir la reducción del tamaño del ministerio, de 500 empleados a 300, aproximadamente. Es importante indicar, en este punto, que en el diseño se estableció una salvedad que le permitió al MF actuar con autonomía en su proceso y le correspondió informar únicamente al MT y a la SENPLADES sobre los avances, a diferencia de otras instituciones que estaban sujetas a las disposiciones y lineamientos que les señalaban las entidades mencionadas.

De este modo, aunque la regulación de la LOSEP establecía la compra de renuncias obligatorias mediante la aplicación del Decreto 813, el MF manejó su propio modelo de desvinculación y por ello no aplicó la modalidad de renuncias obligatorias masivas -que según el criterio de algunos funcionarios públicos entrevistados es un proceso inhumano- sino que se diseñó un plan de desvinculación que estuvo a cargo de personal técnico del MF, de funcionarios de las instituciones rectoras, incluida la SNAP, y contó con la asesoría de expertos de una empresa consultora especializada en temas de desvinculación y reinserción laboral.

El diseño institucional contemplaba una serie de etapas a través de las cuales se llegaría al objetivo de depurar y reducir la nómina en el MF como paso previo y esencial para la reforma institucional del Estado. Como primer paso se realizó una serie de

evaluaciones escritas, seguidas de entrevistas técnicas estructuradas y de la “Evaluación 360°”, un modelo de evaluación en el cual participaban no solamente el jefe directo del funcionario, como en otras instituciones, sino también un colega del funcionario evaluado que tuviese el mismo nivel jerárquico; también participaba un usuario/funcionario externo y, de ser el caso, un subordinado del funcionario en cuestión, con el objeto de conseguir una visión lo más completa posible del perfil en estudio.

Se creó también la “Evaluación voluntaria de honorabilidad”, un cuestionario que “dejaba ver si el servidor público era una persona honorable, correcta”, explica el funcionario entrevistado, quien añade que el diseño de depuración se manejó como un tema de marketing estratégico interno, “un proceso innovador” que incluyó talleres de capacitación. Asimismo, se buscó prever los escenarios que iban presentarse, entre ellos, preparar con charlas sobre reinserción laboral a los servidores públicos que fuesen objeto de desvinculación.

Otro punto importante a destacar es que se definió que las vacantes que fueran a producirse luego de cumplido el proceso de depuración serían llenadas por concursos de meritocracia. Pero a pesar del profesionalismo que fue dedicado al diseño, su implementación se convirtió en un proceso que removió las estructuras más profundas del MF, y según el criterio de la mayor parte de los funcionarios entrevistados en dicho ministerio, fue percibido como un impacto negativo. Un aspecto notorio reportado por los funcionarios entrevistados que pasaron por el proceso de depuración fue que éste se aplicó a los servidores públicos de carrera, a personas con nombramientos, pero no a quienes entraban por designación directa. Según la visión de los entrevistados, estos contratados entraron por motivos políticos o de amistad, es decir, designaciones por patronazgo. “Hubo mucha resistencia, bárbara, impresionante (...). El rato que vas en contra de la gente (...) te ven como el enemigo público número uno” explicó el entrevistado No. EX1, quien participó de forma directa tanto en el diseño como en la implementación del Plan Piloto.

Antes de cumplir con el proceso de evaluación se realizó una valoración preliminar en la que los funcionarios sin título universitario tuvieron que acogerse a la desvinculación. En este proceso fue desvinculado automáticamente un gran número de funcionarios. En el paso siguiente, la prueba de evaluación escrita adoleció, según varios de los entrevistados en este ministerio, de fallas relacionadas con la “ayuda” que proporcionaron algunos

servidores públicos a sus colegas, al encontrarse en posición de proporcionarles las preguntas del cuestionario, de modo que el funcionario que iba a ser evaluado iba a rendir la prueba con la ventaja de conocer las respuestas. La entrevistada No. SP13 describe lo sucedido desde la perspectiva de una tecnócrata de carrera.

Hay que analizar el antecedente. El ministerio de Finanzas pasó por un proceso de reestructuración por criterio del presidente de la República. Se dividió el ministerio de Finanzas y se creó el ministerio Coordinador de la Política Económica. En mi criterio personal seguimos haciendo lo mismo, porque ellos mandan acá lo que hay que hacer. En 2011 pasamos a reestructuración drástica por decisión política, todos pasamos pruebas técnicas y sicotécnicas, incluso e independientemente de lo que dice la LOSEP, en lugar de tener 70/100 en las pruebas, había que alcanzar el 80/100, porque íbamos a ser ministerio estratégico. Fue 100% discrecional porque no se cumplió con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Entrevistada No. SP13).

¿Qué sucedió luego de la depuración y de las evaluaciones realizadas durante el proceso de implementación del plan piloto? “De quinientos cincuenta que éramos, quedamos ciento veinte, ciento cincuenta, y nos reubicaron de acuerdo a nuestras competencias en enero de 2012”, concluye la tecnócrata. Como paso siguiente a la desvinculación masiva, la planificación contemplaba que la contratación de nuevo personal se realizaría en mediante procesos estrictamente meritocráticos, en base a los méritos y competencias de los candidatos. Pero según la percepción y experiencia de los funcionarios entrevistados que permanecieron en el MF luego de la reestructuración, desde 2012 entró “muchacha gente joven con méritos, pero sin mucha experiencia” (entrevistada No. SP13), directamente al rango de servidor público 7, la categoría más alta de la tabla y por ende, con la remuneración más alta, según los entrevistados No. SP2, SP7, SP10 y SP14.

La entrevistada No. SP13 describe que cuando se efectuaron las nuevas contrataciones no hubo un proceso de integración y se tuvo que trabajar atravesando lentos procesos de acoplamiento que surgieron de iniciativas propias por parte de los funcionarios

que habían conservado sus puestos, logrando en muchos casos conciliar la experiencia de los antiguos con el conocimiento de los nuevos.

Según el testimonio de los entrevistados No. SP1, SP7 y SP12, el concurso de méritos para llenar parte de las vacantes que se produjeron en 2012 tras la desvinculación de personal en 2011 fue anulado por el INM, que entonces funcionaba como ente autónomo y receptó las denuncias de concursantes que tuvieron conocimiento de que personal que se encontraba trabajando en el MF con contratos provisionales, unido a un grupo de personas cercanas a funcionarios con nombramiento y a asesores designados por la presidencia de la República habían recibido las preguntas y respuestas de las pruebas escritas y orales antes de que se realizaran los exámenes y alcanzado calificaciones de hasta 100/100.

Tras comprobar las irregularidades, el INM convocó a un nuevo concurso en el cual sí hubo transparencia, según los funcionarios citados. Cabe señalar que el testimonio de estos entrevistados, sumado a una experiencia particular descrita por la entrevistada No. SP15 otorga al INM un nivel de idoneidad que concuerda con lo expresado por expertos citados en el Capítulo II de este trabajo, con respecto a la calidad de dicha institución en sus inicios. La pérdida de autonomía del INM fue calificada por los tecnócratas del MF como un cambio negativo.

Para sus creadores, el plan piloto de reestructuración del MF tenía como objetivo optimizar el desempeño de dicha institución mediante la contratación de personal calificado. Esto permitiría reducir la plantilla de contrataciones a un máximo de 300 servidores públicos. La realidad mostró un escenario distinto en el cual se produjo la desvinculación de alrededor de la mitad del personal del ministerio y la contratación de centenares de jóvenes con títulos de tercer y cuarto nivel, pero sin experiencia profesional.

Las cifras proporcionadas por el MF permiten estudiar la veracidad del escenario descrito por los funcionarios entrevistados. Se comprueba que la plantilla de 2010 contaba con 604 funcionarios en total, mientras que en la plantilla de 2011 este número se redujo a 473 funcionarios, contracción que sin embargo no refleja el número real de desvinculaciones que se produjeron con la aplicación del Plan Piloto, ya que incluye las nuevas e inmediatas contrataciones de funcionarios jóvenes y sin experiencia, como fueron descritos por los tecnócratas entrevistados.

De igual manera, las cifras presentadas en el Cuadro 4.7. confirman el aumento progresivo del número de contrataciones en el MF alcanzando un pico de 546 empleados en 2013, un año electoral que para el entonces presidente Rafael Correa fue decisivo para alcanzar sus metas de empoderamiento. “De los quinientos y más que éramos, quedamos unos cien. Cuando fue la reestructura pensamos que íbamos a quedar en unos doscientos ó trescientos, pero otra vez ya estamos en más de quinientos”, expresó la entrevistada No. SP8. Al igual que otros entrevistados, esta tecnócrata afirmó que muchos de los servidores públicos desvinculados no contaban con título profesional, pero que la estabilidad laboral y el nivel profesional al interior del ministerio les habían permitido capacitarse de la mejor forma para realizar un trabajo eminentemente técnico.

“La esperanza era la profesionalización (...). Había gente muy preparada que no tenía título, vinieron chicos jóvenes con títulos pero sin preparación de trabajo. Las autoridades tenían que preparar a esos jóvenes y eso produjo un gran desgaste” (Entrevistada No. SP8).

La descripción que resume lo ocurrido con la implementación del plan piloto de reforma institucional del MF se encuentra en lo expresado por el entrevistado No. SP14, quien entonces era director de Talento Humano de dicha institución y participó directamente en el proceso.

Si bien es cierto que se ha hecho un trabajo valioso, cuando tienes un ente planificador, cuando tienes un ente como SENPLADES, antes CONAM, cuando creas tanta institucionalidad, con tantos ministerios coordinadores, secretarías, instituciones, ahí está la falla. Y el problema no es la reforma, sino el modelo de planificación que se ha hecho. Han estatizado todo y por si acaso, van y crean otra institución, otra secretaría. Eso es lo que detiene a lo que se ha avanzado. Los del BID nos han hecho un análisis, un examen, pero no ves un costo/beneficio positivo. El avance se choca con la planificación del Estado (Entrevistado No. SP14).

La descripción del diseño y la implementación del plan piloto de reestructuración institucional del MF y los resultados obtenidos permiten mirar hacia el interior de la construcción de las políticas de captación de cargos públicos dentro la Función pública ecuatoriana durante la administración correísta. El plan de desvinculación masiva de funcionarios públicos descrito en los dos últimos subtemas, y la posterior realización de nuevas y mayores vinculaciones guardan objetivos que serán develados por los resultados de la investigación empírica que se presenta en el Capítulo V de este trabajo.

4.4.4. Aplicación de reformas IV: El ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador.

4.4.4.1. Introducción.

Dentro de la corriente de cambios surgida con la revolución Juliana, el 13 de julio de 1925 se consolidó una nueva perspectiva conceptual sobre la problemática social y el papel que debe ser asumido por el Estado (Ojeda, 1988, p. 13). La Junta de Gobierno Provisional instaurada tras el derrocamiento del presidente Gonzalo Córdova creó el ministerio de Previsión Social y Trabajo, ente que tuvo a su cargo “políticas y actividades relacionadas con previsión social, trabajo, beneficencia, sanidad e higiene, agricultura, inmigración, colonización y estadística general” (Montenegro, 2004, p. 29).

La importancia de esta cartera de Estado fue desestimada por los gobiernos que ejercieron el poder entre 1931 y 1935, años durante los cuales fue suprimida. En 1979, aún bajo el gobierno de las Fuerzas Armadas, a pedido del presidente electo Jaime Roldós el ministerio de Previsión Social pasó a llamarse ministerio de Bienestar Social (Ojeda, 1988, p. 16). Se reconoció sus competencias como “organismo responsable de formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de seguridad social, protección de menores, cooperativismo, promoción popular y bienestar social (Montenegro, 2004, p. 29).

El 8 de octubre de 1999 se expidió el Decreto Ejecutivo No. 1323 mediante el cual se fusionaron el ministerio de Trabajo y Recursos Humanos con el ministerio de Bienestar Social en una sola entidad que se denominó ministerio de Trabajo y Acción Social. Durante la presidencia de Lucio Gutiérrez, el 23 de septiembre de 2003 se cambió nuevamente la

denominación de la entidad, esta vez a ministerio de Desarrollo Humano, sin cambios en cuanto a sus competencias. El 27 de octubre de 2003, Gutiérrez restituyó al ministerio su nombre anterior (Montenegro, 2004, p. 31).

El recurso clientelar que los gobiernos encontraron en esta cartera de Estado se ha manifestado en sucesivos intentos de incorporarla a frentes de tipo social, junto con otras instituciones gubernamentales que cumplen roles similares. Así, el ministerio de Bienestar Social formó parte del denominado Frente Social creado el 3 de agosto de 2000, durante la administración interina de Gustavo Noboa (Montenegro, 2004, p. 32).

Al ser ésta una cartera de Estado con excepcionales potencialidades clientelares, las designaciones por patronazgo de los presidentes del Ecuador a partir del retorno a la democracia en 1979, han estado apegadas al tipo de patronazgo ejercido en sus respectivos gobiernos. Una revisión de los perfiles de los ministros que han ocupado esta cartera de Estado permite afirmar que desde la administración de Roldós (1979-1981) hasta la de Sixto Durán-Ballén (1992-1996), el ministerio de Bienestar Social estuvo dirigido por funcionarios con un perfil de tipo tecnocrático alto o medio, y únicamente durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), con una definida filiación política hacia el partido del presidente.

Con el inicio del gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997) el ministerio de Bienestar Social se ve afectado por las designaciones discrecionales por patronazgo familiar o de clan de sus ministros. La primera cuota es otorgada a Adolfo Bucaram Ortiz, hermano de Abdalá Bucaram, quien se convierte en ministro de Bienestar Social. Durante la administración de Lucio Gutiérrez (2003-2005) las designaciones ministeriales por patronazgo alcanzaron nuevamente un nivel alto, pero esta vez, en las modalidades de patronazgo de clan o familiar y de partido.

4.4.4.2. Un cambio de nombre, un “cambio de época”. El inicio de una nueva estrategia de patronazgo.

El 23 de agosto de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 580 fue modificado una vez más el nombre del ministerio de Bienestar Social. Esta vez pasó a llamarse ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

La importancia estratégica que revestía este ministerio para la acumulación de caudal político y social tanto en zonas urbanas como en territorio se evidenció en el discurso ofrecido por el presidente Rafael Correa, con motivo de este cambio de denominación. Una parte importante de su contenido estuvo dedicado a exponer las condiciones de trabajo en extremo desfavorables a las que habrían estado expuestos los servidores públicos de esta entidad durante gobiernos anteriores al mandato correísta. La nueva administración fue presentada como “un cambio de época” en el cual los servidores públicos cumplirían una misión histórica ante el pueblo ecuatoriano que había sido perjudicado por un Servicio público apegado “al testaferrismo y al neoliberalismo”. He aquí un extracto.

Un pasado reciente, oscuro y vergonzoso, de permanente y sistemática violación de los derechos de funcionarios, empleados y trabajadores del ministerio de Bienestar Social ha determinado que hoy las autoridades que dirigen esta cartera hayan invocado la sabiduría ancestral y hayan convenido en hacer una limpia histórica. (...). Ministerio quiere decir servicio, y ese vocablo no fue solamente violentado y olvidado sino que, al amparo de actitudes mafiosas, fue utilizado para, desde ahí, embestir contra el pueblo ecuatoriano que, rebelde y valiente, se levantó contra el gobierno de patrañas y oprobios de Lucio Gutiérrez. (...). Pero fue precisamente ese pueblo el que subvirtió un malhadado destino e impuso, a fuerza de convicción, sacrificio y voluntad, una ética diferente, la ética de la Revolución Ciudadana. (...). Por eso ahora, con el cambio de época y este nuevo tiempo para imaginar y crecer, es necesario que esa limpia histórica dé incluso un nombre diferente a esta entidad. Y no es solamente un cambio de nomenclatura lo que incide en esta transformación institucional, es también un cambio en las decisiones políticas que por primera vez, quizá desde los tiempos de Alfaro están amparadas en la voluntad popular. (...) MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL se llama, desde hoy, este ministerio que estará destinado al servicio del pueblo ecuatoriano. El antiguo ministerio, sepultado por sus propias prácticas al servicio del neoliberalismo y el testaferrismo aupó corrupción y violencia, mientras en lo interno, sus funcionarios y trabajadores no

fueron estimulados para que su obra y sacrificio les brinde un sano orgullo. El MIES actuará como garante de los derechos humanos, económicos y sociales de todos los ciudadanos y ciudadanas, de todas las comunidades y todos los grupos que integran nuestra sociedad. Eso quiere decir: todos los miembros de la sociedad, y, en particular, los grupos de mayor vulnerabilidad y marginación.²⁹

Con este discurso, el presidente Correa dio inicio al plan de reorganización del ministerio de Bienestar Social, el cual contemplaba un incremento importante de sus atribuciones y competencias. Al igual que en otras instituciones, se llevó a cabo la supresión de oficinas y la creación de nuevas instancias, junto con la transferencia de instituciones al MIES desde otros ministerios.

En este marco de acción se transfirieron las competencias, atribuciones y funciones de la subsecretaría de Economía Social y Solidaria al MIES, mediante Decreto Ejecutivo No. 831 publicado en el Registro Oficial No. 251 de 14 de enero de 2008. El 3 de julio del mismo año, mediante Decreto Ejecutivo No. 1170 se creó el Instituto del Niño y la Familia (INFA), entidad que fusionó al Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), a la Operación Rescate Infantil, al Fondo de Desarrollo Infantil y a la Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia. Otras instituciones creadas durante este período fueron el Programa de Previsión de Alimentos, creado el 26 de marzo de 2009, y el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, entidad adscrita al MIES establecida el 24 de abril de ese mismo año.

Luego de las reestructuraciones anotadas, el cuatro de noviembre de 2010 la SENPLADES emitió un informe favorable para la implementación de la reforma institucional que había planteado para el MIES, la cual se llevaría a cabo con la participación del ministerio de Relaciones Laborales y el MF. Esto significó, al igual que en otras entidades públicas, un período de supresión de cargos y desvinculaciones laborales.

Si bien no fue posible obtener información sobre el alcance y efectividad de las reformas planteadas en este ministerio, se puede tomar como indicador que el 2 de enero de

²⁹ Rafael Correa, discurso de presentación del MIES, 29 de agosto de 2007, file:///C:/Users/cecil/AppData/Local/Temp/29-08-07DiscursoMinisterioInclusionEconomicaySocial-1.pdf

2013 la SENPLADES suprimió el INFA y sus funciones principales fueron distribuidas entre el MIES y las áreas médicas del MSP.

Una revisión del Cuadro 4.7., permite verificar que la variación en el número de servidores públicos en el MIES estuvo inicialmente relacionada de forma directa con el ingreso de Rafael Correa al poder en 2007. Se observa un incremento de 1.607 a 1.919 empleados entre 2006 y 2007, respectivamente. La anexión de un conjunto de entidades públicas al MIES ocurrida entre 2008 y 2009 como preámbulo de la reforma institucional de la gestión pública, puede explicar el incremento de 1.898 a 6.151 servidores públicos entre estos dos períodos fiscales. La disminución del número de empleados públicos entre 2009 y 2010, de 6.151 a 3.747 coincide, a su vez, con el inicio de la aplicación del plan de reformas.

Sin embargo, a partir de 2010 se aprecia un crecimiento permanente de la nómina de empleados públicos del MIES. Únicamente se registra un decrecimiento en 2012, año en el cual se implementó el llamado Estatuto Orgánico por Procesos. Esto significó un nuevo proceso de reorganización interna, esta vez a cargo de la ministra Doris Soliz, perteneciente a la cúpula del buró político de Rafael Correa. La reorganización dio como resultado que entre los años 2012 y 2013 se presentara una variación desmesurada en la nómina de servidores públicos del MIES, pasando de 1.387 a 9.908, respectivamente.

Sin embargo, a pesar del desfase temporal que representa esta fluctuación, el incremento en el número de funcionarios públicos en esta institución está verificado, ya que, además de los incrementos ya mostrados, pasó de 9.908 empleados en 2013 a 11.238 en 2014, y a 11.463 empleados públicos en 2015.

4.4.4.3. ¿Partido o presidente? Alineación en el MIES durante el gobierno correísta.

Un factor a destacar dentro de este ministerio fue el alto nivel de adhesión a la figura de Rafael Correa mostrado por una gran cantidad de los funcionarios públicos entrevistados, en concordancia con la lealtad personal que todas las ministras que pasaron por esta cartera de Estado profesaron hacia Correa. Sin embargo, la necesidad del mandatario de tener en el MIES a un ministro con perfil más político que técnico, hizo que reemplazara a la primera ministra que designó para el MIES, Jeannette Sánchez, una tecnócrata y académica perteneciente a la facción “tecnocrática”, por María de los Ángeles

Duarte, una arquitecta guayaquileña perteneciente a la facción del gobierno correísta identificada en este trabajo como *los entrepreneurs*.

La administración ministerial de María Duarte tuvo lugar entre junio de 2009 y abril de 2010, período durante el cual se consolidó el proceso de reforma organizacional del MIES, diseñado por la SENPLADES en colaboración con instituciones relacionadas.

La adhesión de los funcionarios del MIES al proyecto de Rafael Correa se manifestó también en un compromiso voluntario con las políticas públicas implementadas por la administración correísta. En esta investigación se apreció que la lealtad de los funcionarios estaba direccionada hacia el presidente Rafael Correa y no hacia su partido, Alianza PAIS. Adicionalmente, fueron claros en mostrar su apoyo a las designaciones por patronazgo argumentado que era necesario trabajar con personas de la misma ideología para que las políticas públicas fluyan. El término “ideología”, las frases y líneas discursivas utilizadas por el presidente Correa en sus sabatinas y entrevistas con medios de comunicación, fueron empleados repetidamente por servidores públicos entrevistados en el MIES, no obstante se observó un nivel académico alto y perfil tecnocrático en muchos de ellos.

En contraposición con lo manifestado por los funcionarios del MF -quienes atribuían a la cúpula del presidente Correa y la SENPLADES una intromisión que los llevó a afirmar que existía un nivel alto de politización en sus funciones- el cuerpo de servidores del MIES calificó como correcto lo que denominó “ideologización” (no politización) del ministerio. Esto se refleja en los resultados arrojados por la muestra en esta cartera de Estado y en testimonios como el del entrevistado No. SP28, funcionario de la Dirección de Juventudes del MIES y asambleísta alterno por Movimiento Autónomo Regional (MAR) y en los testimonios de otros entrevistados.

En el MIES ha habido una evolución en la designación discrecional, ya puede entrar gente que no tenga títulos de universidades finas. (...) Ahora hay mayor libertad para ejecutar los programas. Lo malo es que no existe demasiado control, debería haber un control más fuerte. (...) En este ministerio, como es el grande del gobierno por la cantidad de gente que maneja y por la cantidad de usuarios, yo creo que ha sido positivo (el ingreso de funcionarios por patronazgo, política). Responde a la lógica del pensamiento latinoamericano de que las crisis no sean pagadas por el pueblo. La atención al sector vulnerable se ha mantenido. Antes era

un servidor público que maltrataba a los usuarios, ahora se ve al usuario como el beneficiario, ¡el detentador de un poder! (Entrevistado No. SP28).

Es mejor trabajar con gente alineada ideológicamente. Es mejor en la alineación para ayudar en los proyectos (Entrevistada No. SP21).

Si la lógica de un gobierno es traer a alguien porque hay un compromiso político que es servir a la ciudadanía, entonces esto (la contratación por patronazgo, política) es orientado a servir, entonces todo fuera perfecto. Pero hay que reconocer que no todos tienen ese compromiso y hacen quedar mal, porque no tienen el amor por la patria. (El impacto en la política pública) es excelente, nuestros funcionarios se han puesto la camiseta para construir el país, sólo resultados positivos (Entrevistado No. SP27).

No hay patronazgo porque en los gobiernos de antes para tener gobernabilidad tenían que gobernar con todos los partidos políticos, pero ahora no (porque el gobierno tiene mayoría), es más meritocrático (Entrevistado No. 24).

Si bien era predecible que funcionarios jóvenes, reclutados para el MIES durante la administración de Rafael Correa manifestaran abiertamente su adhesión, llamó la atención el hecho de que funcionarios que podrían clasificarse como de carrera por haber trabajado en esta entidad por períodos que van desde los once hasta los veintiocho años expresaran una defensa del “proyecto” y estableciesen que la alineación a éste no era política, sino ideológica. Todo lo cual significó un contraste con la dinámica encontrada en otros ministerios.

El alineamiento es lo que identifica la participación, para hacer que la gestión fluya. Creo que estas designaciones han mejorado en nivel académico, meritocracia, obviamente en muchas de ellas hay una alineación política, pero en todo nivel se ha mejorado la designación de gente en relación a tiempos anteriores. Ahora hay menos, en el pasado era más político –ahora es ideológico

(Entrevistado No. SP23, tecnócrata, 28 años de servicio en el MIES en el área de Dirección Financiera).

Ahora es mejor, se debe tener criterio, experiencia y afinidad ideológica (...). Con el Plan del Buen Vivir ya no pones a tu amigo sino a personas que puedan cumplir el plan. Han entrado a direcciones, viniendo de procesos cotidianos (...). Lo positivo es que se ha ganado en la parte técnica y política. Es un avance súper importante porque puedes hacer un compromiso de cómo cambiar este ministerio que antes se llamaba ministerio de Bienestar Social y ahora es un ministerio de Inclusión Económica y Social (...). ¡Cómo llegaron a cambiar los perfiles de los funcionarios de alto rango! Con la LOSEP cambió, ahora se puede acceder a cargos, a servicios. Hay procesos de evaluación, hay criterios meritocráticos (...). (Entrevistado No. SP29, tecnócrata, 11 años de servicio en el MIES).

He pasado por varios presidentes. En estos últimos diez años lo que ha habido es una renovación de las personas que ocupan los cargos públicos. Personalmente lo he sentido, ha sido un apoyo para los profesionales, antes eran los mismos que ocupaban los puestos. (...) Ha sido positivo, porque además de tener gente de su confianza también se ha hecho un análisis exhaustivo de sus carpetas, de las habilidades técnicas de cada persona (Entrevistado No. SP25, coordinador del área jurídica, 19 años en el servicio público).

Una estrategia de adhesión de los movimientos y organizaciones sociales del territorio nacional tomó forma a través de los MOAS, como se denominó al conjunto de movimientos y organizaciones sociales adscritos al proyecto correísta.

El MIES es la cartera de Estado encargada del control de las organizaciones que trabajan, atienden el ciclo de vida de las personas. De las 10.000 organizaciones que hay en el país, el MIES tiene 6.000 y más de las organizaciones sociales, tenemos estrecho vínculo con ellas, por ejemplo convenios, prestaciones de servicios (Entrevistado No. SP25).

4.4.1.4. Contrataciones con prácticas de patronazgo “inclusivo”.

La estrategia de adhesión de los movimientos sociales al proyecto correísta tuvo repercusión en el número y composición de la nómina de servidores públicos del MIES, al abrirse espacios para sectores de la sociedad que estuvieron tradicionalmente excluidos de la Función pública y habían conformado movimientos y asociaciones, pudiendo nombrarse a grupos LGBTI, mujeres afro-ecuatorianas, mujeres indígenas, campesinos entre otros. “Se ha mantenido la discrecionalidad pero lo que ha cambiado es el compromiso. Antes eran imposibles los temas LGBTI. (...) El MIES tiene más pluralidad para que todos estén contentos” expresó el entrevistado No. SP30, servidor público del MIES, activista LGBTI. Esta explicación sirve asimismo para entender el incremento y naturaleza de los servidores públicos que ingresaron al MREMH durante la administración de Ricardo Patiño.

La revisión documental confrontada a la investigación empírica no muestra evidencia de que en el MIES se haya llegado a cumplir un intento de reestructuración institucional similar a lo descrito en los subtemas 4.4.1., 4.4.2. y 4.4.3. En su lugar, se llevó a cabo un incremento continuo y estricto en la nómina de funcionarios, en consonancia con las políticas de inclusión social y de adhesión al proyecto correísta.

Sin embargo, la investigación empírica puso en evidencia la alta rotación de funcionarios en este ministerio, en el cual se aplicó una severa política de contrataciones y despidos haciendo uso e interpretación de las herramientas legales decretadas en la LOSEP que incluyó una política de “nombramientos provisionales” no especificada en dicho reglamento. Esta política de vinculaciones y desvinculaciones se relacionó directamente con el nivel de adhesión que alcanzaba el funcionario contratado y era determinante a la hora de extender la contratación, otorgar un nombramiento definitivo o transferir al funcionario a otra dependencia para que pueda continuar trabajando en la Función pública.

Esto desembocó en una rotación alta de funcionarios contratados durante el período correísta y perjudicó el desarrollo de los proyectos del MIES, que no llegaban a tener la continuidad debida por el cambio permanente de directores, coordinadores y ejecutores. Pese una aprobación generalizada hacia las políticas públicas de inclusión, al consenso con respecto a que la permeabilidad ideológica era necesaria para la implementación exitosa de las políticas públicas y a la afinidad o filiación política con el movimiento Alianza PAIS, la preocupación de los funcionarios de esta cartera de Estado por ser removidos de sus cargos

era evidente y se manifestó en varios de sus testimonios.

En el MIES son dos años de contrato y te tienes que ir. Sobre los concursos, antes hubo un boom de concursos, ahora ya no hay concursos, el Estado ya llegó a su capacidad. (...) Lo malo es que la gente que viene, sabe se va, eso no es bueno (Entrevistada No. SP17).

Ahora hay nombramiento provisional y es indefinido, pero no ha habido los concursos. Le veo mal a la gente que tiene que salir porque se le cumplen los dos años. Ahí sí nos ha tocado medio duro porque nos quedamos sin una pata. De ahí sí vienen con el perfil pero sin experiencia y eso es malo porque se atrasa el trabajo (Entrevistado No. SP20, servidora pública con nombramiento).

He visto que la ministra trae personas muy preparadas, estudiadas y capaces, y de otros grupos, que traen personas muy preparadas. Lo negativo es que no hay una continuidad por la rotación. En la LOSEP pusieron que era dos años y les tocó salir, hay gente que está dos años, muy buenos técnicos, y les tocó salir. (...) Hay gente que es muy preparada pero si no es afín no tiene oportunidad, es como si se llega a un tope y de ahí no se puede avanzar más (Entrevistado No. SP19, servidor público adscrito al Código del Trabajo).

No conozco en detalle la LOSEP, pero al menos durante dos años no se garantiza el contrato, ni un año, peor dos, peor aspirar a un nombramiento. No hay garantía para una persona que entra a una institución pública sin afiliación política. Los que tienen afiliación política hasta tienen nombramientos provisionales y les dan nombramiento. La misma queja que tengo yo ahora, he podido ver en todo el Ecuador, esta problemática por el simple hecho de no tener una afiliación política (Entrevistada No. SP16, tecnócrata con 2 años de servicio en el MIES, desvinculada por finalización de contrato).

Evidentemente, la práctica de designaciones por patronazgo no contempla el criterio de los departamentos de Recursos Humanos de una institución pública. Cuando este poder de designación no está en manos de los partidos políticos, la designación de funcionarios se realiza por decisión directa del mando superior dentro del poder Ejecutivo.

En el caso del gobierno estudiado en este trabajo, la designación por patronazgo emanó principalmente desde el propio presidente Correa y de las órdenes impartidas a su cúpula de confianza, por lo cual esta práctica ha sido calificada como patronazgo hiperpresidencialista.

En el caso del MIES, la injerencia en las contrataciones y las recurrentes interpretaciones de la LOSEP desembocaron en una falta de independencia administrativa que restó atribuciones y competencias al departamento de Recursos Humanos de dicha institución, según describió el entrevistado No. SP26, director departamental quien había llegado al MIES seis meses antes de esta investigación y anteriormente se desempeñó durante 14 años como auditor en la Superintendencia de Bancos.

La injerencia siempre va a haber, pero tiene que haber una valoración técnica. Casi como que no tienen voz ni voto los departamentos de Recursos Humanos (en el tema de contrataciones). Debe haber independencia del departamento de Recursos Humanos frente al poder político. Que si dicen “esta persona es viable para el cargo” dejar evaluar si es así. La injerencia es fuerte, me quedé sorprendido de la capacidad técnica, pero eso no significa que (el departamento de Recursos Humanos) esté haciendo una evaluación técnica. (...) La consecuencia sí es positiva porque la ministra sabe que está trabajando con personas de confianza. La parte negativa es que se hace a un lado a gente de carrera que se merece más esos puestos. En el caso específico de este ministerio es positivo contar con gente de confianza porque en el desarrollo de las políticas públicas es bueno contar con gente técnica y de confianza. Está bien que haya una recomendación, pero Recursos Humanos debería tener más injerencia. (...) Puede haber una reforma, pero no sacamos nada si no se la va a utilizar. A diferencia de la LOSCCA, si viene un jefe de arriba y dice pon a esta persona, se acaba tu carrera y punto (Entrevistado No. SP26).

4.4.5. Aplicación de reformas V: El ministerio de Salud Pública del Ecuador.

4.4.5.1. Introducción.

El recorrido realizado por la Función pública ecuatoriana en la administración correísta ha permitido esclarecer que las estrategias de contratación por patronazgo fueron direccionadas desde el poder Ejecutivo. Se instituyeron dentro de los planes de reforma y reestructuración institucional llevados a cabo durante el período 2007-2017, los cuales a su vez legitimaron su diseño a través de los Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2010 y 2009-2013 y la denominada Reforma Democrática del Estado y operaron en conjunto con la LOSEP.

Es posible afirmar que el MF fue objeto de una reestructuración que eliminó a más de la mitad de un personal que podía considerarse de carrera, pero sin embargo consiguió conservar su calidad de ministerio técnico; el MAGAP fue objeto de un intento similar de reestructuración, que no llegó a concretarse y conservó su característica de ministerio técnico con fuerte presencia del sector privado; el MRECI-MREMH fue escenario de una reestructuración que casi determinó la extinción de la carrera diplomática, multiplicó en más de tres veces su nómina de funcionarios y fue determinante en la construcción de bases del proyecto correísta en el exterior; la naturaleza social e inclusiva del MIES contribuyó al éxito del proyecto correísta en la ideologización de sus servidores públicos, no obstante la incertidumbre causada por el alto nivel de rotación de sus funcionarios.

En la última institución pública estudiada, el MSP, la presencia del movimiento Alianza PAIS como parte del proceso de contrataciones por patronazgo fue un factor diferenciador. Adicionalmente, fue el único ministerio en donde la “revolución ciudadana” fue mencionada como parte de los procesos de patronazgo y politización instrumental del Sector público.

Desde el inicio de la República, la salud pública no estuvo entre los objetivos de los gobiernos ecuatorianos. Éste fue un tema atendido principalmente por instituciones de beneficencia pertenecientes al sector privado y religioso. La revolución Juliana de 1925 trajo consigo la creación del ministerio de Previsión Social, que incluyó las divisiones de Trabajo, Sanidad y Asistencia Pública, según reseña Rodas Chaves (2010). El ministerio de

Salud Pública del Ecuador fue creado por la Asamblea Constituyente de 1967 mediante Decreto No. 084 publicado en el Registro Oficial No. 149 del 6 de junio de ese mismo año. Hasta entonces, la rectoría en temas de salud fue competencia del ministerio de Previsión Social y Trabajo, a través de una subsecretaría de Salud adscrita desde 1963 a esta cartera de Estado, según reseña Avilés Pino (2000).

Cabe señalar que en 1967, el ministerio de Previsión Social y Trabajo fue objeto de una reestructuración en la cual se determinó la desaparición de la subsecretaría de Salud a su cargo y la creación de un ministerio específico del ramo. En 2002 se expidió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y en diciembre de 2006 se publicó el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Salud.

4.4.5.2. Desmantelando la institucionalidad. La era correísta en el MSP.

En 2008, con la puesta en vigencia de la nueva constitución, se estableció que la salud es un derecho y que las políticas de Salud pública funcionarían bajo la rectoría de la autoridad sanitaria nacional, es decir, el MSP. Esto dio paso a un plan de reforma que el gobierno de Rafael Correa denominó “Transformación Sectorial de Salud del Ecuador” (Rodas Chaves, 2010). El 16 de octubre de 2008 se expidió el Reglamento a la Ley Orgánica de Salud, el cual fue publicado en el Registro Oficial No. 457 de 30 de octubre del mismo año. Luego de este primer paso, el 1 de noviembre de 2011 se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del ministerio de Salud Pública y fue publicado en el Registro Oficial No. 279 de 30 de marzo de 2012.

Con este nuevo reglamento se definió la reestructuración de las atribuciones y responsabilidades del MSP. La entidad fue reorganizada territorialmente, en consonancia con los objetivos de desconcentración establecidos por la SENPLADES e implementados mediante Acuerdos No. 557-2012 y SNPD-029-2012 de esta institución y Acuerdos ministeriales No. 00001549-2012, 00003345-2013, 00003522-2013, entre otros.

El tamaño y la naturaleza social-estratégica del MSP pueden haber sido factores determinantes para que esta cartera de Estado no fuese incluida en planes de reestructuración institucional similares a los efectuados en el MF y el MAGAP, al ser incompatibles con un tipo de planificación de crecimiento exacerbado con características

similares a lo ejecutado en el MIES, como clarificó el entrevistado No. SP74, tecnócrata del MSP afiliado al movimiento Alianza PAIS.

El tema de tener ministerios más sociales hace que estos puestos sean más cotizados, con cargos que son articulados para generar procesos de permanente contacto y diálogo con la ciudadanía que sean políticamente capitalizables, (también son ejemplo) el ministerio del Deporte, el ministerio del Trabajo que es propio de las luchas sindicales. Hay cosas que se hacen con una visión técnica pero también política. Una subsecretaría de Bienestar Social, son capitales políticos que tienen que ser articulados desde un determinado movimiento (Entrevistado No. SP74).

Un análisis de las cifras proporcionadas por el Observatorio de la Política Fiscal de Quito y por el MEF presentadas en el Cuadro 4.7. de este trabajo, evidencia que entre los años 2006 y 2007 el MSP incrementó su nómina en 604 servidores públicos. La entidad pasó de tener 32.218 empleados en 2006 a una nómina 32.822 servidores en 2007, año de la llegada al poder de Rafael Correa, en el cual no existe registro de haberse implementado algún tipo de reforma o reorganización institucional en esta cartera de Estado que justifique o intente explicar este incremento.

Para noviembre de 2011, fecha en la que se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MSP, este ministerio había incrementado exponencialmente su nómina de funcionarios a 48.703 servidores públicos, lo cual representó un aumento de 16.485 empleados con relación a 2006. En 2012, año en el cual se publicó oficialmente este nuevo código junto con la creación de nuevas instituciones tales como la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) y el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones (INSPI), la nómina del MSP se incrementó hasta 62.363 servidores públicos, cifra que siguió en aumento hasta alcanzar un pico de 74.694 empleados en 2015.

Sin embargo, pese a no haber estado contemplada una desvinculación de personal sustentada en la optimización de recursos, en este ministerio se produjo el despido de cientos de funcionarios públicos y tecnócratas de nivel jerárquico alto y medio en 2011,

teniendo como ministro a David Chiriboga Allnutt, amigo personal de Correa quien entró en abril de 2010 en reemplazo de Caroline Chang, primera ministra de Salud pública del gobierno correísta. Según el testimonio de expertos entrevistados para este trabajo quienes se desempeñaban en el MSP o en proyectos de salud de este ministerio y participaron en el diseño e implementación de políticas públicas de salud, antes y durante el mandato correísta, el desacuerdo personal del mandatario con las autoridades y las estructuras institucionales del MSP incidió en una toma de decisiones que llevaría a desmontar los cuadros de directores y técnicos en diferentes áreas. Así lo explicaron el entrevistado No. SP71, experto en diseño e implementación de políticas de Salud pública y el entrevistado No. SP72, analista financiero con 34 años de Servicio público en el sector de Salud.

Fue en 2011, llegamos a trabajar y gran cantidad de personas encontraron bloqueadas las computadoras, les dieron notificación de personal por orden gubernamental de Correa, que dijo quiero que salgan equis cantidad del ministerio. La respuesta de Correa al reclamo de la Asamblea fue que salieron por corruptos (Entrevistado No. SP72).

Correa dijo “la estructura burocrática del Estado me está bloqueando”, entonces la idea era desmontar los cuadros. En Salud se eliminó cuadros enteros de Epidemiología. El momento más duro en el MSP era cuando llegaba la carta agradeciendo los servicios. Se entregaba estas cartas, los que tenían contrato, desde la ministra Vance tenían un contrato anual. Los que manejaban Talento Humano eran del partido. Ahora se está tratando de corregir, se les ha tratado de dar contratos permanentes (Entrevistado No. SP71).

Una revisión documental permitió constatar que en 2012, período señalado por los entrevistados No. 71 y 72, se publicó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MSP. De forma paralela, en agosto de ese mismo año Rafael Correa emitió el Decreto Ejecutivo No. 1290, publicado en el Registro Oficial No. 788 de 13 de septiembre de 2012. Mediante este decreto, Correa dictaminó la desaparición del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Doctor Leopoldo Izquieta Pérez (INH) y el traspaso de sus

funciones a dos instituciones creadas mediante el mismo Decreto: la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) y el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones (INSPI) mencionadas en párrafos anteriores. Estas instituciones tomarían el control, respectivamente, de la regulación y de la investigación de la salud pública.

Un minucioso trabajo de investigación sobre las políticas públicas de Salud durante el gobierno correísta desarrollado por Arteaga (2018) revela que en 2011 el presidente Correa decretó una emergencia sanitaria, la segunda en cuatro años de gobierno, que incluyó una reforma administrativa en las unidades operativas del MSP, principalmente en ocho hospitales nacionales de referencia en los cuales se determinó la sustitución de los médicos salubristas por economistas y administradores de hospitales. “De 26.000 médicos en el MSP únicamente cincuenta y dos eran salubristas. Con este enfoque se dismanteló la vigilancia epidemiológica de varios programas” (Arteaga, 2018, pp. 139–140).

Pese a la creación del plan de reforma denominado Transformación Sectorial de Salud del Ecuador y del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MSP promulgados en noviembre de 2011 y marzo de 2012, respectivamente, hasta 2017 no existía una política nacional de Salud en el Ecuador. “No hay un documento que se llame política ni plan nacional de salud. Me dijeron que era porque la SENPLADES no permitía que los ministerios armen sus planes. Como ejemplo la meta “Desnutrición Cero”, no eran metas aceptadas por el ministerio. El MSP se sentía marginado para elaborar sus propias políticas”, explicó el entrevistado No. SP71.

La institución de un servicio de carrera sanitaria para el personal de Salud, “dadas las especificidades de este sector” fue una meta de profesionalización del sector que no se pudo alcanzar. “Hace cinco años se hizo un proyecto en el Consejo Nacional de Salud, pero por temas en la Constitución no se lo aceptó en la versión final (del Estatuto Orgánico de gestión Organizacional por Procesos del MSP)” (Entrevistado No. SP71).

4.4.5.3. El peso político de Rafael Correa y Alianza PAIS en el MSP.

En el MSP, el movimiento Alianza PAIS y la Revolución Ciudadana aparecieron por primera vez de forma consistente en los relatos de los entrevistados. Se reveló un

escenario en donde los funcionarios de nivel jerárquico alto tenían que mostrar una lealtad que, si bien estaba representada en el partido, por encima de éste estaba consagrada al mandatario y a su proyecto político.

Estar en niveles políticos superiores era estar atento a la sabatina, al Plan Nacional de Desarrollo y a los vaivenes de la política. (...) Al principio eran más meritocráticos, se tomaba en cuenta los antecedentes, pero después asciende a primer plano la militancia, la afinidad” (Entrevistado No. SP71).

Cabe analizar que el Enlace Ciudadano y el Plan Nacional de Desarrollo se originaban directamente en el poder Ejecutivo. Por tanto, no puede hablarse de una obligación del funcionario de nivel jerárquico alto para con el partido, sino con el presidente Correa. En el inicio de la administración correísta se habría intentado implementar la meritocracia, mencionó el entrevistado No. SP74, pero “la realidad fue otra” al crearse nuevos escenarios con la desaparición, por Decreto Ejecutivo, del INH y la conformación de nuevas instancias entre las cuales destacó la función de control y regulación ejercida desde la ARCSA.

No había control en la época de Lucio Gutiérrez, ponían gente sin capacidad de gerenciar. En tiempos de Correa hubo exceso y abuso, pero hubo más control y profesionalismo. El problema es que los entes de control estuvieron muy politizados, estaba prohibido fiscalizar por orden gubernamental. Estaba plagado por gente del partido en los estamentos de control. (...) Alianza PAIS metía de todo, había áreas de gente que había que rescatar. A la dirección Financiera vienen cargados de títulos de cuarto nivel y los contratan como tipo expertos, pero al momento de ejecutar sus funciones no saben y acuden a los de más experiencia. Se metió mucha juventud, aquí hay un proceso en la dirección Administrativa porque botaron a los mayores para contratar jóvenes. (...) Para ser asesor no se necesita tener título sino ser del partido, aparte la mayoría de asesores son groseros, prepotentes (Entrevistado No. SP72).

A pesar de que el movimiento Alianza PAIS estuvo presente en el testimonio de los funcionarios entrevistados en el MSP, la simpatía o adhesión hacia este partido o hacia postulados de la denominada Revolución Ciudadana no se verificó de manera consistente. Esto marcó un contraste con relación a la dinámica interna en el MIES, en donde los servidores públicos mostraron afinidad ideológica o simpatía por el gobierno y el presidente para el cual trabajaban. “A los que están con la LOSEP les obligaban a ir a las marchas de Correa” afirmó el entrevistado No. SP63, funcionario administrativo con seis años de servicio en el MSP. Al igual que entre los funcionarios del MIES, a la exigencia de participar en eventos proselitistas del Gobierno se sumó la preocupación por la inestabilidad laboral causada por los contratos de dos años y el no poder acceder a nombramientos definitivos (Entrevistada No. SP61).

“No se puede trabajar más de dos años, siempre están con el temor de que no los vuelvan a recontractar”, “les dan dos años para trabajar en la entidad y se necesita experiencia, no sólo juventud” señalaron, respectivamente, los entrevistados No. SP63 y SP64. “En los hospitales más grandes del país, Eugenio Espejo, Maternidad Isidro Ayora se pone más este tipo de designaciones. En el sector de Salud es más difícil manejar de esta forma, se necesita perfiles de médicos, técnicos que tengan la experiencia necesaria, porque si no se les cae el hospital” señaló el entrevistado No. SP74, validando lo expuesto por Arteaga (2018). “El tema de los veinticuatro meses es terrible porque se pierde la continuidad”, indicó la entrevistada No. SP69. Esta tecnócrata con dieciséis años de servicio en el Sector público explicó que dentro del MSP se había “trabajado por la continuidad” buscando dar nombramientos provisionales a los funcionarios cuando concluían sus contratos de veinticuatro meses.

Una visión desde la cúpula presidencial que incluyó “el fortalecimiento del clientelismo político, la afinidad ideológica, la afiliación universal, la eliminación de otras influencias como la OPS (Organización Panamericana de la Salud), los gremios de médicos, los organismos internacionales” fue señalada por el entrevistado No. SP71.

Al priorizar lo político sobre lo técnico impacta en una gestión ineficiente. Tener una masa de burócratas militantes es interesante en lo político, además aportan económicamente. Pero al priorizar el criterio político, el pago de la factura está en

una gestión deficiente. (...) En la práctica se priorizó decisiones por el efecto político, o por responder a las políticas coyunturales del gobierno, las políticas públicas han sido variables, cambiantes. (...) Aparte de cambiar y de ser inestable en los cuadros cambia la orientación de las políticas públicas. El efecto en las políticas públicas es un vaivén y la fidelidad a lo que el presidente Correa pedía, sin miramiento a que sirviera o no. Por ejemplo, se gastó sesenta millones de dólares en el Plan Desnutrición Cero y no se logró, el 25% de niños está con desnutrición crónica. El proyecto de Transformación Sectorial de Salud (TSSE) empezó en los años 2007-2008, luego se evaporó la idea del cambio y (Correa) se fue por lo más visible, construir hospitales (Entrevistado No. SP71).

La naturaleza de las funciones del MSP determina que tenga una importante presencia en las zonas rurales del país. En estos sectores, la dinámica de patronazgo estuvo influida por el tamaño de este ministerio que se encuentra entre las entidades más grandes del Sector público ecuatoriano. Si bien la orientación en el territorio estuvo igualmente direccionada desde las directrices determinadas por el presidente Correa, se consolidó un esquema de prácticas tradicionales de clientelismo en zonas rurales. Esto llevó a una rotación de servidores públicos mucho más intensa que en las zonas urbanas, con una ausencia de capacitación y planificación que desembocó en acciones ineficientes e innecesarias. Esto fue explicado por la entrevistada No. SP75, jefa de médicos rurales durante su año de medicina rural, quien describió a los servidores públicos rurales del MSP como “los votos” de Alianza PAIS.

Las políticas públicas están ahí para implementarlas, pero si les importaran, los directores no serían gente rural que entra. (...) Tal vez las políticas de Salud son copiadas de algún sistema, pero no supieron cómo implementarlas, ni siquiera te explican cómo, como médico rural te lanzan sin explicarte nada. En los subcentros de salud entran y van a los cargos directores sin saber nada, sin conocer el lugar, sin que nadie te enseñe. No puedes ser eficiente porque no hay capacitación. En el nivel bajo los ponen por los contactos pero apoyan al partido político por miedo, porque son de libre remoción, casi nunca implementan las políticas públicas, que

hagan propaganda, eso es lo que importa. Por ejemplo a nosotros nos tomaban lista, teníamos que asistir a todas las marchas del gobierno, esto no lo mandaban por Quipux pero la gente igual iba por miedo porque son de libre remoción. Te piden plata para camisetas, para cenas, para almuerzos. En el nivel bajo los ponen a hacer todo. Ellos son los votos, son los que quieren mantener su trabajo, todos votan por el partido. Los contratos son de tres meses máximo, sin vacaciones, sin liquidación. (...) La rotación es muy alta en el nivel bajo, todos los de apoyo se van rápido. Hacen cosas innecesarias, por ejemplo pintar cuando van a visitar los inspectores. Pintan aunque no haya medicinas (Entrevistada No. SP75).

4.5. EL SERVICIO PÚBLICO ECUATORIANO EN EL FIN DEL MANDATO CORREÍSTA Y EL INICIO DE UN NUEVO GOBIERNO.

A manera de corolario, el Cuadro 4.9. presenta datos comparativos entre el fin del mandato de Rafael Correa y el inicio de un nuevo gobierno. Se verifica la existencia de nuevas variaciones en el número de empleados públicos con la entrada de la administración del presidente Lenín Moreno en el año 2017.

Cuadro 4.9. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes entre 2016 y 2017 en la administración central del Ecuador.

Ministerios	Años / Número de servidores públicos		Variación porcentual entre 2016 y 2017
	2016	2017	
MF	533	634	+18.95%
MREMH	2160	1869	-13.47%
MAGAP	5598	4564	-18.47%
MIES	11463	9802	-14.49%
MSP	74694	83007	+11.13%

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador.

La variación del número de servidores públicos entre los años 2016 y 2017 en los cinco ministerios en estudio arroja luces sobre el alcance del manejo político dentro de estas instituciones. Así, la reducción del 13.47% en el número de servidores públicos en el MREMH confirma el cambio de dirección en el manejo de esta cartera de Estado, la cual entró en un proceso de recuperación institucional en el gobierno del presidente Lenín Moreno. Este proceso se concretó con la reapertura de la Academia Diplomática Antonio José Quevedo Moscoso mediante Decreto Ejecutivo No. 625 de 21 de diciembre de 2018.

Un razonamiento similar se aplica a los descensos en el número de empleados en el MAGAP y el MIES, en tanto que el incremento en el número de funcionarios en el MSP se explica por la directriz política que mantuvo esta cartera de Estado. Verónica Espinosa Serrano, miembro del buró político de Rafael Correa, fue ratificada por el presidente Lenín Moreno y mantuvo su cargo de ministra de Salud hasta el año 2019. Por otra parte, el MEF registra un incremento de 18.95% en el número de funcionarios, que sin embargo representa el retorno al número de servidores públicos con el que contaba dicho ministerio en 2009, de forma previa a la implementación del Plan Piloto de Reforma de la Función Pública que se llevó a cabo en esta institución.

CAPÍTULO V. SISTEMATIZACIÓN GENERAL DE RESULTADOS. ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO ECUATORIANO.

5.1. RESUMEN.

En este capítulo presento la sistematización general de respuestas y resultados obtenidos en las entrevistas a funcionarios del Servicio público ecuatoriano y su correspondiente análisis.

Como se explicó en la presentación de la metodología y la estrategia de investigación expuestas en el primer capítulo, la técnica utilizada adaptó un modelo de entrevista a funcionarios públicos de niveles técnico y experto empleado inicialmente por Kopecký, Scherlis y Spirova (2008) y Meyer-Sahlin y Veen (2012). El cuestionario utilizado para este trabajo se basa en el modelo desarrollado por Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b, 2018) para una investigación regional sobre el patronazgo en América Latina al cual incorporé temática pertinente a las dinámicas de patronazgo practicadas en el Ecuador y a interrogantes que surgieron durante la investigación preliminar de esta tesis.

La conducción de entrevistas personales, semi-estructuradas y de profundidad se constituyó en herramienta fundamental para comprobar la extensión o capacidad de expansión alcanzada por las designaciones discrecionales por patronazgo en cada nivel jerárquico de la Administración pública, para averiguar cuál fue el grado de poder de designación ostentado respectivamente por el presidente Correa y por el movimiento Alianza PAIS, y qué tipo de motivaciones existieron para llevar a cabo la politización tecnocrática del Servicio público del Ecuador durante el mandato de Rafael Correa. Con ello busqué comprobar la existencia de un tipo de patronazgo combinado con hiperpresidencialismo; o como es llamado en este trabajo, patronazgo del Siglo XXI.

Me propuse averiguar si tenían cabida las contrataciones por motivos específicamente profesionales o tecnocráticos, sin influencia de la confianza política-personal (partiendo desde la confianza del presidente de la República, identificada como confianza política) o política-partidaria. Mediante este recurso pude determinar el nivel de

politización que acompañó al intento de profesionalización del Servicio público durante la administración correísta.

Busqué también averiguar en qué medida el funcionario público designado por patronazgo durante la gestión del presidente Correa accedía al cargo por confianza personal con la autoridad o por influencia del movimiento Alianza PAIS, y en qué medida se podría haber utilizado al servidor público para que cumpliera tareas de adhesión al proyecto presidencial del gobierno, denominado Revolución Ciudadana.

Del total de entrevistas conducidas, cincuenta fueron respondidas por funcionarios de nivel experto. Muchos entrevistados en este grupo poseían un amplio conocimiento y experiencia en diseño, implementación y manejo de políticas públicas de su rama de trabajo. Veinticinco entrevistas correspondieron a funcionarios con un nivel alto de conocimiento sobre el funcionamiento de su ministerio, y conseguí obtener un número importante de informantes clave. Cabe destacar que la información obtenida en estas setenta y cinco entrevistas fue perfeccionada con el apoyo de siete entrevistas realizadas a técnicos y tecnócratas de nivel experto quienes conocían a profundidad la problemática de los ministerios investigados, por su calidad de funcionarios técnicos o de asesores técnicos en políticas públicas, en reforma del Estado y en reestructuración institucional.

El total de ochenta y dos entrevistas dentro de la Función pública fue complementado con tres entrevistas a miembros fundadores del buró político del movimiento Alianza PAIS, el cual estuvo presidido desde enero de 2007 hasta enero de 2018 por Rafael Correa. Es importante destacar el valor que este material aportó a la calidad del trabajo final.

Los cinco ministerios seleccionados para esta investigación: Finanzas, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, Inclusión Económica y Social y Salud Pública son instituciones representativas de la Administración central del Ecuador ya que, como se explicó en los Capítulos I y IV, estas carteras de Estado representan diferentes patrones de profesionalización burocrática de acuerdo con la literatura comparada. Este postulado asume que el personal burocrático es más profesional en las áreas de Economía y Relaciones exteriores, más técnico en las instituciones a cargo de los temas de producción y más politizado y proclive a las prácticas clientelares en ministerios relacionados con el desarrollo social.

La selección cubre diferentes campos de un modelo de Servicio público basado en el supuesto de que las designaciones discrecionales se realizan en diferentes escalas y con distintas motivaciones, dependiendo de las áreas administrativas en donde se ejecutan (Peters y Pierre, 2004; Peters, 1988; Scherlis, 2013). La jerarquía administrativa se dividió en niveles alto, medio y bajo. El protocolo de entrevistas, que consistió en encuentros individuales, grabados, con preguntas de opción cerrada, abierta y de opción múltiple, proporcionó respuestas cuantificables e incluyó preguntas de tipo cualitativo que contribuyeron a una mejor interpretación de las mediciones cuantitativas y reforzaron la argumentación presentada en el Capítulo IV. Toda la información fue tabulada y sistematizada en matrices de datos para cuyo diseño me serví de la experiencia adquirida durante años de trabajo en áreas de investigación de mercados y de comunicación y análisis político.

Los modelos de cuestionarios de entrevistas utilizados se encuentran en el Apéndice II de este trabajo. En el Apéndice III se detalla las listas de entrevistados. Sus nombres se guardan en reserva cumpliendo un acuerdo firmado de forma previa a cada entrevista, pero se detalla información relevante sobre cada entrevistado: nivel de estudios, área de trabajo, función que desempeñaba, años dentro de la Función pública y del ministerio en el cual trabajaba y posible experiencia anterior en el Sector privado. Opcionalmente podía mencionar posible afiliación a partido político.

5.2. EXTENSIÓN DE LAS DESIGNACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS POR PATRONAZGO DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ECUATORIANA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CORREÍSTA.

Es necesario volver a señalar, en este punto, que no es tarea fácil realizar una medición objetiva de fenómenos tales como el patronazgo o la politización. Como se explicó en capítulos anteriores, medir la politización implica una combinación de prácticas formales e informales que pueden ser difíciles de identificar.

Ante las dificultades que se presentan para identificar indicadores confiables de politización, los estudiosos de la politización del Servicio público se han basado en

aproximaciones y sustitutos tales como el aumento en el número de empleados o en el gasto público en sueldos del personal, información que fue recogida y operacionalizada durante y después de la investigación de campo.

Podría argumentarse, asimismo, que los incrementos en la cantidad de personal en el Sector público no son un indicador del todo confiable de patronazgo o politización, debido a diferentes motivos; entre ellos, una política fiscal expansiva acorde con un gobierno de orientación desarrollista. Sin embargo, un gran porcentaje de los funcionarios públicos entrevistados afirmó que los ministerios en los cuales se registraron los incrementos en el número de funcionarios se encontraban altamente politizados; también aseveraron que el alineamiento de los servidores públicos con el gobierno de Rafael Correa era un requisito para trabajar en los ministerios estudiados.

Los informantes también notaron altos niveles de inseguridad laboral provocada por la gran cantidad de contratos no permanentes. La literatura comparada señala que el patronazgo se puede utilizar para establecer una administración paralela politizada (Panizza, Ramos y Scherlis, 2018, p. 72), propuesta que fue confirmada por un número importante de entrevistados en sus respuestas a las preguntas abiertas y en la investigación documental presentada en el Capítulo IV.

Cuadro 5.1. Extensión de las designaciones por patronazgo por nivel jerárquico durante la administración de Rafael Correa (en porcentajes).

		Ministerios					
Nivel jerárquico	Porcentaje de designaciones	MF	MREMH	MAGAP	MIES	MSP	Promedio
Alto: Ministros, Viceministros, secretarios, coordinadores generales, directores generales, embajadores	80%-100% Todos-Casi todos	100	93,3	60	73,4	66,7	78,7
	50%-79% Muchos	0	6,7	33,3	13,3	33,3	17,3
	21%-49% Bastantes	0	0	6,7	13,3	0	4
	0%-20% Poco-ninguno	0	0	0	0	0	0

Medio: Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos.	80%-100% Todos-Casi todos	33,3	66,7	20	33,3	33,3	37,3
	50%-79% Muchos	33,4	26,7	60	46,7	53,4	44,1
	21%-49% Bastantes	13,3	6,6	0	13,3	13,3	9,3
	0%-20% Poco-ninguno	20	0	20	6,7	0	9,3
Bajo: Asistentes, secretarios/as	80%-100% Todos-Casi todos	26,7	13,3	6,7	26,7	26,7	20
	50%-79% Muchos	13,3	53,4	33,3	20	33,3	30,7
	21%-49% Bastantes	20	20	33,3	20	20	22,6
	0%-20% Poco-ninguno	40	13,3	26,7	33,3	20	26,7

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Durante el gobierno de Rafael Correa, la extensión o capacidad del patronazgo para expandirse numéricamente en los diferentes niveles jerárquicos de la Administración pública fue considerable (Ver Cuadro 5.1.). En los ministerios investigados se advierte que la designación discrecional más fuerte (pregunta No. 1, parte I de la entrevista) se ubicó en los niveles jerárquicos alto y medio-alto. En estos ministerios, en la mayor parte de los casos la designación fue identificada verbalmente como afinidad ideológica y como lealtad al presidente Correa.

El 78,7% de los entrevistados consideró que todas o casi todas (rango de 80% a 100%) las contrataciones de nivel jerárquico alto en los ministerios en estudio fueron designaciones por patronazgo; un 17,3% adicional consideró que una mayoría (rango de 50% a 79%) correspondía a esta práctica.

La percepción sobre la cantidad de contrataciones por patronazgo alcanzó niveles altos en ministerios que hasta 2007 habían estado dentro del rango de instituciones

profesionales o técnicas. Tal es el caso, respectivamente, del MREMH (93,3% de percepciones en el nivel alto y 66,7% en el nivel medio) y del MF (100% en el nivel alto y 33% en el nivel medio).

Las cifras correspondientes al nivel medio de la jerarquía administrativa fueron más bajas, pero también significativas. En este nivel jerárquico se constató la presencia de funcionarios con perfiles técnicos con muchos años de experiencia en el Servicio público. Estos oficiales manifestaron, al responder la pregunta, que ellos ejecutaban los trabajos de responsabilidad pese a que sus sueldos eran más bajos que los de quienes ingresaban de forma discrecional.

En todos los ministerios, las percepciones sobre un elevado número de designaciones por patronazgo registraron un decrecimiento significativo en el nivel jerárquico bajo. Los entrevistados afirmaron que las contrataciones discrecionales en los niveles jerárquicos más bajos se basaron principalmente en la recomendación de amigos o familiares que eran o declaraban ser partidarios del movimiento Alianza PAIS, o que se encontraban trabajando en el respectivo ministerio.

En este nivel se manifestó que aunque los designados no tenían afiliación política eran obligados a participar en marchas a favor del régimen, a lo que la mayoría accedió por temor a perder sus puestos de trabajo.

5.3. PODER DE DESIGNACIÓN POR PATRONAZGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DEL PARTIDO POLÍTICO POR NIVEL JERÁRQUICO DENTRO DE LOS MINISTERIOS ESTUDIADOS.

Con el objeto de despejar la variable independiente que mide el factor hiperpresidencialista, uno de los objetivos de las entrevistas realizadas fue determinar quiénes detentaban realmente el poder de designaciones de confianza o políticas y diferenciarlo del poder legal que debería decidir sobre dichas contrataciones (Panizza, Ramos y Scherlis, 2018).

Específicamente, se buscó evaluar el grado de influencia que ejercían respectivamente el presidente Rafael Correa personalmente o a través de su grupo de

confianza, y el movimiento Alianza PAIS, en el proceso de designaciones por patronazgo, como indicadores del predominio de naturaleza personalista o partidista en el gobierno de Rafael Correa. La pregunta No. 2, parte I de la entrevista, estuvo dividida en dos secciones. En primer término se solicitó a los funcionarios entrevistados responder de manera general, quién tenía el poder de designación discrecional en el nivel jerárquico alto dentro del ministerio en el que laboraban. Se dio dos opciones de respuesta: el ocupante del cargo superior identificado como funcionario contratante o “patrón”, y el partido político, que en el caso del período investigado es el movimiento Alianza PAIS.

Cuadro 5.2. Poder de designación por patronazgo de ocupantes de cargos de responsabilidad dentro de la administración de Rafael Correa (en porcentajes).

	Ministerios					
¿Quién designa?	MF	MREMH	MAGAP	MIES	MSP	Promedio
El ocupante del cargo (patrón)	66,7	46,7	40	53,4	66,7	54,7
El partido político	26,6	13,3	13,3	13,3	26,6	18,6
“A veces uno de los dos y a veces juntos”	6,7	40	46,7	33,3	6,7	26,7

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Los datos presentados en el Cuadro 5.2. revelan que para la mayoría (54,7%) de los entrevistados las designaciones en el nivel jerárquico alto eran realizadas por los funcionarios ocupantes de los cargos de responsabilidad, grupo en el cual se incluye al presidente Correa y a sus funcionarios de confianza, sin consultar con el movimiento Alianza PAIS. Esto es interpretado como un indicador de lealtad hacia Rafael Correa y su buró de ministros, teniendo en consideración que la pregunta se refiere específicamente a las designaciones de confianza.

Apenas un promedio del 18,7% de entrevistados opinó que el partido de gobierno tenía poder de designación por sí solo, mientras que el 26,6% consideró que las designaciones eran realizadas indistintamente por los titulares de los cargos, por el partido o por el titular del cargo en consulta con el partido.

Es importante señalar nuevamente que ésta fue una pregunta dicotómica con dos alternativas que daban a escoger entre el ocupante del cargo superior y el partido político de gobierno -movimiento Alianza PAIS- como los posibles detentadores (patrones) del poder de selección y designación bajo esta modalidad. Pero en el momento de la tabulación de los datos fue necesario establecer una tercera categoría para ser asignada a una respuesta recurrente entre los entrevistados, en el sentido de que el funcionario con poder de designación y el movimiento Alianza PAIS en algunas ocasiones designaban juntos, y en otras ocasiones designaba cualquiera de los dos.

La fortaleza política unitaria del presidente Correa en comparación con la de su partido político se pone en evidencia en las respuestas de los funcionarios públicos del MREMH y del MIES, entidades reportadas como altamente politizadas. En estos dos ministerios se asignó un 13,3% al poder de designación del movimiento Alianza PAIS. Por otra parte, el escaso 26,7% asignado a Alianza PAIS por funcionarios del MSP representa un caso interesante, ya que fue la única de las instituciones investigadas en donde el partido fundado por Rafael Correa tuvo presencia en las respuestas de los oficiales entrevistados, según se demostró en el Capítulo IV de este trabajo.

Cuadro 5.3. Poder de designación por patronazgo del presidente de la República y de funcionarios con cargos de responsabilidad, frente al partido político (en porcentajes).

		Ministerios					
Nivel jerárquico	Poder de designación	MF	MREMH	MAGAP	MIES	MSP	Promedio
Presidente de la República	Presidente en consulta con el partido	26,7	33,3	53,3	26,6	66,6	41,3
	Presidente sin consultar a	73,3	60	40	46,7	26,7	49,34

	nadie						
	“A veces juntos/Si son lo mismo”	0	6,7	6,7	20	6,7	8,02
	Ninguno	0	0	0	6,7	0	1,34
Alto Ministros, Viceministros, secretarios, coordinadores generales, directores generales, embajadores	Ministro en consulta con el partido	20	6,7	6,7	0,0	6,7	8
	Ministro en consulta con el presidente	20	40	40	53,3	46,7	40
	Ministro sin consultar	60	33,3	46,6	33,3	33,3	41,3
	Más de una opción	0	20	6,7	13,3	13,3	10,7
	Director en consulta con el partido	20	13,3	6,7	20	6,7	13,3
	Director en consulta con superior	33,3	46,7	46,7	33,3	26,7	37,3
	Director sin consultar	46,7	26,7	33,3	40	66,6	42,7
	Más de una opción	0	13,3	13,3	6,7	0	6,7
Medio Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos	Coordinador en consulta con el partido	6,7	20	6,7	13,3	6,7	10,7
	Coordinador en consulta con superior	6,7	53,3	20	26,7	40	29,3
	Coordinador sin consultar	86,6	13,3	60	60	53,3	54,7
	Más de una opción	0	13,33	13,3	0	0	5,3

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

En la segunda sección de la pregunta No. 2, parte I del cuestionario, se solicitó a los funcionarios entrevistados responder de forma específica, quién detentaba el poder de designación en cada nivel jerárquico de la escala presentada, comenzando por el presidente de la República y finalizando con los funcionarios con cargos de responsabilidad de designación en el nivel jerárquico medio.

Con esta pregunta se consiguió conocer en detalle el poder de designación según el cargo ejercido por el oficial contratante (patrón). En cuanto al poder de designación del propio presidente Correa, los oficiales entrevistados en el MF y el MREMH asignaron puntajes notablemente altos (73,3% y 60%, respectivamente) a la opción que establece que el mandatario designa funcionarios sin consultar con su partido. Un porcentaje menor de los entrevistados afirmó que Correa “a veces” tomaba las decisiones de designación junto con el partido y/o que el presidente y el partido eran “lo mismo”.

Es importante señalar que un número alto de funcionarios entrevistados señaló espontáneamente que incluso cuando el presidente Correa llegaba a consultar al partido, la decisión final sobre las designaciones era únicamente suya. Algunos entrevistados mencionaron de forma espontánea que “Correa es el partido”. En el MIES, donde el 46,7% de los entrevistados respondió que Rafael Correa designaba sin consultar con el partido, se registró el porcentaje más alto (20%) de señalamientos en el sentido de que el presidente y el partido “a veces” tomaban las decisiones en conjunto y que Correa y el partido eran “la misma cosa”, lo cual incrementa el porcentaje de entrevistados en esta institución con la percepción de que Correa lideraba las designaciones discrecionales y por ende, las prácticas de patronazgo en el Servicio público.

La discrepancia se presenta en el MSP, en donde un elevado número de oficiales entrevistados (66,7%) consideró que el mandatario consultaba con su partido antes de designar funcionarios discrecionalmente. Al respecto, una comparación de este porcentaje con el resultado presentado en el Cuadro 5.2., en el cual una cantidad idéntica de funcionarios entrevistados (66,7%) señaló al ocupante del cargo como detentador del poder de designación frente al partido político conduce a apoyar el criterio expresado en el sentido

de que Rafael Correa, en última instancia, tomaba las decisiones sobre designaciones sin consultar con su partido político.

En el nivel jerárquico de ministros y viceministros, la consulta al partido por parte de los titulares de los cargos fue considerada aún menor, según muestra el cuadro 5.3. En promedio, únicamente el 8% de los funcionarios entrevistados consideró que los ministros y viceministros realizaban designaciones en consulta con el partido. La percepción fue que estas autoridades consultaban con el presidente Correa (40%) y que en una cantidad similar de casos (41,3%) realizaban designaciones de confianza sin consultar. La lealtad para con el presidente Correa en detrimento de la lealtad con el partido fue nuevamente notoria en el MIES, en donde ninguno de los entrevistados (0%) consideró que la cúpula ministerial consultaba al movimiento Alianza PAIS acerca de sus designaciones; el 53% afirmó que la consulta con el presidente Correa era obligatoria. Estos altos porcentajes en favor de Rafael Correa se repiten en cuatro de los cinco ministerios consultados.

Tanto en el rango inferior del nivel jerárquico superior como en todo el nivel jerárquico medio, la percepción de la mayoría de los funcionarios entrevistados fue de que la generalidad de este tipo de designaciones era realizada por el titular del cargo, en comparación con la consulta realizada al superior inmediato y al movimiento Alianza PAIS, el cual presentó porcentajes similares a los descritos para los mandos más altos. Los expertos argumentaron que el mayor grado de autonomía de los titulares de los cargos en el nivel jerárquico medio se debía a que muchos puestos de este nivel requerían habilidades técnicas y necesitaban ser llenados con personal que cumpliera el perfil de competencias requerido.

Sin embargo, durante la sección de preguntas abiertas y de opinión, un alto porcentaje de los entrevistados (66,7%) afirmó que una vez en sus cargos, los designados eran presionados para apoyar el proyecto político de Rafael Correa mediante exigencias tales como afiliarse al movimiento Alianza PAIS, asistir a las marchas programadas desde el gobierno y entregar contribuciones monetarias.

5.3.1. Gobernando sin oposición.

En el MREMH, el MAGAP y el MSP, la totalidad de los funcionarios entrevistados (100%) expresó su certeza de que ningún partido político de oposición al gobierno de Rafael Correa había tenido poder o influencia en las designaciones por patronazgo o de cuota política (Pregunta 5A, parte I del cuestionario).

Sin embargo, la adhesión y el rechazo al proyecto correísta expresados en dos de los ministerios en análisis tuvieron un punto de coincidencia no encontrado en el resto de ministerios investigados. Un 26,6% de los funcionarios entrevistados en el MIES e igual porcentaje en el MF consideró que en las designaciones por patronazgo no existía influencia de actores políticos en general, ni externos al gobierno ni pertenecientes al partido de gobierno. Pero esta aparente similitud no hizo sino ratificar el nivel de alineación y consonancia alcanzado dentro del MIES, al tiempo que, en el caso del MF evidenció la resistencia de sus funcionarios a aceptar las designaciones por patronazgo impuestas por el proyecto correísta.

Pese al consenso alcanzado por los entrevistados con respecto a la fortaleza política unitaria de Rafael Correa, es necesario regresar en este punto a la argumentación presentada en el Capítulo II de este trabajo, en el cual se explicó que la debilidad política inicial de Correa y del movimiento Alianza PAIS llevó a la realización de alianzas con partidos y caciques locales. Si bien no obtuvieron cuotas en las designaciones por patronazgo dentro de la función pública, estos actores políticos consiguieron competir por cargos de libre elección en alianza electoral con movimiento Alianza PAIS y ocuparon prefecturas tales como las de El Oro y Guayas en las elecciones generales de 2009, alcanzadas respectivamente por Montgomery Sánchez, del partido local MAR, y Jimmy Jairala, del partido local Centro Democrático, ambos ex militantes del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). En las elecciones generales de 2013, la prefectura de Manabí fue obtenida por el empresario Mariano Zambrano, fundador del partido local Unidad Primero, en coalición con movimiento Alianza PAIS.

5.3.1.1. Nuevos y viejos actores: auge y caída en el espacio de la cuota política.

En contraste con la ausencia de cuotas políticas de partidos y actores políticos ajenos al gobierno durante la administración de Rafael Correa (pregunta 5A, parte I del cuestionario), los servidores públicos entrevistados manifestaron que en la Función pública

sí existieron actores sociales y económicos que ostentaron capacidad de designación por patronazgo (pregunta 5B, parte I del cuestionario). La naturaleza de estos actores guardaba relación directa con la orientación social, política, administrativa y estratégica de cada ministerio, como fue explicado en el Capítulo IV de este trabajo.

Cuadro 5.4. Actores externos al gobierno de Rafael Correa con poder de designación de funcionarios públicos (2007-2017).

Ministerios/Actores externos con poder de designación				
MF	MREMH	MAGAP	MIES	MSP
Asociaciones de trabajadores	Asociaciones de emigrantes ecuatorianos en el exterior	Asociaciones de productores de granos	Organizaciones de afro-descendientes	Consejo de Discapacitados
	Movimiento PODEMOS-España	Asociaciones de productores de frutas	Organizaciones Juveniles /FEUE	Asambleísta Norma Vallejo (Alianza PAIS)
	Minorías sociales asociadas al gobierno de Correa-Alianza PAIS	Federaciones agrarias/agroindustriales	Cooperativas/Asociación de productores de fruta	Federación de Médicos del Ecuador (*)
	“Escuela de Venezuela”	Asociaciones de ganaderos de Costa y Sierra	Movimientos sociales/ Movimientos de mujeres	Federación de Enfermeras (*)
	“Escuela de Cuba”	Asociaciones de campesinos/ indígenas	Asociaciones de profesores	OSUNTRAMSA (*) (Organización sindical)
	Organizaciones de emigrantes retornados al Ecuador	Sector pesquero/Atuneros	Organizaciones GLTBI	Laboratorios farmacéuticos (*)
		Sector de productos químicos		Sector de productos químicos (*)
				Federación de Atención Primaria en

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP. En el MSP las organizaciones marcadas con asterisco (*) tuvieron poder de designación en gobiernos anteriores, pero éste se debilitó o desapareció durante el gobierno de Rafael Correa.

Este hallazgo permitió segmentar las instituciones investigadas en tres grupos diferenciados:

1. MREMH y MIES;
2. MF y MAGAP; y,
3. MSP.

En el primer grupo se dio prioridad a la inclusión de sectores minoritarios de la sociedad los cuales no habían tenido cabida en gobiernos anteriores y que durante el régimen de Rafael Correa vieron la posibilidad de acceder a espacios dentro de la Función pública. Un caso singular constituye la inclusión del MREMH en este grupo. Se debe resaltar que el 40% de los funcionarios entrevistados en este ministerio señaló a las asociaciones de emigrantes ecuatorianos en el exterior como influyentes en lo relativo a designaciones por cuota política, tanto en las representaciones diplomáticas en el exterior como dentro del propio ministerio, por encima del movimiento PODEMOS de España (26,7%) y de las minorías sociales aliadas al gobierno de Correa (26,7%).

En el segundo grupo el patronazgo mantuvo en buena parte su dinámica anterior a la administración correísta: las designaciones de confianza estuvieron en su mayoría reservadas para el nivel jerárquico alto, como se muestra en el Cuadro 5.2. permitiéndose el ingreso de técnicos y profesionales en ramas específicas en el nivel jerárquico medio. Sin embargo, es importante mencionar que, una vez en sus cargos, estos técnicos y profesionales eran exhortados a alinearse con el proyecto correísta, como se ha explicado en diferentes secciones de este trabajo.

Un cambio notable en la dinámica de las designaciones en el MAGAP se registró en su nivel jerárquico alto. Hasta la llegada de Correa, los nombramientos e inclusive las salidas de ministros y jerárquicos superiores del MAGAP eran definidos por grupos empresariales de los sectores agrario, agropecuario, pesquero y camaronero. Entre 2007 y 2009 el MAGAP tuvo como ministros a Carlos Vallejo y Walter Poveda, hombres de

confianza de Correa que sin embargo acreditaban experiencia en este ramo. En 2009, Correa designó al profesor universitario Ramón Espinel, a quien se solicitó el diseño de un plan de reforma institucional que no llegó a implementarse, y en 2011 al empresario bananero Stanley Vera. La inestabilidad terminó el 28 de marzo de 2012 con la designación del poeta Javier Ponce, miembro del buró político de Alianza PAIS, como máxima autoridad del MAGAP. Hasta ese momento, Ponce se desempeñaba como ministro de Defensa. Permaneció en el MAGAP hasta el fin del mandato correísta.

En el MF se produjo una dinámica que llevó a Correa a designar como ministros a dos tecnócratas formados en el ministerio: Fausto Ortiz y Patricio Rivera. Estos dos servidores públicos se alinearon con el proyecto de Rafael Correa y ocuparon el cargo de ministro de Finanzas, en dos ocasiones cada uno de ellos. Rivera se convirtió en miembro del buró político de Alianza PAIS y ocupó la cartera de Finanzas hasta el final del mandato correísta. En este ministerio, la notoria escasez de grupos externos al gobierno con cuotas de designación discrecional -en contraste con el MREMH, el MAGAP y el MIES- se toma como un indicador de la predominancia del perfil técnico del MF.

En el tercer grupo compuesto únicamente por el MSP, la escasez de organizaciones con cuotas de contrataciones significó exactamente lo contrario que en el MF, al estar motivada por la captación casi monopólica del movimiento Alianza PAIS.

Concluyendo este tema, se puede afirmar que el acceso a cargos públicos por patronazgo de los actores externos al Estado en los diferentes ministerios estuvo relacionado no solamente con el tipo de funciones realizadas por cada institución. También reflejó la dinámica de la sociedad ecuatoriana. Así, los actores con influencia en el grupo 1 representaron a minorías sociales que obtuvieron cargos jerárquicos de nivel medio y bajo, a diferencia de los productores en el MAGAP, pertenecientes al grupo 2. Es necesario señalar, sin embargo, que los grupos de productores que durante el gobierno correísta vieron relegado su poder de designación hacia viceministerios y subsecretarías del MAGAP recuperaron sus espacios de poder con el cambio de gobierno en 2017.

En tanto que el MSP se convirtió en un caso aparte. Los oficiales entrevistados en este ministerio estuvieron de acuerdo en que las asociaciones y organizaciones que ostentaron poder de designación de forma previa al gobierno correísta perdieron sus espacios ante la fortaleza del movimiento Alianza PAIS representado por la asambleísta

Norma Vallejo, quien fue mencionada por funcionarios entrevistados como un actor externo con capacidad de designación dentro del ministerio, y del Consejo Nacional de Discapitados (CONADIS). Se verifica de esta manera la coherencia con el Capítulo IV de este trabajo, que clasifica al MSP como la única cartera de Estado en donde los servidores públicos entrevistados expresaron de forma consistente que Alianza PAIS tenía un espacio importante de las designaciones discrecionales.

5.4. COMPETENCIAS Y HABILIDADES REQUERIDAS A LOS DESIGNADOS POR PATRONAZGO DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.

Para obtener una comprensión más detallada sobre las razones que pueden motivar a las autoridades para realizar contrataciones por patronazgo, la pregunta No. 3, parte I del cuestionario adaptó el formato del cuestionario de entrevistas utilizado por Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b; 2018) y fue dividida en dos segmentos. En el primer segmento (3A) se ofreció a los servidores públicos entrevistados una lista de motivaciones presentadas en forma de categorías que pudieron haber sido determinantes a la hora de escoger a quienes entrarían a formar parte de las instituciones públicas en estudio, como se muestra en el Cuadro 5.5.

La lista de categorías incluyó competencias de carácter profesional y tecnocrático y habilidades de tipo político, con el objetivo de obtener una visualización lo más objetiva posible acerca de los criterios utilizados para las designaciones por patronazgo, en sus diferentes modalidades, durante la administración de Rafael Correa en la cual se implementó un plan de reforma institucional que contempló la profesionalización del Servicio público.

Se debe tener en cuenta que, como se explicó en el marco teórico presentado en el Capítulo I, los titulares de los cargos pueden designar personal por una combinación de motivos, por lo cual las categorías no son mutuamente excluyentes y los designados pueden cumplir más de una función.

En base a este planteamiento, el diseño de la pregunta fue de opción múltiple y con la posibilidad de seleccionar varias de las alternativas. Las motivaciones para contratar funcionarios públicos por patronazgo en general fueron seleccionadas de manera que pudieran ser testeadas:

1. La posibilidad de que fuese importante ser un buen funcionario público, al estilo weberiano;

2. La posibilidad de que fuese importante ser un funcionario técnico pero alineado con el proyecto correísta; y,

3. La posibilidad de que fuese importante que el funcionario pudiera cumplir roles exclusivamente funcionales al proyecto de Rafael Correa. A este último grupo pertenecen los operadores políticos, por su capacidad de articular apoyo del sistema político para el partido gobernante (en este caso, para el poder Ejecutivo) y los contratados para apoyar al partido tanto desde sus áreas de trabajo como para hacer activismo político en marchas, mítines y en política electoral.

En el segundo segmento de la pregunta (3B) se indagó sobre las motivaciones de “control” y “recompensa” descritas en la literatura comparada.

La adaptación del formato de cuestionario de entrevistas de Panizza, Ramos y Scherlis (2014a, 2014b; 2018) en la pregunta 3A permitió definir las motivaciones y distribuir las en forma de categorías, las que se exponen a continuación:

1. Capacidad del designado para diseñar o implementar políticas públicas;

2. Capacidad del designado para conducir/dirigir la Administración pública;

3. Capacidad del designado para articular con el partido político y/o con la Asamblea Nacional; esta pregunta está enfocada hacia la habilidad requerida a los contratados por patronazgo por habilidades de operación política quienes fungen como intermediarios con el poder Legislativo, los grupos de interés y otros actores; están destinados a articular apoyo para la política pública y partidaria del gobierno (Panizza, Peters y Ramos, 2018).

4. Capacidad del designado para articular con otros sectores e instituciones del gobierno; y,

5. Capacidad del designado para hacer política electoral, roles identificados con el clientelismo tradicional (Stokes et al., 2013).

Cuadro 5.5. Competencias y habilidades requeridas para las contrataciones por patronazgo en general (en porcentajes).

Nivel Jerárquico	Capacidad/habilidad requerida	Ministerios					Promedio
		MF	MREMH	MAGAP	MIES	MSP	
Alto Ministros, viceministros, secretarios, coordinadores generales, directores generales, embajadores	Diseñar/implementar políticas públicas	66,7	33,3	80	86,7	60	65,3
	Conducir la Administración Pública	20	33,3	40	66,6	80	48
	Articular c/el partido o la Asamblea	20	66,7	73,3	20	60	48
	Articular c/otros sectores de gobierno	6,7	46,7	53,3	60	86,7	50,7
	Hacer política electoral	13,3	60	46,7	26,7	73,3	44
Medio Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos.	Diseñar/implementar políticas públicas	40	40	60	66,7	60	53,3
	Conducir la Administración Pública	33,3	46,7	60	46,7	60	49,3
	Articular c/el partido o la Asamblea	13,3	60	40	0	20	26,7
	Articular c/otros sectores de gobierno	6,7	53,3	66,7	53,3	73,3	50,7
	Hacer política electoral	13,3	46,7	46,7	20	33,3	32
Bajo Asistentes, secretarios/as.	Articular c/el partido o la Asamblea	13,3	20	13,3	0	6,7	10,7
	Articular c/otros sectores de gobierno	0	13,3	33,3	13,3	26,7	17,3
	Hacer política electoral	20	66,7	33,3	20	40	36

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Con la pregunta No. 3, parte I del cuestionario, se inició un abordaje profundo acerca de las competencias profesionales y habilidades políticas requeridas a las contrataciones discrecionales de confianza y políticas.

La capacidad para diseñar e implementar políticas públicas (Pregunta No. 3, parte I del cuestionario) como motivación para la designación discrecional recibió los porcentajes

más altos en en el MF, el MAGAP, el MIES y el MSP y en todo el promedio en los niveles jerárquicos alto (65,3%) y medio (53,3%) acorde con criterios de selección que priorizaban el profesionalismo de la Función pública

El MREMH fue una excepción. Sus funcionarios otorgaron una calificación de 33,3% a esta motivación y, en contraparte, una puntuación alta a motivaciones relacionadas con la operación política y con la capacidad de realizar política electoral, en consonancia con los hallazgos de la investigación documental presentados en el Capítulo IV de este trabajo.

De igual manera, los oficiales entrevistados tanto en el MAGAP como en el MSP asignaron una puntuación alta a la capacidad de realizar operación política (“articulación”) y a la capacidad de hacer política electoral en el nivel jerárquico alto. En el caso del MSP, posiblemente debido a la naturaleza social de este ministerio, la cual ofrecía un caudal social importante a nivel territorial que ameritaba una alta alineación en el nivel jerárquico de toma de decisiones. En el caso del MAGAP, probablemente debido a la dinámica surgida en el gobierno de Rafael Correa que arrebató a las élites gremiales la potestad sobre los cargos de nivel jerárquico alto.

Por otra parte, el ingente porcentaje otorgado por los funcionarios del MIES al diseño e implementación de políticas públicas (86,7%) y, en insólito contraste, el valor de cero (0%) asignado a los objetivos de operación política y política electoral dentro de este ministerio, no representan indicadores de que se haya alcanzado una profesionalización del Servicio público; por el contrario, estos porcentajes confirman el nivel de alineación con la figura de Rafael Correa existente dentro de esta institución. Ratifican la información recabada con la información documental y con las respuestas a las preguntas abiertas y de opinión recogida en la parte II de la entrevista, así como con indicadores tales como el incremento de contrataciones en el MIES entre 2006 y 2016 (de 1.607 a 11.463 servidores públicos).

Las habilidades de articulación presentan un porcentaje muy elevado en la escala de motivaciones de la designación discrecional en el nivel jerárquico alto. De acuerdo con la literatura especializada, su presencia es relevante en gobiernos sin mayoría parlamentaria, lo que obligaría al presidente de la República a negociar con el poder Legislativo para conseguir gobernabilidad y la aprobación de sus políticas públicas (Halligan, 2003).

Sin embargo, en el caso ecuatoriano el gobierno de Rafael Correa logró mayoría parlamentaria desde 2009, año en el que su movimiento político, Alianza PAIS, se presentó por primera vez a elecciones parlamentarias y obtuvo el porcentaje más elevado de asambleístas de la historia del Ecuador.

¿A qué se debería, entonces, el elevado porcentaje asignado por los oficiales entrevistados al interés de consolidar articulación política durante el gobierno de Rafael Correa? La respuesta se halla en el componente hiperpresidencialismo-autoritarismo identificado en la planificación estatal correísta, la cual implicó cambios estructurales e institucionales (descritos en el Capítulo IV de este trabajo) que debían ser aprobados por la Asamblea Nacional sin observaciones ni modificaciones al diseño dispuesto desde el Ejecutivo.

Se torna imprescindible realizar una comparación analítica entre el MIES y el MREMH, dos instituciones con un alto índice de patronazgo y alineación al pensamiento de Rafael Correa. Mientras que en el MIES se advirtió signos de alineación al proyecto correísta entre los funcionarios con perfil tecnocrático y, en muchos casos, con una trayectoria dentro de la institución, en el MREMH se pudo constatar, en contraste, un marcado rechazo hacia las prácticas del gobierno correísta entre los funcionarios técnicos y de carrera, tanto diplomática como administrativa. Se puede señalar como punto de quiebre al cierre de la Academia Diplomática Antonio José Quevedo M. que repercutió de forma importante en la calidad de la preparación de los funcionarios de esta cartera de Estado y permitió el ingreso de miles de funcionarios mediante designaciones por patronazgo y politización instrumental del ministerio, como se documentó en el Capítulo IV de este trabajo.

En el nivel jerárquico bajo se midió únicamente las posibilidades de contribución política de las personas contratadas por designación discrecional encontrándose, como era de esperar, la asignación general de un porcentaje bajo a la capacidad de articulación política en este nivel, en el cual no existe toma de decisiones sino el rol de participar en movilizaciones y marchas (Panizza, Peters y Ramos, 2018). Un hallazgo destacable fue el alto porcentaje asignado a este nivel en el MREMH a la habilidad de los contratados discrecionalmente para “hacer política electoral”, dato relacionado directamente con el incremento general de funcionarios, de gasto público en sueldos y de servidores públicos

enrolados en el Servicio exterior en esta cartera de Estado con el objetivo de crear bases para el proyecto correísta en otras naciones, documentado en los capítulos III y IV de este trabajo.

5.4.1. Motivaciones básicas para realizar contrataciones por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa.

La enumeración de competencias y habilidades esperadas en las contrataciones discrecionales presentada en la pregunta en 3A hizo posible lograr una apertura en los funcionarios entrevistados para que reflexionaran acerca de las motivaciones básicas o elementales del patronazgo propuestas por Kopecký, Mair y Spirova (2012) y Kopecký et al. (2016). Estos investigadores realizaron estudios comparativos sobre el patronazgo en Europa y lograron reunir evidencia significativa en varios países de este continente.

La pregunta 3B fue formulada a manera de indagación posterior a la calificación de los entrevistados a las categorías “Articulación” y “Hacer política electoral” en la pregunta 3A. Se solicitó a los funcionarios entrevistados que, con respecto al peso otorgado en las contrataciones discrecionales a la motivación de contratación por la capacidad de hacer articulación política y el objetivo de hacer política electoral (pregunta 3A), asignen valores a los objetivos prioritarios de 1. “Control” y 2. “Recompensa”.

Cuadro 5.6. Motivaciones básicas para contratar por patronazgo (en porcentajes).

Nivel jerárquico	Motivación	Ministerios			Promedio
		MREMH	MAGAP	MSP	
Alto Ministros, viceministros, secretarios, coordinadores generales, directores generales, embajadores	Para controlar	71,1	68,9	68,9	69,6
	Para recompensar lealtad/aportes	55,6	46,7	57,8	53,4
Medio	Para controlar	55,6	37,8	40	44,5
Directores, coordinadores, especialistas,					

tecnócratas, técnicos.	Para recompensar lealtad/aportes	57,8	31,1	35,6	41,5
Bajo Asistentes, secretarios/as.	Para controlar	17,8	22,2	26,7	22,2
	Para recompensar lealtad/aportes	51,1	22,2	31,1	34,8

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Los resultados presentados en el Cuadro 5.6. correspondientes a la pregunta 3B, parte I del cuestionario, perfeccionan los resultados de la pregunta 3A y completan la indagación acerca de lo que la autoridad espera de los contratados por patronazgo. Específicamente, se refieren a la motivación política; en el caso investigado juegan un papel fundamental en la comprensión de la alineación al proyecto correísta requerida al funcionario público.

Siguiendo la premisa de Kopecký, Mair y Spirova (2012) y de Kopecký et al. (2016) que afirma que uno de los roles principales de las designaciones por patronazgo es controlar la Administración pública, encontramos que, efectivamente, el objetivo de “Control” obtuvo un puntaje notoriamente alto en el nivel jerárquico alto (69,6%), decreciendo en los niveles jerárquicos medio (44,5%) y bajo (22,2%). La literatura especializada propone que la búsqueda del control político dentro de la Administración pública se produce en gobiernos cuyos partidos han estado fuera del poder por un largo período y necesitan consolidarse nuevamente (LSE GV314 Group y Page, 2012 citados por Panizza et al. 2014b, 2018).

Al ser evidente que esta propuesta no es aplicable en el caso del gobierno de Rafael Correa, una explicación para el criterio general de que existió un alto porcentaje de contratados en el nivel jerárquico superior para ejercer funciones instrumentales de control y vigilancia sobre los funcionarios públicos y el aparato estatal en general puede residir en

el hecho de que, en sus inicios, el gobierno de Rafael Correa no contó con un partido fuerte ni con un bloque parlamentario de soporte. Esta carencia inicial fue reemplazada con la conformación de un poderoso bloque dentro de la burocracia que protegió las funciones más altas de su gobierno.

La existencia de este bloque ha sido confirmada por la investigación documental y en testimonios recogidos en las entrevistas realizadas; se destaca la constatación de que a pesar de los cambios experimentados en cuanto a su conformación y objetivos durante los tres períodos presidenciales de Correa, el bloque que he denominado “los *entrepreneurs*” mantuvo su estructura y fortaleza hasta el final del mandato correísta.

Continuando con la categorización planteada, la teoría enuncia que entre los contratados por el motivo de recompensa se encuentra a militantes comúnmente identificados con roles de clientelismo tradicional (Stokes et al., 2013). Sin embargo, según los resultados de esta investigación, la percepción de los funcionarios entrevistados acerca de la recompensa a militantes es alta en el nivel jerárquico alto (53,4%) y baja en el nivel jerárquico bajo (34,8%).

¿En dónde reside la explicación a esta dinámica contrapuesta a la teoría? Al respecto, un número significativo de servidores públicos entrevistados manifestó que para los cargos de nivel jerárquico alto se designaba discrecionalmente a personas que habían realizado aportes económicos importantes en las campañas presidenciales y a gente que apoyaba políticamente o de diferentes maneras, aunque algunos no tuviesen las competencias necesarias para desempeñar los cargos. Esto fue interpretado entre los oficiales entrevistados como una recompensa de Correa a la lealtad y al aporte de estas personas.

Los oficiales manifestaron que la presencia de “recompensados” en el nivel jerárquico medio era menor debido a que en esta categoría se encuentran cargos de perfil técnico y por ello se tornaba más difícil la recompensa, un hallazgo coherente y consecuente con lo presentado hasta ahora.

Con respecto al nivel jerárquico bajo, los funcionarios entrevistados explicaron que los designados discrecionalmente llegaban por lo general por relaciones con personas cercanas a Correa o al partido quienes se encontraban laborando en el ministerio respectivo, por lo que podría interpretarse que ésta era una recompensa indirecta. Por otra parte, el bajo

porcentaje asignado por los entrevistados a esta categoría puede arrojar luces sobre la coexistencia de dicho grupo junto con un número importante de contratados a través de prácticas de clientelismo tradicional.

5.5. TECNÓCRATAS Y TECNO-POLÍTICOS DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA.

La contratación de miles de funcionarios públicos con educación de cuarto nivel fue un requerimiento en el gobierno de Rafael Correa durante su primer y segundo períodos presidenciales, en los cuales se llevó a cabo planes de diseño e implementación de reformas estructurales de la Función pública que impactaron en la institucionalidad del aparato estatal en el Ecuador, como se demostró en el Capítulo IV de esta tesis. Por otra parte, la exigencia personal y directa del mandatario a los funcionarios públicos con perfil técnico de que se adhieran a su proyecto de gobierno condujo a la alineación de técnicos y tecnócratas al proyecto de Correa.

En diferentes grados, dependiendo de la naturaleza del ministerio público, esta alineación se produjo y fue verificada de forma cuantitativa por la pregunta 4A, parte I de la entrevista. En dicha pregunta se solicitó a los oficiales entrevistados que asignaran valores a tres categorías que representaban criterios de selección ideales para la contratación de tecnócratas durante la administración correísta. Los criterios de selección fueron:

1. Que el candidato sea un profesional independiente, sin nexos de confianza política o personal; es decir, un perfil similar al observado en los concursos de méritos y oposición, acorde con criterios meritocráticos o weberianos;
2. Que el candidato sea un profesional con confianza política/partidaria; y,
3. Que el candidato sea un profesional de confianza de quien lo va a contratar, o de confianza en líneas jerárquicas superiores.

En el primer caso la existencia del patronazgo es nula; en el segundo y tercer casos, la existencia del patronazgo es verificada, aunque mostrando diversas modalidades.

La esencia del patronazgo radica en la confianza de quien designa, es transversal a otros criterios de selección y se entrelaza con éstos en diferentes medidas. Los cargos altos tienden a designar personas de su confianza creándose entre el patrón y el designado una relación asimétrica de poder en la cual el segundo de ellos debe conservar la confianza del primero ya que su contratación puede terminar en el momento en que haya una ruptura de esa confianza. (Panizza, Peters y Ramos, 2018). Estas relaciones pueden estar basadas en una confianza de tipo partidario o político, pero también pueden tener su origen en conexiones de tipo personal.

El predominio de una de estas categorías sobre las otras aporta información precisa acerca de quiénes detentan el poder de patronazgo; al mismo tiempo arroja luces sobre la naturaleza del sistema político durante el período analizado. Así, el predominio de las contrataciones por confianza política o partidaria puede ser tomado como un indicador de fortaleza del partido de gobierno o de una coalición, en tanto que el predominio de designaciones por confianza personal puede revelar la existencia de un sistema político en el cual domina el personalismo y los miembros del poder Ejecutivo detentan un alto poder de autonomía en relación al de los partidos (Panizza, Peters y Ramos, 2018).

Cuadro 5.7. Criterios de selección para la contratación de tecnócratas en general (en porcentajes).

Nivel jerárquico	Tipo de motivación	Ministerios					Promedio
		MF	MREMH	MAGAP	MIES	MSP	
Alto Ministros, viceministros, secretarios, coordinadores generales, directores generales, embajadores	Que sea independiente	33,3	6,7	53,3	44,4	28,9	33,3
	De confianza política/partidaria	57,8	82,2	82,2	75,6	71,1	73,8
	De confianza personal	84,4	93,3	86,7	80	93,3	87,5
Medio Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos.	Que sea independiente	42,2	26,7	55,6	44,4	42,2	42,2
	De confianza política/partidaria	46,7	80	55,6	60	60	60,5

	De confianza personal	73,3	82,2	75,6	80	88,9	80
Bajo Asistentes, secretarios/as.	Que sea independiente	35,6	22,2	46,7	37,8	42,2	36,9
	De confianza política/partidaria	31,1	57,8	40	44,4	40	42,7
	De confianza personal	46,7	66,7	57,8	68,9	62,2	60,5

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

El criterio de selección para contratación de tecnócratas (Pregunta 4A, parte I del cuestionario) por confianza política o partidaria obtuvo una calificación alta en la designación de cargos de nivel jerárquico de alto y medio, en consonancia con lo enunciado por Campbell y Peters (1988) y por Panizza, Peters y Ramos (2018). Sin embargo, en la percepción de los oficiales entrevistados el porcentaje asignado al criterio de designación por confianza personal superó ampliamente al de afinidad política o partidaria en el momento de decidir qué tipo de perfil sería elegido para ocupar un cargo técnico.

Estos resultados guardan coherencia con los hallazgos presentados hasta ahora en la investigación empírica y arrojan luces que apuntan hacia la corroboración de los supuestos que guían este trabajo, en el sentido de que la predominancia del patronazgo durante la administración correísta se centró en el poder presidencial y su cúpula cercana mas no en el partido político de gobierno.

Con respecto a la puntuación alcanzada por el perfil político o partidario, se debe tener en cuenta dos aspectos:

1. Que los entrevistados asociaban en gran medida el término “político” y en menor grado el término “partido” con la figura del presidente Correa, lo cual restaría importancia a la fortaleza partidaria en el criterio de selección;

2, Que este criterio de selección estaría relacionado con la necesidad de apoyo al proyecto correísta en la primera administración y en la primera parte de la segunda

administración de Rafael Correa, y fue conseguida precisamente a través de la alineación política.

Como se documentó en el Capítulo IV de este trabajo, durante el primer período señalado se realizó el diseño de la reforma institucional planteada por el presidente Rafael Correa a través de la SENPLADES; en la segunda etapa estas reformas se consolidaron a través de su implementación, llevada a cabo entre los años 2009 y 2011. En el nivel bajo de la escala jerárquica de tecnócratas, el criterio de selección por confianza personal fue aún más alto que en las otras categorías (60,5%) confirmando que los servidores públicos de este segmento no estaban estrechamente vinculados al movimiento Alianza PAIS, a pesar que se esperaba de ellos que participasen en marchas y actividades de apoyo al partido de gobierno.

El alto porcentaje de nombramientos atribuidos a la selección por confianza personal apoyaría el supuesto teórico que plantea que un partido recién creado -como era el caso del movimiento Alianza PAIS- tendría pocos cuadros orgánicos y buscaría construirse dentro del Estado (Katz y Mair, 2009; Scherlis, 2009, 2013). Sin embargo, en las dinámicas establecidas entre lo personal/hiperpresidencialista y lo político/partidario durante el mandato de Rafael Correa se debe tener en cuenta las variaciones ocurridas a través de sus tres períodos de gobierno descritas en el Capítulo III. Se puede plantear que la rápida consolidación del proyecto político personal de Rafael Correa dentro del Estado determinó que el criterio de selección de tecnócratas adquiriese una temprana exigencia de alineación política/partidaria, una forma instrumental de politización de la Administración pública en línea con los cambios surgidos dentro de la cúpula de confianza del propio Correa, en la cual las facciones “política” y “empresarial” predominaron prontamente sobre el ala denominada “tecnocrática”.

Al inicio de su tercer mandato, en mayo de 2013, el gobierno de Correa había perdido el sello reformista que exhibió en sus inicios. Su fortaleza política-personal y sus prácticas de tipo hiperpresidencial frenaron la consolidación del movimiento Alianza PAIS, con lo cual el criterio de selección por confianza personal en las contrataciones por patronazgo de tecnócratas en una modalidad personalista al estilo de Correa se incrementó frente a toda consideración partidista.

5.5.1. Habilidades de operación política requeridas a los cargos técnicos.

Como se señaló en el marco teórico de este trabajo, una de las características del patronazgo es que la persona designada para un cargo puede desempeñar diferentes roles además de la función para la cual fue contratada (Panizza, Ramos y Scherlis, 2018). Por lo tanto, es posible que las autoridades esperen que una persona contratada por afinidad con el proyecto del gobierno exhiba competencias técnicas, que un contratado por confianza presente también un perfil técnico, o que un contratado por sus competencias técnicas, aunque no fuese designado por patronazgo se alinee con el proyecto del gobierno.

Para testear esta propuesta, la pregunta No. 4B, parte I del cuestionario indagó acerca de las habilidades requeridas a un tecnócrata en áreas relacionadas con destreza política o que fuesen funcionales al proyecto del gobierno.

Cuadro 5.8. Habilidades de operación política requeridas a los cargos técnicos (en porcentajes).

Nivel jerárquico	Habilidades políticas	Ministerios			Promedio
		MREMH	MAGAP	MSP	
Alto Ministros, viceministros, secretarios, coordinadores generales, directores generales, embajadores	Capacidad de articulación política	62,2	88,9	77,8	76,3
	Capacidad de llegar al elector en territorio	77,8	88,9	84,4	83,7
Medio Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos.	Capacidad de articulación política	71,1	66,7	60	65,9
	Capacidad de llegar al elector en territorio	73,3	77,8	62,2	71,1
Bajo Asistentes, secretarios/as.	Capacidad de articulación política	44,4	40	31,1	38,5
	Capacidad de	60	44,4	33,3	45,9
	llegar al elector en territorio				

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

El Cuadro 5.8. proporciona las percepciones de los oficiales entrevistados acerca de habilidades paralelas a las funciones oficiales exigidas a una persona contratada por patronazgo en áreas en las cuales se requiere poseer competencias técnicas.

La calificación asignada a las habilidades para articular políticamente y para llegar a los electores en el territorio fue notablemente alta entre los técnicos de nivel jerárquico alto (65,9% y 83,7%, respectivamente). Pero fue aún más sorprendente que se asignara el porcentaje más alto a las contrataciones técnicas de nivel medio (65,9% y 71,1%, respectivamente). En el nivel jerárquico bajo, el requerimiento de las destrezas señaladas desciende ostensiblemente y cayó a la mitad de los porcentajes asignados al nivel jerárquico alto.

Se repite un patrón que se ha visibilizado en las preguntas anteriores, en el sentido de que el compromiso más grande fue exigido a los niveles jerárquicos alto y medio; se libera en parte al nivel jerárquico bajo, en una práctica opuesta al clientelismo tradicional. Se debe notar que la habilidad de articulación política testeada previamente en la pregunta 3A arroja porcentajes más altos al ser formulada nuevamente al final de esta sección. Ello no debe, sin embargo, llevar a confusiones. Es necesario tener cuenta que con la pregunta 4B se indaga al servidor público acerca de un único segmento en comparación con lo llevado a cabo con la pregunta 3A, que se refiere a los funcionarios públicos en general.

Estos resultados confirman la exigencia ejercida sobre los funcionarios de niveles jerárquico alto y medio designados en cargos técnicos de participar en las estrategias de difusión del proyecto de gobierno. Son descritos por la literatura comparada como tecno-políticos y fueron urgidos por Rafael Correa, mediante arengas personales y en enlaces radiales y televisivos, a constituirse en el mejor recurso e instrumento de su Revolución Ciudadana.

5.6. MEDICIÓN DE LA OPINIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ENTREVISTADOS.

Con la primera parte de la entrevista realizada a servidores del Sector público ecuatoriano se logró construir una base de datos con información cuantificada, segmentada en niveles jerárquicos alto, medio y bajo, acerca de la extensión de las designaciones por patronazgo, del poder de designación de los diferentes actores, de las motivaciones para realizar este tipo de designaciones y de las habilidades requeridas a los designados.

La segunda parte de la entrevista fue de naturaleza cualitativa; tuvo como objetivo recolectar información sobre las prácticas discrecionales dentro de la Función pública ecuatoriana durante la administración del presidente Rafael Correa que sirviera de apoyo y esclarecimiento en la indagación de las variables independientes.

Con el objeto de establecer comparaciones, se solicitó a los oficiales entrevistados que evalúen los cambios ocurridos durante este período con relación a administraciones previas y de forma específica, con el período anterior iniciado en 2003 por el presidente Lucio Gutiérrez. Esto, debido a que durante dicha administración se expidió la LOSCCA que fue derogada en 2010 y reemplazada por la LOSEP, según se explicó en el Capítulo II de esta tesis. Se pidió a los oficiales entrevistados que reflexionaran acerca de las similitudes o variaciones existentes en términos de designaciones discrecionales/por patronazgo, profesionalización y politización de la Función pública, niveles de politización y de designación discrecional en las diferentes áreas del Sector público durante las tres administraciones de Rafael Correa, y finalmente, señalar cómo impactaron estas designaciones en sus áreas de desempeño y el impacto y consecuencias de la reforma del Servicio público en la Función pública en general.

En las preguntas con opción de libre respuesta, un número significativo de entrevistados se refirió de forma espontánea a la importancia alcanzada por las designaciones por discrecionalidad/patronazgo, por la alineación política de profesionales y tecnócratas con el proyecto de Rafael Correa y por la profesionalización del Servicio público durante el período estudiado. En este tipo de preguntas fue notoria la similitud de criterios entre los servidores públicos participantes al ser consultados acerca del impacto y

las consecuencias de las designaciones por patronazgo/discrecionales y de la LOSEP implementada en sus respectivas instituciones y en el Servicio público en general.

Aunque la naturaleza de esta técnica es eminentemente cualitativa, la frecuencia de repetición alcanzada de forma espontánea en un número importante de respuestas me permitió tabular los datos y asignarles porcentajes, con lo cual logré conformar una base de datos adicional a la elaborada en la Parte I de la entrevista.

En esta investigación se planteó una clasificación de las prácticas de patronazgo. Fueron definidas como patronazgo partidario, de clan y de estilo corporativo y se propuso además una cuarta categoría ejecutada por el presidente de la República en regímenes de tipo hiperpresidencial. Esta categoría ha sido investigada y puesta a prueba a través del caso de Rafael Correa en el gobierno del Ecuador.

A continuación, en el Cuadro 5.9. se verifica el criterio de la mayor parte de los funcionarios públicos participantes en la entrevista (78,7%) en el sentido de que las prácticas de designación discrecional durante el gobierno de Rafael Correa presentaron una dinámica del todo diferente en cuanto a los gobiernos ecuatorianos anteriores.

Cuadro 5.9. Variación de las prácticas de designación por patronazgo en los gobiernos del Ecuador, antes y después de 2007.

Variación	Ministerios/Número de respuestas					Total	Frecuencia de respuesta (porcentajes)
	MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP		
Si hay variación	12	13	13	11	10	59	78,7%
No hay variación	3	2	2	4	5	16	21,3%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Es importante señalar que un número importante de oficiales entrevistados contaba con un perfil profesional con carreras de mediana y larga trayectoria dentro de la Función

pública. Ellos estuvieron en capacidad de ofrecer una visión histórica acerca de la naturaleza de prácticas previas a la llegada de Rafael Correa y pudieron corroborar la existencia de otros tipos de patronazgo en donde la familia, el grupo social o empresarial y el partido político desempeñaban roles fundamentales en las designaciones por patronazgo.

Antes había de otro tipo, ahora hay mucha burocracia, control en el sentido de la Gestión pública, pero tenemos actos de corrupción por más control que hay. (Entrevistado No. SP64).

La diferencia radica en las cuotas de poder. Antes había que repartirse para satisfacer a los partidos políticos, pero desde 2007 ya no hubo que negociar (Entrevistado No. SP53).

Según el consenso de un número significativo de entrevistados, el contraste presentado durante la administración correísta se concentró en un porcentaje muy alto (77,3%) en la obligación de alinearse con el proyecto político del presidente Correa, de participar en marchas y eventos públicos y a través de contribuciones económicas, en el crecimiento exacerbado del aparato estatal (50,7%) y en la disparidad de criterios acerca de la profesionalización del Servicio público durante este período, con un 48% de los funcionarios entrevistados opinando que fue mayor durante la administración de Correa frente a un equiparable 52% que consideró que la profesionalización fue menor en este período, según puede observarse en el Cuadro 5.10., a continuación.

Cuadro 5.10. (Respuestas frecuentes) Características de la designación por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa con relación a gobiernos anteriores.

Respuestas frecuentes	Rango	Ministerios					Total de respuestas	Frecuencia de respuesta (%)
		MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP		
Obligación de alinearse con el	Mayor	11	10	15	10	12	58	77,3%
proyecto del	Igual	2	2	0	5	2	11	14,7%

gobierno/ politización	Menor	2	3	0	0	1	6	8%
Profesionaliza- ción durante el gobierno de Rafael Correa	Mayor	8	12	3	8	5	36	48%
	Igual	0	0	0	0	0	0	0%
	Menor	7	3	12	7	10	39	52%
Discrecionalidad (designa- ciones por patronazgo)	Mayor	8	3	13	5	9	38	50,7%
	Igual	4	8	1	7	3	23	30,7%
	Menor	3	4	1	3	3	14	18,6%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

A diferencia de gobiernos anteriores, en donde el funcionario público temía perder su cargo en ocasiones cuando se producía un cambio de gobierno, la estipulación de la LOSEP en cuanto a la duración de los contratos de los servidores públicos emitida durante el mandato de Correa determinó la precariedad permanente de la situación laboral del servidor público: El funcionario veía la exigencia de alinearse con el proyecto correísta o de afiliarse al movimiento Alianza PAIS como la posibilidad de conservar su plaza de trabajo, tanto en el caso de los contratados por patronazgo como para el resto de funcionarios incluyendo a los de perfil tecnocrático, debido al aumento de contratos temporales (Artículo No. 58 de la LOSEP).

Correa más Alianza PAIS se han fusionado, y el servidor público comienza a entender que presidente, partido político y Estado son la misma cosa. Le dicen “usted entró a un equipo”, pero si no es alineado lo relegan (Entrevistada No. EX4, 31 de marzo de 2017).

Cuadro 5.11. Variación del nivel de politización del Servicio público entre los tres períodos presidenciales de Rafael Correa (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017).

Ministerios							
Respuestas frecuentes	MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP	Total	Frecuencia de respuesta (porcentajes)
De mayor a menor	--	--	1	1	2	4	8,9%
Fue igual	--	--	5	10	8	23	51,1%
De menor a mayor	--	--	9	4	5	18	40%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Cuando los servidores públicos fueron consultados acerca de que si consideraban que la exigencia de politización o adhesión al proyecto de gobierno de Rafael Correa había sido igual durante sus tres periodos presidenciales o si ésta había aumentado o decrecido entre sus diferentes mandatos (Cuadro 5.11.), el 51,1% respondió que este requerimiento había mantenido niveles similares durante los tres periodos de gobierno y el 40% afirmó que la exigencia de adscripción al proyecto correísta se incrementó progresivamente durante los tres mandatos presidenciales. Promediados, estos resultados arrojan un porcentaje considerablemente alto (91,1%) de entrevistados que consideraban que la administración correísta se encontraba politizada, en consonancia con la investigación documental y con los resultados de la Parte I del cuestionario.

Hasta aquí, la información revelada en los Cuadros 5.9., 5.10. y 5.11. permite afirmar que:

1. En el Ecuador existió una variación fundamental en el tipo de prácticas de patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa, con relación a las administraciones de sus antecesores;
2. Que se verificó la exigencia de alineación con el proyecto correísta, en términos de politización instrumental del Servicio público; y,
3. Que durante el gobierno correísta se favoreció la profesionalización tecnocrática del Servicio público; pero entre los funcionarios entrevistados existió disparidad de opiniones en cuanto a los resultados y al nivel de profesionalización alcanzado.

A continuación, el Cuadro 5.12. muestra las percepciones de los funcionarios públicos entrevistados con respecto a la dinámica de designaciones por patronazgo en los ministerios e instituciones ajenos a su área de trabajo.

Cuadro 5.12. Variación del tipo de prácticas de designación por patronazgo entre sectores ministeriales e instituciones públicas del Ecuador.

Respuestas frecuentes	MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP	Total	Frecuencia de respuesta (porcentajes)
Sí hay variación	10	10	7	4	11	42	56%
No hay variación	2	3	8	9	4	26	34,7%
Ns/Nc	3	2	0	2	0	7	9,3%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Una mayoría (56%) declaró que existían variaciones en cuanto a la manera de designar, dependiendo del área de competencias de la institución pública. Algunos entrevistados coincidieron en señalar que en carteras de Estado tales como el MF y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en donde “se maneja dinero”, o en empresas públicas en las que “se genera ingresos”, se ubicó por patronazgo a designados de confianza del presidente Correa en los cargos de responsabilidad (Entrevistado No. SP71).

Al ser consultados sobre los rasgos más notorios de las designaciones por patronazgo en sus áreas de desempeño, un número importante de funcionarios entrevistados coincidió en señalar de forma espontánea una serie de observaciones que caracterizaron a este tipo de designaciones. Esto permitió asignar porcentajes a las respuestas obtenidas, no obstante se trató de una indagación de tipo cualitativo. Se verificó paridad de porcentajes en criterios contrapuestos con respecto a la preparación y competencias profesionales de los contratados por patronazgo, como se aprecia en el Cuadro 5.13.

Cuadro 5.13. (Respuestas frecuentes) Observaciones más frecuentes acerca de los designados por patronazgo en el área de conocimiento del entrevistado.

Respuestas frecuentes	MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP	Total	Frecuencia de respuesta (porcentajes)
No están capacitados	6	1	9	6	3	25	33,3%
Sí están capacitados	5	11	1	5	4	26	34,6%
No tienen experiencia	7	1	4	2	3	17	22,7%
Se trabaja c/ gente de confianza	2	8	3	3	4	20	26,7%
Ns/Nc	0	0	0	0	0	0	0%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

La importancia asignada por el 26,7% de los servidores públicos entrevistados al trabajo “con gente de confianza”, vista por algunos como una incidencia positiva y por otros como algo negativo, superó en importancia a la preocupación por la falta de experiencia de los designados en el área a desempeñarse (22,7%) y es un motivo que se repite de forma continua a lo largo de la entrevista, de manera especial en la Parte II en la que los entrevistados tuvieron la oportunidad de desarrollar sus propias respuestas.

Estos datos permiten entrever un escenario en donde la percepción de falta de capacidad de las nuevas contrataciones discrecionales en el marco de la profesionalización tecnocrática correísta podría haber estado relacionada con su falta de experiencia de trabajo, no obstante poseer uno o más títulos profesionales.

Cuadro 5.14. (Respuestas frecuentes) Impacto de la designación por patronazgo en los resultados de las políticas públicas en el área de conocimiento del entrevistado.

Respuestas frecuentes	MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP	Total	Frecuencia de respuesta (porcentajes)
-----------------------	----	------	-------	-------	-----	-------	---------------------------------------

Las políticas públicas se cambian	2	1	3	2	2	10	13,3%
Las políticas públicas no se cumplen	2	2	11	6	6	27	36%
La rotación para los procesos	4	3	3	4	6	20	26,7%
Las políticas públicas “fluyen”	4	3	3	0	7	17	22,7%
Las políticas públicas “no fluyen”	1	9	4	6	8	28	37,3%
SENPLADES interviene demasiado	4	0	1	1	1	7	9,3%
Contratos temporales perjudican	1	4	1	0	1	7	9,3%
Hay demasiada rotación	1	5	5	1	1	13	17,3%
“¡Hay que alinearse!”	7	11	12	9	11	50	66,7%
Ns/Nc	3	0	0	0	0	3	8%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

El Cuadro 5.14. presenta un compendio de las respuestas que los funcionarios entrevistados emitieron cuando fueron consultados acerca del impacto de la designación discrecional/por patronazgo de servidores públicos en los resultados de las políticas públicas dentro de su ministerio. La similitud espontánea de criterios permitió su tabulación y la asignación de porcentajes a estos datos.

La exigencia de alinearse con el proyecto del presidente Rafael Correa surgió nuevamente en las respuestas del Cuadro 5.14. como la observación repetida de forma más

frecuente entre los servidores públicos participantes (66,7%). La alta rotación de funcionarios fue señalada nuevamente entre los impactos de las prácticas descritas en las políticas públicas (17,3%). El 37,3% de los entrevistados consideró que las designaciones discrecionales o por patronazgo condujeron a que las políticas públicas no fluyeran, que se estancaran debido a cambios de políticas (13,3%). Esto condujo a que las políticas públicas no se cumplieran (36%) y a que se detuvieran los procesos de políticas públicas que se encontraban en marcha (26,7%) cuando ocurrían los cambios de directores y coordinadores. Sin embargo, es necesario detallar que un grupo importante de servidores públicos entrevistados (22,7%) inclusive en ministerios como el MF y el MREMH, en donde algunos de ellos evidenciaron una notable resistencia al proyecto correísta, tuvieron a bien expresar una opinión no del todo negativa acerca de la designación discrecional o por patronazgo; algunos de ellos destacaron su influencia para lograr que las políticas públicas “fluyan”.

Cuadro 5.15. (Respuestas frecuentes) Evaluación de las reformas realizadas mediante la LOSEP al servicio público en el Ecuador en el área de conocimiento del entrevistado.

Respuestas frecuentes	MF	MIES	MREMH	MAGAP	MSP	Total	Frecuencia Respuesta (porcentajes)
Con la LOSEP hay avances a favor del servidor público	4	6	1	2	3	16	21,3%
Con la LOSEP no hay avances sustanciales	4	3	3	3	2	15	20%
Con la LOSEP no hay ningún avance a favor del servidor público	6	3	10	6	3	28	37,3%
Los concursos de méritos no tienen transparencia	5	2	2	2	2	13	17,3%
La regulación de sueldos es negativa para el funcionario	3	3	0	1	1	8	10,7%
La LOSEP es una	2	3	1	3	6	15	20%

buena ley							
La Ley de Escalafón del Servicio Público no se cumple	4	1	8	1	0	14	18,7%
La meritocracia no funciona	4	1	4	0	1	10	13,3%
La meritocracia sí funciona	2	3	1	0	2	8	10,7%
No hay Ley de Carrera para el servidor público	2	1	4	0	0	7	9,3%
Los contratos temporales son perjudiciales	2	8	2	4	11	27	36%
No hay estabilidad laboral para el servidor público	1	5	1	3	8	18	24%
Ns/Nc sobre la reforma en otros sectores del gobierno	9	11	6	6	2	34	45,3%

Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Para finalizar, se solicitó a los funcionarios públicos participantes en la entrevista que evaluaran el impacto que las reformas al Servicio público durante la administración de Rafael Correa habían producido en sus áreas de desempeño y en la Función pública en general. Pese a que los oficiales entrevistados demostraron poseer un conocimiento profundo del tema dentro de sus áreas de desempeño, un alto porcentaje (45,3% de los consultados) afirmó no tener información suficiente acerca de lo acontecido con la reforma al Servicio público en otros sectores del gobierno (Cuadro 5.15.).

Esta circunstancia condujo a la eliminación de la pregunta final del cuestionario en la presentación de resultados y a la adición de una última categoría al final del Cuadro 5.15. denominada “No sabe/No contesta” con respecto a las reformas al Servicio público en otros ministerios y en general, en otros sectores del gobierno. Las respuestas de los servidores públicos a esta última consulta mostraron coherencia con la entrevista realizada, como se puede verificar en los porcentajes alcanzados por las respuestas más frecuentes.

Para el 20% de los funcionarios entrevistados, la LOSEP no contribuyó con avances significativos; el 37% de ellos consideró que no aportó con algún tipo de mejora para el servidor público. Los contratos temporales resultaron perjudiciales para el servidor público (36%) por la rotación y la situación de inestabilidad laboral que generaron (24%). Sin embargo, es necesario anotar que un 21,3% de los entrevistados consideró que la LOSEP sí aportó con aspectos positivos en lo referente a regulación de escalafones y sueldos. Cabe mencionar que el servidor público ecuatoriano considera que es importante que exista una regulación para el Servicio público.

5.7. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES.

La técnica de entrevista como instrumento de medición constituyó el recurso idóneo para medir la percepción de los servidores públicos con respecto a las designaciones discrecionales por patronazgo político durante el período correísta, segmentada en tres niveles jerárquicos. Mediante este recurso fue posible medir:

1. La extensión alcanzada por el patronazgo dentro de los diferentes espacios del Servicio público durante la administración de Rafael Correa;

2. El poder ejercido por el presidente de la República en estas designaciones y el poder de designación de su organización política, movimiento Alianza PAIS, poniendo a prueba la argumentación de que el modelo de patronazgo que prevaleció fue de tipo hiperpresidencialista;

3. Las habilidades y competencias que debían cumplir los servidores públicos enrolados en este tipo de contrataciones, habida cuenta de la existencia de un plan de profesionalización tecnocrática que involucraba la adhesión política; y,

4. El rol del hiperpresidencialismo y del patronazgo como factores combinados para conseguir la politización tecnocrática instrumental de la Administración pública durante el período de gobierno de Rafael Correa.

La pregunta de investigación planteada fue la siguiente:

¿Cuáles fueron las estrategias de patronazgo puestas en marcha por el gobierno del presidente Rafael Correa para politizar instrumentalmente la Administración pública y qué papel cumplió su movimiento político, Alianza PAIS, en este proceso?

Planteé como hipótesis que el presidente Rafael Correa utilizó estrategias de patronazgo combinadas con prácticas hiperpresidencialistas para politizar instrumentalmente la Administración pública del Ecuador a través de mecanismos que buscaron la profesionalización tecnocrática del Servicio público con la adhesión de la burocracia al proyecto político de la Revolución Ciudadana.

Utilizo como variable dependiente la politización tecnocrática instrumental de la Administración pública durante el período estudiado (2007-2017). Los resultados de la entrevistas en cuanto a las motivaciones gubernamentales para realizar designaciones por patronazgo ofrecen valiosa evidencia cualitativa sobre las habilidades y competencias requeridas al servidor público, tanto en lo profesional como en lo político, lo cual confirma la existencia de la politización tecnocrática instrumental del Servicio público ecuatoriano durante el gobierno de Rafael Correa.

Esta información se nutre y complementa con la utilización de la técnica de medida compuesta y se combina los datos cuantitativos correspondientes a: 1. El incremento anual entre 2006 y 2017 del número de empleados del Servicio público ecuatoriano, con 2. Las cifras correspondientes al incremento del gasto público en sueldos de servidores públicos clasificados como gasto corriente y gastos de inversión entre los años 2006 y 2017. El incremento anual del número de empleados del Servicio público ecuatoriano fue revisado a nivel general en todo el Sector público y a nivel específico en las instituciones públicas analizadas; mientras que el incremento del gasto público en sueldos de servidores públicos clasificados como gasto corriente y gastos de inversión entre los años 2006 y 2017 fue revisado únicamente a nivel general en todo el Sector público.

Surgió la posibilidad de realizar un análisis comparativo y de cotejar las diferencias entre el incremento de empleados según la naturaleza de las funciones y competencias de cada ministerio y del grado de alineación detectado dentro de cada institución. El razonamiento que guía este supuesto es que los ministerios más politizados tuvieron un mayor incremento de funcionarios.

Debido al grado de alineación a la figura de Rafael Correa observado dentro de las instituciones del Servicio público investigadas, planteo que el grado de alineación al proyecto personal de Rafael Correa representa otro indicador que puede ser utilizado para efectuar la medición del nivel de patronazgo.

Este extenso esfuerzo me permitió formular un modelo explicativo cuya fortaleza reside en la comprobación de las variables independientes.

Inicio el análisis final con el regreso a la clasificación de facciones dentro de la administración correísta presentada en el Capítulo III de este trabajo, que permitió establecer la línea de tiempo de operación y predominio de cada una de estas facciones. Construí una secuencia lineal que delimita, respectivamente, el predominio de las facciones “tecnocrática”, de “políticos puros” y de “*entrepreneurs*”. Cada uno de sus períodos coincide de manera general con los tres períodos presidenciales de Rafael Correa y constituyen tres fases de desarrollo que en una analogía del diseño de la política pública, pueden ser visualizadas como:

1. Diseño del proyecto de gobierno;
2. Implementación del proyecto de gobierno; y,
3. Consolidación del proyecto de gobierno.

Gráfico 5.1. Línea de tiempo (secuencia lineal) de predominio de las facciones internas dentro del gobierno de Rafael Correa.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados de la investigación, durante la primera fase (2007-2009) se diseñó la plataforma institucional del proyecto correísta. En la segunda fase, la segunda facción comienza a operar de forma paralela a “los tecnócratas” mientras se produce el declive de esta facción. La tercera facción, compuesta por el reducido grupo de confianza del presidente Correa, accede al dominio de la Administración pública y de la labor de politización instrumental llevada a cabo por la facción de “los políticos puros”.

A través del análisis de variables presentado en los cuadros siguientes es posible confirmar el planteamiento realizado al inicio de este trabajo, que concierne a la edificación de un proyecto de patronazgo hiperpresidencial y de politización instrumental del Servicio público.

5.7.1. Relación de las variables independientes Patronazgo e Hiperpresidencialismo dentro de los diferentes sectores y niveles jerárquicos de la Administración pública ecuatoriana.

La variable independiente 1 -Patronazgo- ha sido operacionalizada en base a las repuestas de la pregunta 1, parte I del cuestionario, “Extensión de las designaciones por patronazgo en los niveles jerárquicos de la Administración pública”. Las propiedades de esta variable son de tipo ordinal, ya que la pregunta contiene cuatro categorías ordenadas de mayor a menor. Se construyó un tipo de pregunta con la cual el entrevistado estuvo en capacidad de categorizar por sí mismo los niveles específicos propuestos; esto produjo como resultado, indicadores de medición simple (Patino Alonso, 2020; Shepherd, 2015).

La variable 2 –Hiperpresidencialismo- ha sido operacionalizada en base a las respuestas de la pregunta 2, parte I del cuestionario, “Poder de designación por patronazgo para cargos de responsabilidad”. Presenta propiedades de tipo nominal, ya que su construcción estuvo diseñada para escoger una de dos alternativas sin un orden, intensidad o importancia específicos, como en el caso de la variable 1 (Patino Alonso, 2020; Shepherd, 2015).

Además de la información recolectada a través de las respuestas a estas dos primeras preguntas, su riqueza radica en la posibilidad de combinar las variables 1 y 2 y construir una medición compuesta que otorgue mayor precisión a los resultados (Patino Alonso, 2020; Shepherd, 2015). Estas variables pueden ser combinadas debido a que guardan relación entre sí, pero sin presentar similitudes que arrojen un resultado redundante (Peuquet, 2006).

Con este procesamiento de la información se abre una nueva vía de análisis para reforzar la hipótesis que guía este trabajo.

A través de una medición compuesta que combina la extensión o cantidad de designaciones por patronazgo reflejadas en el Cuadro 5.1. (0%-100%), con la percepción de los funcionarios entrevistados acerca de quién está en control de dichas designaciones: el “ocupante del cargo”, el “partido político” o “a veces uno de los dos y a veces juntos” (Cuadro 5.2.) siendo ésta última una opción surgida durante la investigación de campo, determiné el poder de designación en cuanto a las designaciones por patronazgo que ejercieron tanto los funcionarios públicos con cargos de responsabilidad como el movimiento Alianza PAIS por sí mismo logrando segmentar esta medición entre los niveles jerárquicos alto, medio y bajo, y en una escala que oscila entre “todos o casi todos” y “pocos o ninguno”.

Esta medición me permitió esclarecer el poder de designación ejercido por el presidente Rafael Correa y determinar si su paso por la Administración gubernamental dio origen a un nuevo tipo de práctica de patronazgo en relación con sus antecesores.

Cuadro 5.16. Medición compuesta utilizando las categorías de las variables 1 y 2: “Poder de designación” (Hiperpresidencialismo) según la “Extensión de las contrataciones en los niveles jerárquicos de la Administración pública” (Patronazgo).

Nivel Jerárquico	Extensión de designaciones	Poder de designación		
		El ocupante del cargo (patrón)	El partido político	“A veces uno y a veces juntos”
Alto: Ministros, Viceministros, secretarios, coordinadores	80%-100% Todos-Casi todos	0.43	0.15	0.21
	50%-79% Muchos	0.1	0.03	0.05
	21%-49%	0.02	0.01	0.01
generales,	Bastantes			

Embajadores.	0%-20% Poco-ninguno	0	0	0
Medio: Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos.	80%-100% Todos-Casi todos	0.2	0.07	0.1
	50%-79% Muchos	0.24	0.08	0.12
	21%-49% Bastantes	0.05	0.02	0.03
	0%-20% Poco-ninguno	0.05	0.02	0.03
Bajo: Asistentes, secretarios/as	80%-100% Todos-Casi todos	0.11	0.04	0.05
	50%-79% Muchos	0.17	0.06	0.08
	21%-49% Bastantes	0.12	0.04	0.06
	0%-20% Poco-ninguno	0.15	0.05	0.07

Fuente: Elaboración propia.

El cociente que se observa en la primera casilla del Cuadro 5.16. demuestra que la medición del poder de patronazgo de la categoría “ocupante del cargo” en el segmento “nivel jerárquico alto”, combinada con la categoría “todos o casi todos” (80%-100%) obtiene una puntuación (0.43) que representa casi tres veces la puntuación obtenida por el partido político (0.15) mediante la misma medición. De forma general, se mantiene una puntuación notablemente baja en el resto de categorías y niveles jerárquicos.

La importancia de este resultado radica en que, en el caso del nivel jerárquico alto, la categoría “ocupante del cargo” está compuesta por el presidente de la República como detentador principal del poder de designación por patronazgo, acompañado únicamente por su cúpula de confianza.

Este resultado respalda la hipótesis planteada y los resultados de la investigación realizada. Me permite avanzar hacia una nueva medición compuesta cuyos cocientes presento a continuación en el Cuadro 5.17. En esta medición exploro el poder real de designación ejercido por el presidente Correa en cada uno de los ministerios investigados, información de valor fundamental en la medida de que cada una de estas instituciones representa un área específica del Sector público.

Cuadro 5.17. Medición compuesta entre las categorías de la variable 3 (Hiperpresidencialismo): “Poder de designación del ocupante del cargo” relacionada con “El presidente de la República consultando con el partido o sin consultar a nadie”.

Ministerio	Presidente en consulta con el partido político	Presidente sin consultar a nadie	“A veces uno de los dos y a veces juntos”	“Ninguno”
Finanzas	0.18	0.49	0	0
Relaciones Exteriores y M.H.	0.16	0.28	0.03	0
Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura	0.21	0.16	0.03	0
Inclusión Económica y Social	0.14	0.25	0.11	0.04
Salud Pública	0.44	0.18	0.05	0

Fuente: Elaboración propia.

Para lograr esta medición utilizo como unidades de referencia la primera categoría expuesta en el Cuadro 5.3. “Poder de designación del presidente de la República frente al partido político”:

1. Presidente en consulta con el partido;
2. Presidente sin consultar a nadie;
3. A veces uno de los dos y a veces juntos; y,

4. Ninguno (estas dos últimas son opciones surgidas durante las entrevistas), combinada con la categoría presentada en el Cuadro 5.2. “Ocupante del cargo”.

Dentro del MF, la puntuación alcanzada por el poder de designación por patronazgo del presidente Correa “sin consultar a nadie” (0.49) expuesta en el Cuadro 5.17. contrasta de forma concluyente con la ausencia de “consulta con el partido político” (0.18) en lo referente a las designaciones por patronazgo dentro de esta institución, que es la encargada de elaborar el PGE, de definir qué proyectos de políticas públicas deben ser desarrollados y de su presentación y justificación ante la Asamblea Nacional para obtener la aprobación respectiva.

Al ser el MF una institución de naturaleza eminentemente técnica, se pone en evidencia la interferencia del poder unitario del presidente de la República en sus competencias ejercido a través de la SNAP, entidad que estuvo encargada de la elaboración de los proyectos de desarrollo, como se evidenció en los resultados de la investigación documental y testimonial expuesta en este trabajo.

En contraparte, la puntuación alcanzada en el MSP por la opción “el presidente en consulta con el partido político” (0.44) casi iguala a la opción contraria en el MF. ¿Cuál es la explicación? La naturaleza primordialmente social de las carteras de Salud Pública y su dispersión en territorio en forma de hospitales, centros de salud, brigadas de salud que cubren el todo territorio nacional hacen de este tipo de entidad un conductor idóneo para el mensaje gubernamental, sea éste de carácter técnico, social o político.

Durante el régimen de Rafael Correa, el MSP estuvo encargado de convertirse en un sistema de difusión del mensaje del gobierno por todo el territorio ecuatoriano. Según documenta la investigación presentada en el Capítulo IV, el movimiento Alianza PAIS fue percibido por los funcionarios públicos entrevistados como un actor importante en esta operación. Una revisión del incremento del número de servidores públicos en el MSP expuesto en el Capítulo IV permite verificar un crecimiento de +131.84% de la nómina de empleados; se pasó de 33.218 funcionarios públicos en el año 2006 a 74.694 funcionarios públicos en 2016 (ver Cuadro 4.7.).

Estas cifras contrastan con las que se obtuvo entre 2001 y 2006, período de contracción del Estado durante el cual el número de servidores públicos registrado en 2001, que fue de 33.646, se redujo hasta contar con 33.218 funcionarios públicos en 2016, con un decrecimiento del -4.24% (ver Cuadro 4.6.).

La decisión personal del presidente Correa para designar por patronazgo “sin consultar a nadie” en el MREMH (0.28) se acerca a duplicar la puntuación obtenida por sus designaciones solicitando la opinión del partido (0.16). Este dato puede ser tomado como un indicador del debilitamiento de la influencia en la administración correísta de la facción denominada “los puros políticos” dirigida por Ricardo Patiño, quien estuvo a la cabeza de esta cartera de Estado entre enero de 2010 y marzo de 2016. Se debe tener en consideración que el set de entrevistas en el MREMH se llevó a cabo en mayo de 2017, momento de influencia de la facción que he denominado *los entrepreneurs*.

5.7.2. Sistematización de las motivaciones para la politización tecnocrática instrumental del Servicio público ecuatoriano.

Las motivaciones para la politización tecnocrática instrumental del Servicio público ecuatoriano han sido operacionalizadas en base a las repuestas de las preguntas 3 y 4, parte I del cuestionario. Las propiedades de este indicador son de tipo nominal, ya que su construcción estuvo diseñada para escoger entre varias alternativas sin un orden, intensidad o importancia específicos (Patino Alonso, 2020; Shepherd, 2015). La importancia de esta medición radica en su capacidad de determinar qué tipo de competencias y habilidades se esperaba que mostraran las contrataciones por patronazgo, sean que éstas fueran de tipo técnico, de confianza con quien los contrataba, político o una combinación de estos motivos.

La metodología de investigación presentada en el Capítulo I explicó que tanto la pregunta 3 como la pregunta 4 están divididas respectivamente en dos secciones, de manera que la primera parte de las preguntas conduce a una indagación derivada hacia la segunda parte de estas preguntas.

En el subtema 5.4. expliqué que existen distintas motivaciones para realizar designaciones por patronazgo. Éstas revelan dos tipos de modalidades de las políticas de patronazgo: la primera presenta características del modelo tradicional clientelar (“recompensa”), en tanto que la segunda es de tipo no-clientelar y se sirve de los cargos públicos para ejercer control y consolidar el poder.

Esta investigación ha documentado la existencia de un plan de profesionalización tecnocrática del Servicio público ecuatoriano durante la primera fase de la administración correísta, formulado como parte de una reforma institucional del Estado entre cuyos objetivos se encontraba la profesionalización del Servicio público. Este argumento coincide con las percepciones de los funcionarios públicos entrevistados en los ministerios y en las entrevistas de control a expertos, en lo relativo a la existencia de requerimientos de profesionalización, si bien una mayoría de los consultados expresó que se exigía al profesional alinearse con el proyecto político del presidente Correa para permanecer en el cargo.

A continuación, en el Cuadro 5.18. muestro los cocientes de una medición compuesta que combina las competencias y habilidades requeridas a los contratados por patronazgo reflejadas en el Cuadro 5.5. “Competencias y habilidades requeridas para contratar por patronazgo en general” con la percepción de los funcionarios públicos entrevistados acerca de las motivaciones básicas para contratar por patronazgo (Cuadro 5.6. “Motivaciones básicas para contratar por patronazgo”). Con ello conseguí definir si la profesionalización tecnocrática de la Función pública durante la administración de correísta tuvo entre sus objetivos controlar políticamente la política pública y la burocracia desde la presidencia de la República o desde el partido político y conseguir la alineación política del servidor público, sea ésta con el movimiento Alianza PAIS o directamente con el presidente Rafael Correa.

Al igual que en los cuadros anteriores, la medición está segmentada entre los niveles jerárquicos alto, medio y bajo y contribuye a esclarecer si el paso del presidente Rafael Correa por la Administración gubernamental dio origen a un nuevo tipo de práctica de patronazgo en relación con gobernantes anteriores.

Cuadro 5.18. Medición compuesta que relaciona las capacidades y habilidades requeridas con las motivaciones básicas de control o recompensa.

		Motivación	
		Para controlar	Para recompensar lealtad/aportes
Nivel jerárquico	Capacidad/habilidad requerida		
Alto Ministros, viceministros, secretarios, coordinadores generales, embajadores, directores generales	Diseñar/implementar políticas públicas	0.45	0.35
	Conducir la Administración Pública	0.33	0.26
	Articular c/el partido o la Asamblea	0.33	0.26
	Articular c/otros sectores de gobierno	0.35	0.27
	Hacer política electoral	0.31	0.23
Medio Directores, coordinadores,	Diseñar/implementar políticas públicas	0.24	0.22
	Conducir la Administración Pública	0.22	0.2
especialistas,	Articular c/el partido o la Asamblea	0.12	0.11

tecnócratas, técnicos.	Articular c/otros sectores de gobierno	0.23	0.21
	Hacer política electoral	0.14	0.13
Bajo Asistentes, secretarios/as.	Articular c/el partido o la Asamblea	0.02	0.04
	Articular c/otros sectores de gobierno	0.04	0.06
	Hacer política electoral	0.08	0.13

Fuente: Elaboración propia.

Durante la administración gubernamental correísta, la importancia de la capacidad del funcionario público de nivel jerárquico “alto” para diseñar e implementar políticas públicas tuvo como objetivo lograr el control de la Administración pública, según demuestra el cociente (0.45) alcanzado por la combinación de estas dos categorías, entre un 25% y un 100% más alta que el resto de alternativas compuestas. Este resultado confirma la información recabada a lo largo de la investigación documental y empírica realizada.

Un dato importante a destacar en el análisis de resultados es que las categorías que de forma combinada presentan una puntuación medianamente relevante -aunque sin embargo un 25% más baja que la puntuación alcanzada por el “diseño e implementación de políticas públicas-para controlar”- se encuentran ubicadas, igualmente, en el segmento jerárquico “alto”. Una débil puntuación de la importancia de las capacidades y habilidades relacionadas con la articulación con el partido o la bancada en la Asamblea Nacional-para controlar/para recompensar lealtad o aportes pone en evidencia el nivel de importancia que tuvo el movimiento Alianza PAIS en la toma de decisiones dentro de la administración correísta, en comparación con el poder unitario del presidente Rafael Correa apoyado en el nivel jerárquico alto de su gobierno.

El criterio de selección para la contratación del servidor público con perfil técnico presentado en el Cuadro 5.7. “Criterios de selección para la contratación de tecnócratas en general” (independiente, de confianza política o de confianza personal) fue la medición simple con la cual establecí el nivel de importancia alcanzado por las contrataciones por

patronazgo en el gobierno correísta. En el Cuadro 5.19. a continuación, presento una medición compuesta que combina estos resultados con la exigencia de un cierto tipo de habilidades políticas (Cuadro 5.8. “Habilidades de operación política requerida a los cargos técnicos”) que llevaron al funcionario estatal a trabajar en favor de la proclama del presidente Rafael Correa o de su movimiento político.

Cuadro 5.19. Medición compuesta que relaciona los criterios de selección de funcionarios de perfil tecnocrático con las habilidades de operación política requerida a los cargos técnicos.

Nivel jerárquico	Criterio de selección	Habilidad política	
		Capacidad de articulación política	Capacidad de llegar al elector en territorio
Alto Ministros, viceministros, secretarios, coordinadores generales, embajadores	Que sea independiente	0.25	0.28
	Que sea de confianza política/partidaria	0.56	0.62
	Que sea de confianza personal	0.67	0.73
Medio Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos.	Que sea independiente	0.28	0.3
	Que sea de confianza política/partidaria	0.40	0.43
	Que sea de confianza personal	0.53	0.57
Bajo Asistentes, secretarios/as.	Que sea independiente	0.14	0.17
	Que sea de confianza política/partidaria	0.16	0.2
	Que sea de confianza personal	0.23	0.28

Fuente: Elaboración propia.

Los cocientes de la medición presentada en el Cuadro 5.19. verifican la importancia asignada por la administración correísta a la selección de funcionarios con perfil tecnocrático que fuesen “de confianza personal” del contratante y que tuviesen o pudiesen desarrollar “habilidades para la articulación política” o “habilidades para llegar a los

electores en el territorio”, tanto en el caso de tecnócratas de nivel jerárquico alto (0.67-0.73 respectivamente) como en la selección de tecnócratas de nivel jerárquico medio (0.53-0.57 respectivamente).

La fortaleza de este resultado radica en que el segmento alto de contratantes en la Función pública estuvo conformado por las facciones denominadas de confianza del presidente Rafael Correa. De éstas, al menos un 40% no realizaba una contratación de nivel alto sin consultar al mandatario, en marcado contraste con la consulta al partido que llegaba al 8% según los resultados presentados en el Cuadro 5.3. de este trabajo.

Otro punto a destacar es la selección, en el caso de tecnócratas de nivel jerárquico alto, de funcionarios con perfil tecnocrático que fuesen “de confianza política/partidaria” y que tuviesen o pudiesen desarrollar “habilidades para la articulación política” o “habilidades para llegar a los electores en el territorio” (0.56-0.62 respectivamente).

Es necesario remitirse al período durante el cual se llevaron a cabo las entrevistas a funcionarios públicos que avala esta investigación, el cual se inició durante la etapa final del tercer mandato presidencial de Rafael Correa, y hacer hincapié en la exigencia pública, directa y personal del mandatario desde su segundo período presidencial hasta el final de su gobierno de convertir a los funcionarios técnicos y tecnócratas en tecno-políticos que defendieran los logros de la revolución (sic), situación recurrente que ha sido apropiadamente documentada en el Capítulo III de esta investigación.

Al respecto, se destaca que no existe evidencia de que dicha exigencia hubiese sido realizada de forma paralela por algún miembro de su buró de confianza, sino únicamente por el presidente Rafael Correa. Esto lleva a razonar que la exigencia de contratación de funcionarios con perfil tecnocrático que fuesen “de confianza política/partidaria” tiene una connotación identificada como lealtad con el presidente Correa y en menor grado con el partido político.

Esta medición exhibe coherencia con los resultados de la la investigación. Confirma la existencia de un alto nivel de patronazgo ejercido por el presidente Correa sobre los niveles jerárquicos alto y medio y apoya la hipótesis del ejercicio de una práctica de patronazgo de tipo hiperpresidencial durante su administración.

5.7.3. Sistematización de las cifras de crecimiento del aparato estatal durante la administración de Rafael Correa.

Las cifras de crecimiento del aparato estatal (verificado mediante la cuantificación del aumento de salarios) y de las nóminas de empleados durante el período 2007-2017 complementan la información presentada en el subtema 5.7.2.

En el Capítulo IV presenté la información elaborada por el MT con cifras correspondientes a la nómina de empleados registrada en el Servicio público ecuatoriano durante la administración de Rafael Correa. El análisis de esta información desvela la aplicación de procedimientos tales como la “corrección de nómina” realizada por el MT en 2016 por solicitud del presidente Correa, que llevó a incluir en estas cifras a miles de funcionarios públicos quienes entre 2006 y 2008 se encontraban contratados mediante la figura de tercerización laboral.

Debo señalar que por cuestiones de tiempo no me fue posible recabar información complementaria sobre la mencionada nómina de tercerización, lo que dificulta la comprobación del recálculo realizado por la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT en mayo de 2016. Como expliqué en el subtema 4.2., en el Cuadro 4.2. y el Gráfico 4.2., la diferencia entre la información oficial del MT en los años 2006, 2007 y 2008 frente a los datos recalculados en 2016 incrementa, respectivamente, 66.042, 67.691 y 69.395 empleados públicos durante el período mencionado. Este reprocesamiento de datos condujo a que los porcentajes de incremento de funcionarios públicos en la Rama institucional 1 (Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado, entidades públicas de Educación Superior) en esos años fuese menor con relación a los años posteriores. Ello dio como resultado la reducción de la brecha porcentual comparativa entre los años 2006 y 2016.

Éstos y otros números, tales como los correspondientes al incremento de nómina de servidores públicos del Sector no financiero en la Rama institucional 3 (Entidades públicas con autonomía) que registra un incremento de 9.103 a 74.805 servidores públicos entre 2006 y 2016 (+721,76%), sugieren un manejo discrecional por parte del poder Ejecutivo tanto de las nóminas del Servicio público como de sus cifras.

No obstante, es destacable el valor proporcionado por esta información para el análisis y discusión en el marco del presente trabajo y de otras investigaciones cuyo objeto de estudio sea el manejo discrecional de los contratos de servidores públicos y de la Función pública en general durante el gobierno del presidente Correa.

A continuación presento el Cuadro 5.20., construido con base en datos expuestos en el Cuadro 4.5. de esta tesis; expone los rubros del PGE denominados “Sueldos del personal en gasto corriente” y “Sueldos de personal en gastos de inversión” específicos de los años 2006 y 2016. Confronto esta información con las cifras que presento en el Cuadro 5.21., elaborado con base en datos extraídos del Cuadro 4.1., y evidencio las cifras del número de servidores públicos de las Ramas institucionales 1, 2 y 3 específicas de los años 2006 y 2016. Al efectuar el contraste de esta información consigo despejar de forma definitiva la variable dependiente.

Cuadro 5.20. Variación específica entre 2006 y 2016 de sueldos y salarios del sector público no financiero (en US Dólares).

Tipo de Rubro	Sueldos para personal en gasto corriente (en US dólares)		Sueldos para personal en gastos de inversión (en US dólares)	
	Año 2006	Año 2016	Año 2006	Año 2016
Inicial	2.433'748.077,70	8.789'691.178,26	19'390.085,15	167'449.108,97
Codificado	2.601'530.974,75	8.927'757.491,40	30'454.377,77	283'186.397,54
Devengado	2.548'405.437,39	8.870'115.604,10	22'848,212,00	271'043.809,69

Elaboración propia. *Fuente:* MEF, Subsecretaría de Presupuesto, página web del MEF, www.finanzas.gob.ec

Cuadro 5.21. Variación específica entre 2006 y 2016 del número de empleados públicos permanentes y no-permanentes del Servicio público del Ecuador.

Rama institucional del Estado	Año 2006 Número de servidores públicos del sector no financiero	Año 2016 Número de servidores públicos del sector no financiero

1 Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado, entidades públicas de Educación Superior	398.077	479.730
2 Organismos del Régimen Seccional	67.294	134.225
3 Entidades públicas con autonomía	9.103	74.805
Total de servidores públicos de las ramas institucionales 1, 2 y 3. Sector público no financiero	474.474	688.760

Elaboración propia. *Fuente:* Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT, Distributivo MF y Datos Sector Público INEC.

Si bien el total de la variación de las nóminas de empleados públicos entre el año 2006 y el año 2016 expuesta en el Cuadro 5.21. refleja un importante incremento del 45,16% en 10 años, este resultado es muy inferior a la variación de sueldos y salarios del Sector público no financiero expuesto en el Cuadro 5.20.

En los rubros “inicial”, “codificado” y “devengado”, los sueldos para personal incluido en gasto corriente del PGE reflejan altas variaciones porcentuales entre el año previo al inicio de la administración de Rafael Correa (2006) y el semestre previo al término de su mandato (2016).

El incremento porcentual específico entre 2006 y 2016 de los rubros “inicial”, “codificado” y “devengado” es exponencialmente mayor en los sueldos para personal incluido en los gastos de inversión del PGE.

Cuadro 5.22. Variaciones porcentuales en gasto corriente y gastos de inversión del PGE, previo al inicio de la administración de Rafael Correa (2006) y en el semestre previo al término de su mandato (2016).

Variación 2006-2016 / Gasto corriente		Variación 2006-2016 / Gasto de inversión	
Inicial	261,16%	Inicial	763.58%
Codificado	243.17%	Codificado	829.87%
Devengado	248.06%	Devengado	1.086,28%

Elaboración propia.

5.8. CONCLUSIONES.

La medición compuesta de las variables independientes, patronazgo e hiperpresidencialismo, presentada en el Cuadro 5.16., muestra que el cociente más significativo (0.43) corresponde a la designación por patronazgo de entre el 80% y el 100% de los servidores públicos de nivel jerárquico alto por parte de los ocupantes de los cargos altos, en este caso, del presidente Rafael Correa y de su cúpula de confianza. Este resultado valida la existencia de una estrategia de patronazgo de tipo hiperpresidencial.

Los resultados de la medición compuesta que relaciona los criterios de selección de funcionarios de perfil tecnocrático con las habilidades de operación política requerida a los cargos técnicos presentada en el Cuadro 5.19. muestran que los cocientes más significativos (0.67 y 0.73) corresponden al criterio de selección de tecnócratas por confianza personal por sobre la confianza partidaria en el nivel jerárquico alto y medio, funcionarios de quienes se esperaba que demuestren o desarrollen habilidades de articulación política y de llegar a los electores en territorio, convirtiéndose en tecno-políticos.

Este resultado se complementa con la medición compuesta de competencias y habilidades requeridas en las contrataciones por patronazgo (Cuadro 5.18). El cociente más alto (0.45) es asignado a la “capacidad de diseñar e implementar políticas públicas/para controlar”, que la literatura especializada define como el control de la burocracia, de la política pública o de ambas. Esta medición coincide con los hallazgos de la investigación documental y con los resultados de la investigación de campo realizados para esta tesis. Se

comprueba que en el gobierno de Rafael Correa se enfatizó la profesionalización tecnocrática y el diseño de políticas públicas de manera no observada en gobiernos anteriores, pero buscando a al mismo tiempo el control total de la Administración pública y de la burocracia.

Estos resultados avalan de forma concluyente la hipótesis planteada en este trabajo de tesis doctoral. Queda demostrado que la puesta en práctica de estrategias de patronazgo combinadas con hiperpresidencialismo posibilitó la politización instrumental de la Administración pública ecuatoriana durante el gobierno del presidente Rafael Correa y utilizó mecanismos de profesionalización tecnocrática instrumental del Servicio público que incluyeron la exigencia de alineación del servidor público con el proyecto político del presidente Correa denominado “Revolución Ciudadana”.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIÓN.

Al iniciar este extenso trabajo de investigación doctoral me planteé como objetivo general la construcción de un estudio sobre la prácticas de patronazgo político llevadas a cabo durante el gobierno del ex presidente Rafael Correa en el Ecuador (2007-2017), que aporte información relevante y nuevas perspectivas para futuras investigaciones acerca del mencionado gobierno y del impacto causado por la politización de la profesionalización del Servicio público ecuatoriano, y que a la vez abra caminos para que el caso del Ecuador sea parte de estudios comparativos a nivel mundial y en especial, en América Latina, sobre patronazgo político, reforma institucional y politización del Servicio público.

En el Ecuador, la captación de cargos públicos a través de diferentes prácticas ha sido una constante en el desempeño de la Función pública desde los inicios de la República. El desarrollo profesional de la Administración pública ecuatoriana se ha visto frenado por impedimentos legales y culturales que obstaculizaron la profesionalización de la carrera y del servidor público. La debilidad del sistema político produjo un Estado débil, lo cual se ha visto reflejado en la calidad de un Servicio público con un desempeño por debajo del promedio latinoamericano (Ver gráfico 1, Capítulo I), en la aplicación deficiente de los procedimientos de designación de funcionarios públicos y en la práctica de arraigadas tradiciones clientelistas y designaciones por patronazgo, en su mayoría de tipo familiar y de clan.

Como se definió en el marco teórico de esta investigación, el patronazgo es el poder que tienen los actores políticos para designar discrecionalmente a personas en cargos no electivos del Sector público, independientemente de que esta decisión sea o no legal (Kopecký, Mair y Spirova, 2012), siendo una práctica de tipo top-down que difiere del clientelismo tradicional, el cual otorga favores por votos en una dinámica de tipo down-up.

Luego de un período de regímenes dictatoriales, desde el retorno a la democracia en 1979 se inició un nuevo ciclo democrático en el que hasta abril de 2005 se proclamaron 12 presidentes, con sendas administraciones cuyas modalidades de designación por patronazgo se enmarcan dentro de las señaladas. Sin embargo, durante el período 2007-2017 se advierte cambios tanto en los perfiles de las designaciones por patronazgo como en las

dinámicas que subyacen a la realización de estas contrataciones.

En concordancia con lo descrito, el primer objetivo específico planteado en este trabajo fue inferir descripciones y explicaciones acerca de la modalidad de patronazgo desarrollada por el gobierno de Rafael Correa, si ésta presentó características que la diferenciaron de las prácticas observadas en gobiernos anteriores, y qué se esperaba conseguir mediante la implementación de estas estrategias. Los resultados de esta extensa investigación ratifican la figura hiperpresidencial del presidente Rafael Correa como detentador del poder administrativo y político ante los servidores públicos de nivel jerárquico alto y medio, con énfasis en el sector con perfil tecnocrático. Estos funcionarios eran urgidos por el presidente de forma directa y personal para convertirse en “tecnopolíticos”, bajo la advertencia de que al no contar con nombramientos definitivos podían ser removidos de sus cargos.

Dentro de esta realidad, los funcionarios públicos contratados por patronazgo, quienes en el contexto de un sistema de partidos fuerte e institucionalizado -como en el caso de los países escandinavos en Europa y de Uruguay en América Latina- hubieran cumplido el rol de fortalecer al partido de gobierno desde el interior de la Función pública (Altman, 2008) o inclusive de construir el partido dentro de la Función pública (Katz y Mair, 2009; Scherlis, 2013), en lugar de ello estuvieron destinados a cumplir el rol de controlar a la burocracia y controlar que la política pública cumpla la directriz emanada por el presidente de la República, Rafael Correa.

El segundo objetivo específico fue determinar si entre las estrategias incorporadas a la práctica del patronazgo existió de forma específica un intento de profesionalización tecnocrática del servidor público ecuatoriano y de qué manera se llevó a cabo. Esta investigación lleva a concluir que se trató de un objetivo que se planificó durante el primer período presidencial de Rafael Correa y se debilitó hasta extinguirse durante su segundo y tercer períodos presidenciales.

Rafael Correa asumió el cargo en 2007, con un aparente y ambicioso programa de cambio social, político y económico que incluía un aumento de las capacidades estatales y la profesionalización tecnocrática del Servicio civil. El gobierno diseñó y aprobó una Reforma del Estado que incluyó la profesionalización del Servicio civil, promulgó una Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), promovió la formación profesional del servidor público y creó el Instituto de la Meritocracia (INM), cuyo objetivo inicial fue

garantizar la selección y promoción de servidores públicos basadas en el mérito personal y profesional. Sin embargo, estas reformas fracasaron y terminaron fomentando nombramientos discrecionales y temporales ante la determinación del presidente Correa de establecer un régimen hiperpresidencialista, el cual, como parte de sus objetivos buscaba controlar la mayor cantidad de áreas gubernamentales posibles, para lo cual era necesario que tomara el control de quienes conforman estas áreas, los servidores públicos.

Con la información recabada a través de la investigación documental, corroborada y complementada con las versiones de expertos, tecnócratas, funcionarios de carrera y actores políticos entrevistados, logré comprobar la existencia de un aparato de gobierno en el cual el diseño de políticas públicas estuvo dirigido mediante decretos expedidos desde el poder Ejecutivo a través de la SENPLADES. Fue palpable la injerencia directa del presidente Rafael Correa, tanto en el diseño como en la implementación de estas políticas. Cabe recalcar que los testimonios de los actores políticos y servidores públicos entrevistados fueron, en todos los casos, confrontados con la realidad política y administrativa del período estudiado, para de esta forma confirmar su veracidad.

Un alto porcentaje de funcionarios públicos entrevistados como parte de esta tesis doctoral reportó mayores niveles de discrecionalidad y politización en la Administración pública durante los períodos presidenciales de Rafael Correa, en comparación con gobiernos anteriores; concibieron el término *politización* como la alineación del servidor público con un proyecto personal del presidente Correa, más allá de lo que pudiera establecer o representar el movimiento Alianza PAIS.

El tercer objetivo planteado en esta tesis doctoral buscó determinar quién ostentó la mayor capacidad de designación por patronazgo dentro del período estudiado, enfrentando el poder del presidente Rafael Correa con el del movimiento Alianza PAIS, con el objeto de descubrir si existió una modalidad hiperpresidencial de patronazgo. La investigación documental y los resultados de la investigación de campo demuestran que el movimiento Alianza PAIS no ostentó un poder efectivo de decisión sobre las contrataciones por patronazgo e incluso tuvo poca influencia en la designación de las autoridades de su propia organización, pese a que éstas debían ser elegidas mediante elecciones internas o por consenso. Por el contrario, el poder de designación de Rafael Correa era tal que estuvo en capacidad de exigir que la cúpula política del movimiento Alianza PAIS estuviese conformada por miembros del poder Ejecutivo. Ello puso en evidencia la debilidad del

partido, no solamente dentro de la designación por patronazgo, sino incluso dentro de su propia organización política, llegando a convertirse en una maquinaria electoral cuya función cumplió un papel aglutinador, encargado de ganar elecciones legislativas.

La cúpula de gobierno que acompañó a Correa se depuró durante su segundo mandato (2009- 2013), quedando compuesta en su tercer período presidencial únicamente por personas que desde el inicio gozaron de la confianza personal del presidente o que llegaron a desarrollar lazos con Correa. Cualquiera que fuese el origen de su relación con el presidente, los funcionarios debían cumplir el requisito de adherirse al proyecto político-tecnocrático-administrativo de Rafael Correa afiliándose al movimiento Alianza PAIS y convirtiéndose en dirigentes del buró político. La preferencia por estas designaciones y el requerimiento de convertirlas en cabezas de la organización política inscribe al desaparecido movimiento Alianza PAIS dentro del amplio espectro de partidos y movimientos políticos fallidos del sistema de partidos políticos del Ecuador.

Además de desnaturalizar el rol del funcionario público y la participación técnica dentro de la esfera gubernamental, la práctica del patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa descrita en el párrafo anterior frenó la posibilidad de conformar una representación de calidad dentro del Legislativo. Ello llevó a que Alianza PAIS tuviese un bloque parlamentario con escasa formación política y educativa cuyo propósito era asegurar en la Asamblea Nacional la aprobación de las propuestas emanadas desde el Ejecutivo. Lo descrito afectó la formulación y supervisión de las políticas públicas y a la vez convirtió al poder Legislativo en un actor marginal que otorgó, en palabras de Saiegh (2010, p. 48), “rienda suelta” al Ejecutivo para ejecutar un manejo discrecional y arbitrario de la Administración pública.

Los enlaces radiales y televisados efectuados cada sábado durante los diez años y cuatro meses del mandato correísta documentados en el Capítulo III son la mejor representación de lo aseverado. A pesar de que en dichos eventos se presentaban las obras gubernamentales enfatizando que éstas eran realizadas por “el gobierno de la Revolución Ciudadana” dentro de un esquema de promoción permanente del movimiento Alianza PAIS, es importante precisar que con excepción de algunos programas presentados por el vicepresidente Lenín Moreno y treinta y siete programas presentados por el vicepresidente Jorge Glas, ni las denominadas “sabatinas” ni sus contenidos fueron dirigidos o presentados por miembros o dirigentes del movimiento Alianza PAIS, pese a que este partido fue una

figura principal en el imaginario colectivo de la “Revolución Ciudadana”. Estos programas y la totalidad de sus contenidos fueron dirigidos y aprobados únicamente por el presidente Rafael Correa.

El cuarto objetivo planteado fue determinar cuáles fueron las motivaciones que impulsaron las prácticas de patronazgo y qué roles debían cumplir los servidores públicos dentro de este esquema. Una adecuada construcción de las preguntas 3 y 4, parte I del cuestionario de entrevistas a funcionarios del Servicio público ecuatoriano me permitió establecer que los motivos definidos para la contratación por patronazgo determinaron los roles que los contratados debían cumplir, comprometiendo el buen desempeño profesional con la adhesión al proyecto político de Rafael Correa. La veracidad de los testimonios de los servidores públicos entrevistados fue confirmada por el propio Correa en sus enlaces sabatinos en los cuales públicamente exhortaba a los funcionarios a convertirse en políticos.

De esta manera se cumple uno de los planteamientos teóricos más importantes del patronazgo, el cual propone que los funcionarios designados están obligados a cumplir más de una función además de aquella para la cual fueron contratados (Panizza, Peters y Ramos, 2018). Esta premisa fue llevada hacia su más alto exponente mediante la rotación permanente de funcionarios públicos de alto nivel dentro de los ministerios y dentro del buró político del movimiento Alianza PAIS explicada con detalle en el Cuadro 3.5. del Capítulo III y mediante las permanentes exigencias del presidente Correa a los servidores públicos de convertirse en funcionarios al servicio de un proyecto político, como asimismo se documenta en el Capítulo III de este trabajo.

La Administración pública del Ecuador pagó un alto precio político y económico por las estrategias de patronazgo dentro de un esquema hiperpresidencialista de gobierno puestas en marcha por el presidente Rafael Correa. El gobierno aumentó la burocracia del Sector público a un alto costo financiero, dato demostrado en el Capítulo IV de esta tesis doctoral. Las reglas para las contrataciones en el Sector público, que estaban llamadas a sentar las bases de una burocracia tecnocrática y profesional, fueron desnaturalizadas mediante continuas interpretaciones y reformas que buscaron la proliferación de nombramientos temporales y de plazo fijo que dieron como resultado altos niveles de inestabilidad del personal dentro del Sector público. Los contratos temporales socavaron la profesionalización y promovieron la precariedad del Servicio público, y fueron utilizados para presionar a los servidores públicos a apoyar el proyecto político correísta para

mantener sus puestos de trabajo.

Se destaca de manera importante el perjuicio causado al Estado ecuatoriano y a la transparencia y rendición de cuentas con la utilización arbitraria del rubro del Presupuesto General del Estado (PGE) denominado “gastos de inversión” para encubrir los pagos de sueldos de contrataciones por patronazgo, expuesto de forma contundente en el Capítulo IV.

Otro hecho que no puede ser soslayado es la degradación de la carrera pública a través de los contratos temporales, cuya proliferación fue calificada por los funcionarios entrevistados como un retroceso, al impedir que tanto los servidores independientes como los contratados por patronazgo adquiriesen experiencia en sus cargos antes de ser cesados o reemplazados; restando continuidad al desarrollo de los proyectos de política pública en sus respectivos ámbitos de desempeño.

El despido masivo de funcionarios públicos llevado a cabo entre los años 2010 y 2011 bajo la figura de una reforma y reestructuración institucional -documentada en el Capítulo IV- cuyo marco legal fue la creación y puesta en vigencia de la LOSEP, incentivó dentro de los ministerios un ambiente de control sobre la burocracia que se formalizó a través de una falsa adscripción ideológica o partidaria que conducía, sin ambages, hacia la figura del presidente Rafael Correa.

Una lucha permanente entre facciones internas permitió el ascenso y declive dentro del gobierno correísta de sectores a los que identifiqué como “los tecnócratas” y “los puros políticos”, grupos que sirvieron en diferentes etapas y maneras a la consolidación del proyecto de Rafael Correa, del cual fueron parte fundamental los *entrepreneurs*, grupo de confianza personal que acompañó a Correa desde el inicio hasta el final de su mandato y que consolidó su rol en el último período presidencial de Correa. Durante la investigación se constató, asimismo, que el antagonismo de dos de estas facciones se libró dentro de las secretarías más importantes del gobierno correísta: la SNAP, dirigida desde sus inicios por Vinicio Alvarado, funcionario con el nivel más alto de confianza dentro de la cúpula del gobierno correísta, y la SENPLADES.

El extenso trabajo desarrollado para esta tesis doctoral lleva a concluir que efectivamente existió una estrategia de patronazgo combinado con prácticas hiperpresidencialistas que permitió al presidente Rafael Correa cumplir su proyecto de politizar instrumentalmente la Administración Pública, implementando mecanismos de

profesionalización tecnocrática de un Servicio público al cual exigió compromiso y lealtad con su proyecto denominado Revolución Ciudadana.

Se puede concluir, asimismo, que el gobierno de Rafael Correa inauguró en el Ecuador un nuevo tipo de práctica de designación discrecional, el patronazgo hiperpresidencial. Un tipo de patronazgo que se activa ante las prácticas de gobiernos presidenciales que desde sus inicios exhiben rasgos identificados con un liderazgo personalista-autoritario y en virtud de ello realizan cambios normativos para apropiarse de todos los poderes del Estado. Al mismo tiempo, se inauguró un nuevo tipo de politización del Servicio público que buscó la profesionalización tecnocrática bajo estricta adhesión al proyecto del gobierno.

En el Capítulo I de este trabajo se hizo notar que las estrategias de patronazgo se relacionan con el estilo y con las intenciones de los gobiernos que las patrocinan. En su línea final, este trabajo propone que el patronazgo hiperpresidencial se puede convertir en un modelo de contratación discrecional en países con sistema presidencialista, con instituciones débiles, con baja institucionalidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos y con altos niveles de permisividad para la corrupción en la contratación pública en todos sus aspectos, lo cual desemboca en una deliberada y consensuada evasión de la fiscalización y de la rendición de cuentas.

El modelo de patronazgo hiperpresidencialista da origen a un esquema de contratación gubernamental discrecional con las características del modelo de gobierno implementado por Rafael Correa en el Ecuador entre los años 2007 y 2017:

1. Una coyuntura de reciente o sostenida crisis económica, política y social que siembre en el conglomerado social la necesidad de un cambio notable.
2. Un gobierno sin un anclaje ideológico definido, que encuentra en la debilidad política e institucional un nicho que le permite fortalecerse a través de la apropiación de un imaginario político-partidario que se encuentra “vacante”.
3. Un líder carismático cuya fortaleza permite realizar la fusión presidente-partido-instituciones, necesaria para la apropiación del imaginario político-partidario “vacante”.
4. Una política de gobierno con orientación desarrollista que pone énfasis en el diseño de la política pública, pero con el objetivo de *controlar* la política pública, para lo cual es necesario controlar a la burocracia. Ello hace necesaria la contratación de

personal calificado, por encima de la preferencia familiar, gremial o de partido, pero que esté en capacidad de mostrar lealtad, alineación y un grado de competencia profesional, elementos que permitirán al contratado cumplir con diferentes roles además de las funciones asignadas al cargo para el que fue contratado.

Al concluir este trabajo, dejo constancia de que las interrogantes que me llevaron a iniciarlo han sido despejadas en gran medida. Tanto la hipótesis planteada como las variables seleccionadas y operacionalizadas guardan coherencia con los resultados de la investigación y responden, sin lugar a dudas, a la pregunta de investigación.

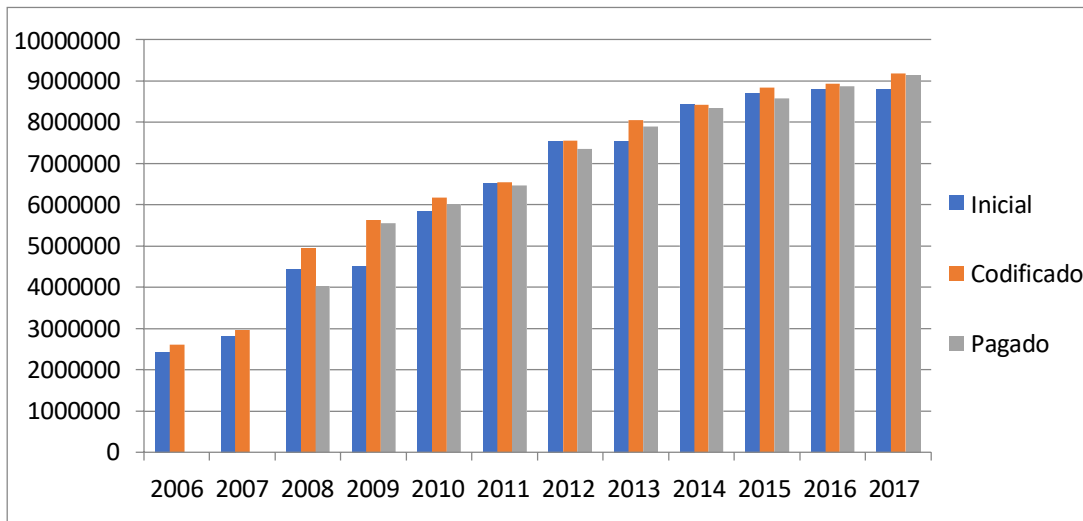
Aspiro a que otros investigadores encuentren en este esfuerzo una fuente de inspiración y documentación para sus futuros trabajos sobre patronazgo, discrecionalidad, profesionalización y politización de la Función pública en regímenes que desembocan en proyectos de corte autoritario, elementos señalados por esta autora como característicos del patronazgo hiperpresidencial o “patronazgo del Siglo XXI”.

APÉNDICE I

Anexo de Gráficos

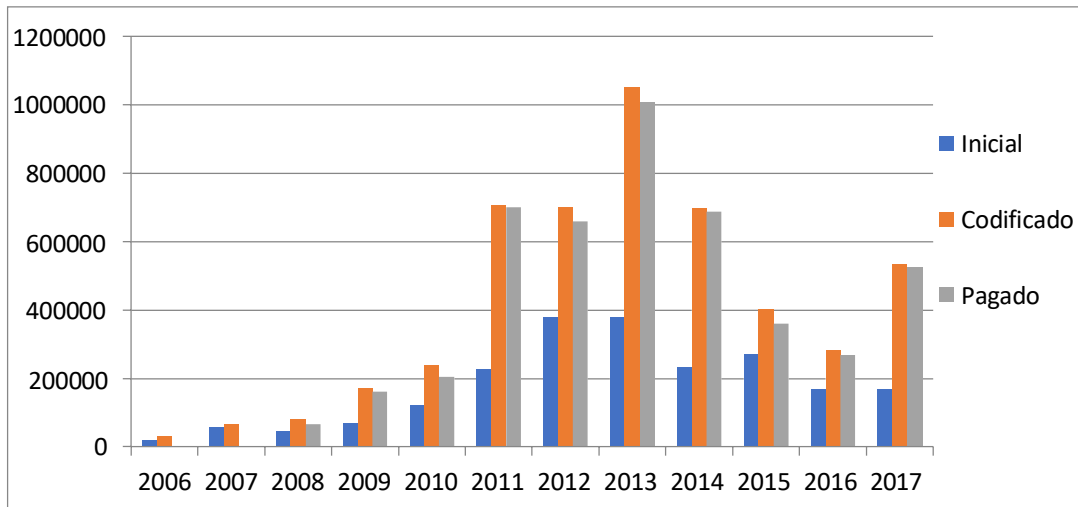
Capítulo IV

Gráfico 4.1. Sueldos y salarios del personal del Sector público no financiero en GASTO CORRIENTE, período 2006-2017 (en miles de millones de dólares). Presupuesto General del Estado (PGE).



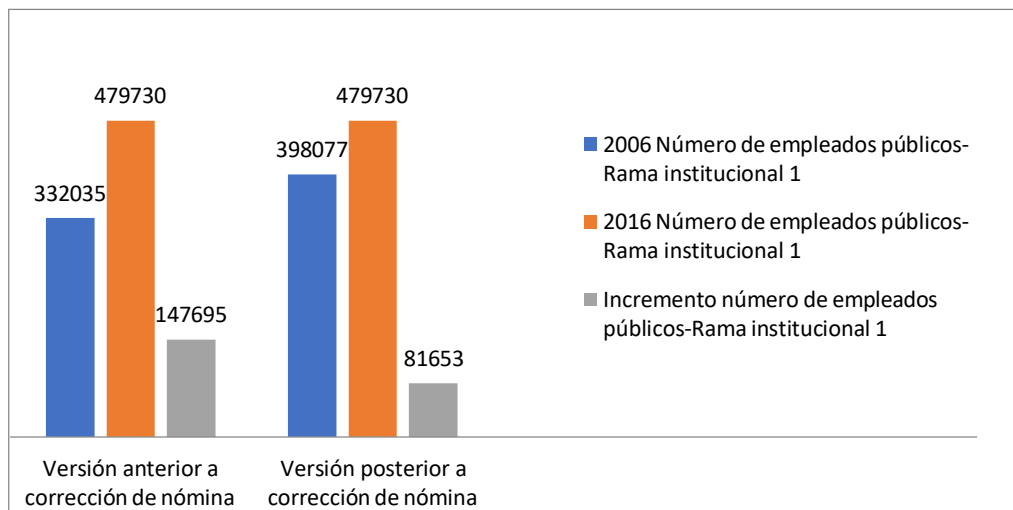
Elaboración propia. Fuente: MEF Subsecretaría de Presupuesto, página web del MEF, www.finanzas.gob.ec

Gráfico 4.2. Sueldos y salarios del personal del Sector público no financiero en GASTOS DE INVERSIÓN, período 2006-2017 (en miles de millones de dólares). Presupuesto General del Estado (PGE).



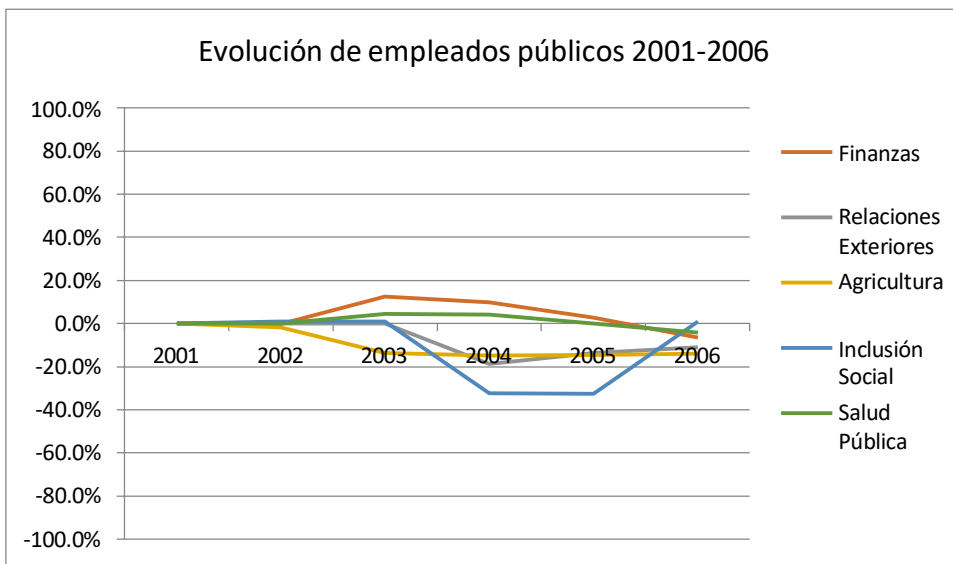
Elaboración propia. Fuente: MEF, Subsecretaría de Presupuesto, página web del MEF, www.finanzas.gob.ec

Gráfico 4.3. Variación del número de empleados públicos 2006-2016, antes y después de corrección de nómina. Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, organismos del Estado y entidades públicas de Educación Superior.



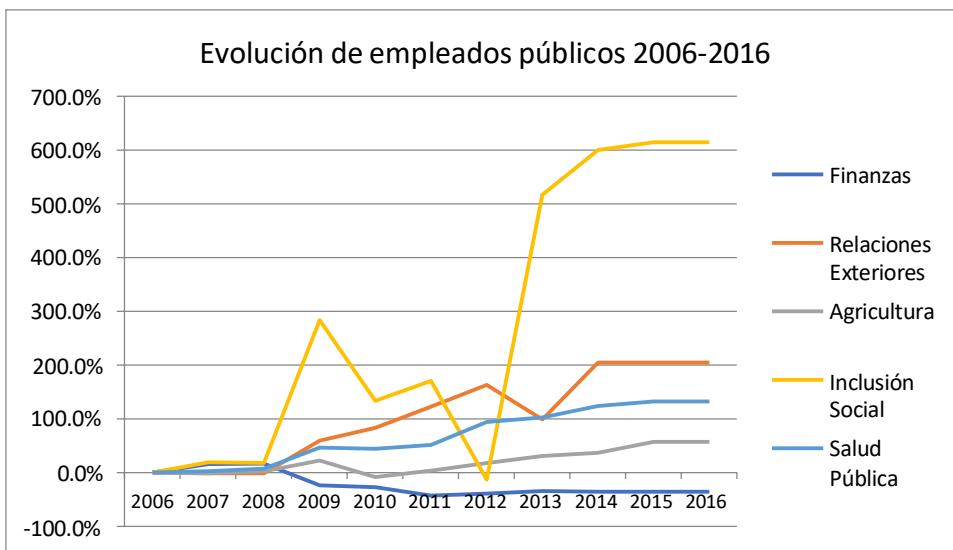
Elaboración propia. Fuente: Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público del MT, Distributivo MF y Datos Sector Público INEC.

Gráfico 4.4. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2001 y 2006 en los ministerios estudiados.



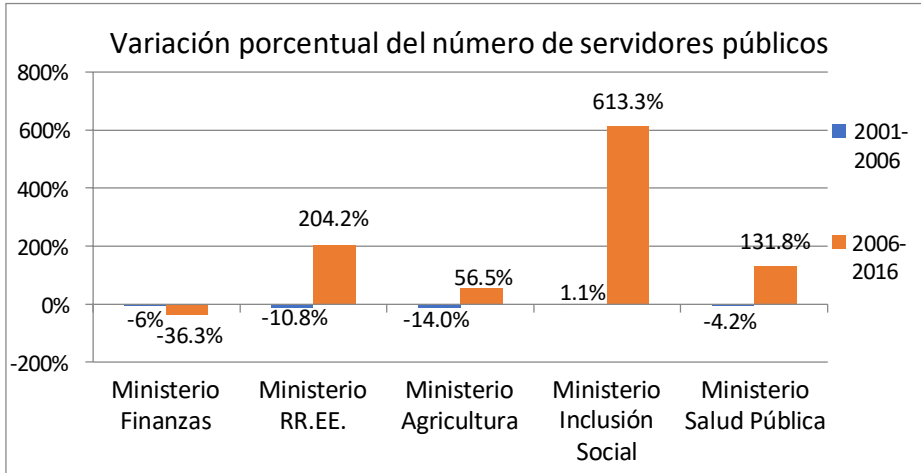
Elaboración propia. Fuente: Observatorio de la Política Fiscal de Quito.

Gráfico 4.5. Evolución del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador entre 2006 y 2016.



Elaboración propia. Fuentes: Observatorio de la Política Fiscal de Quito (2006-2009) y MEF (2010-2016).

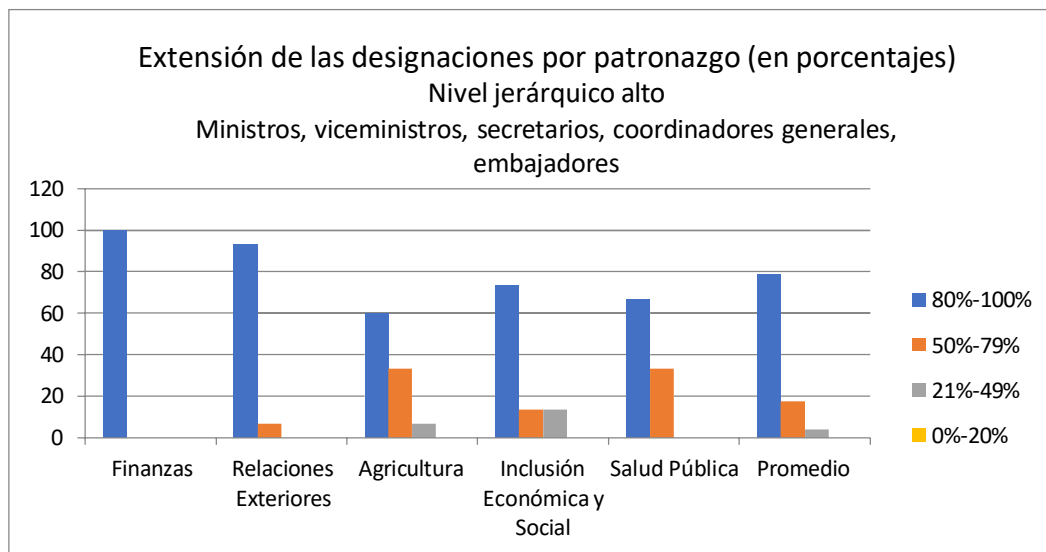
Gráfico 4.6. Comparación de la variación porcentual entre 2001-2006 y 2006-2016 del número de servidores públicos permanentes y no-permanentes en la Administración central del Ecuador.



Elaboración propia. *Fuentes:* Observatorio de la Política Fiscal de Quito (2006-2009) y MEF (2010-2016).

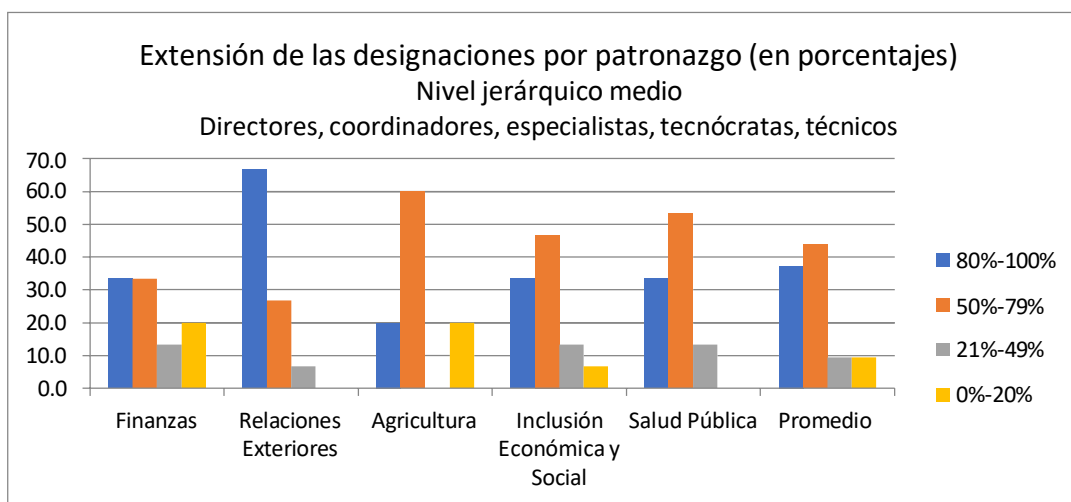
Capítulo V

Gráfico 5.2. Extensión de las designaciones por patronazgo en el nivel jerárquico ALTO durante la administración de Rafael Correa (en porcentajes).



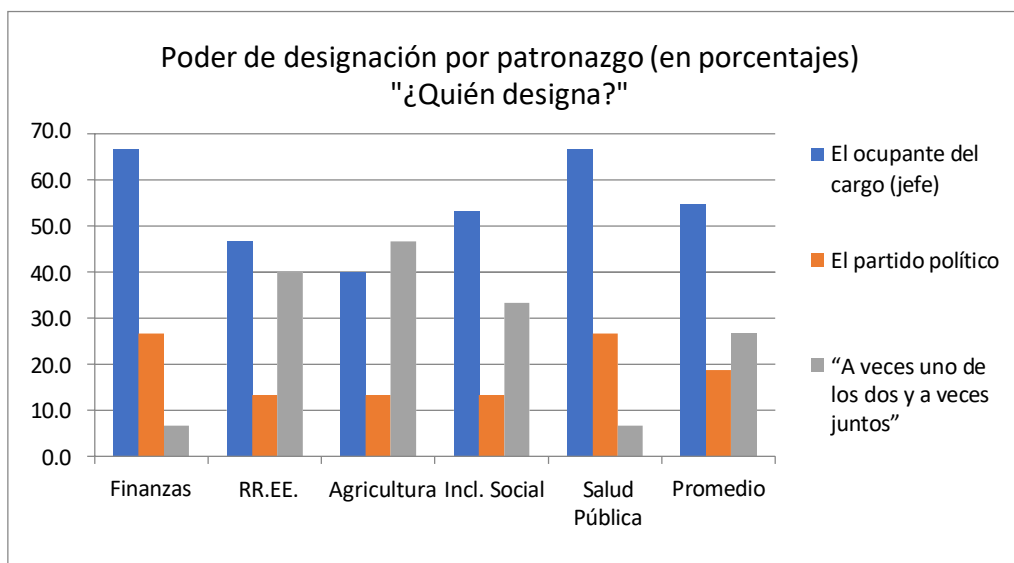
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.3. Extensión de las designaciones por patronazgo en el nivel jerárquico MEDIO durante la administración de Rafael Correa.



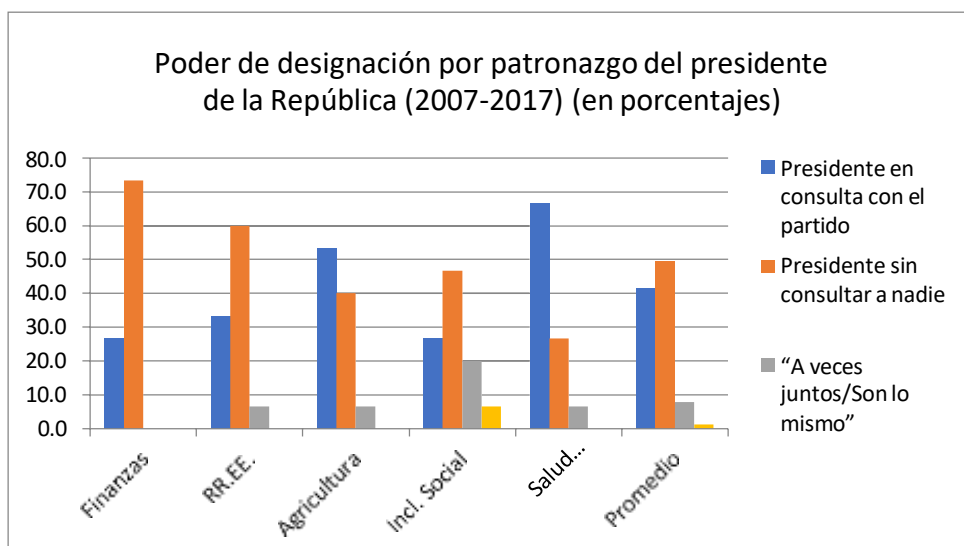
Elaboración propia. Fuente: Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.4. Poder de designación por patronazgo de ocupantes de cargos de responsabilidad dentro de la administración de Rafael Correa (en porcentajes).



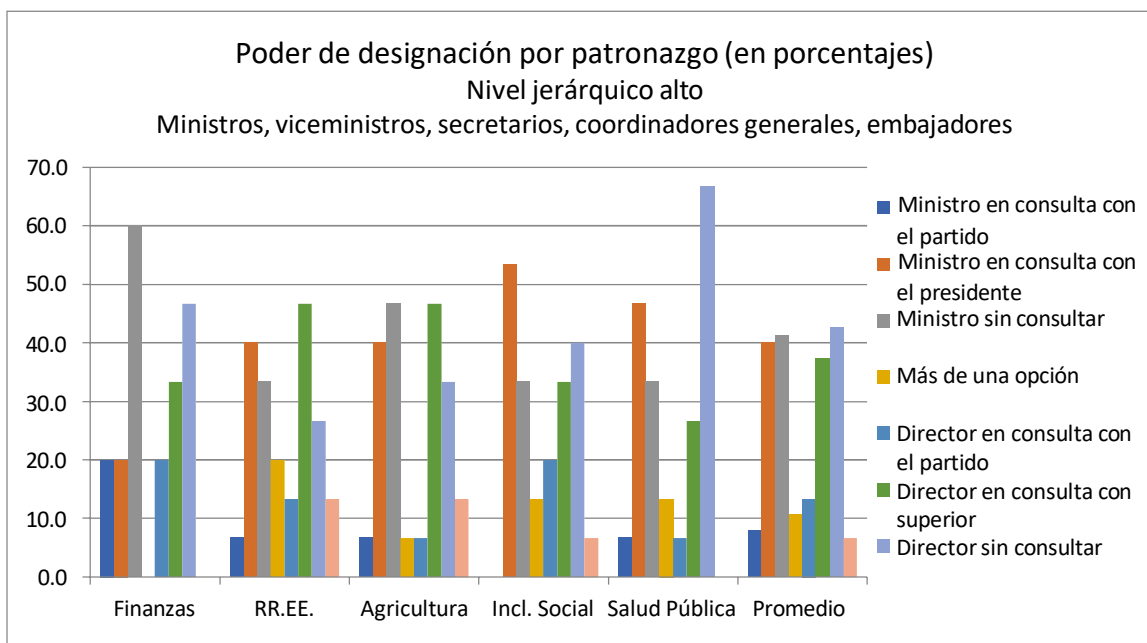
Elaboración propia. Fuente: Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.5. Poder de designación por patronazgo del presidente de la República, período 2007-2017.



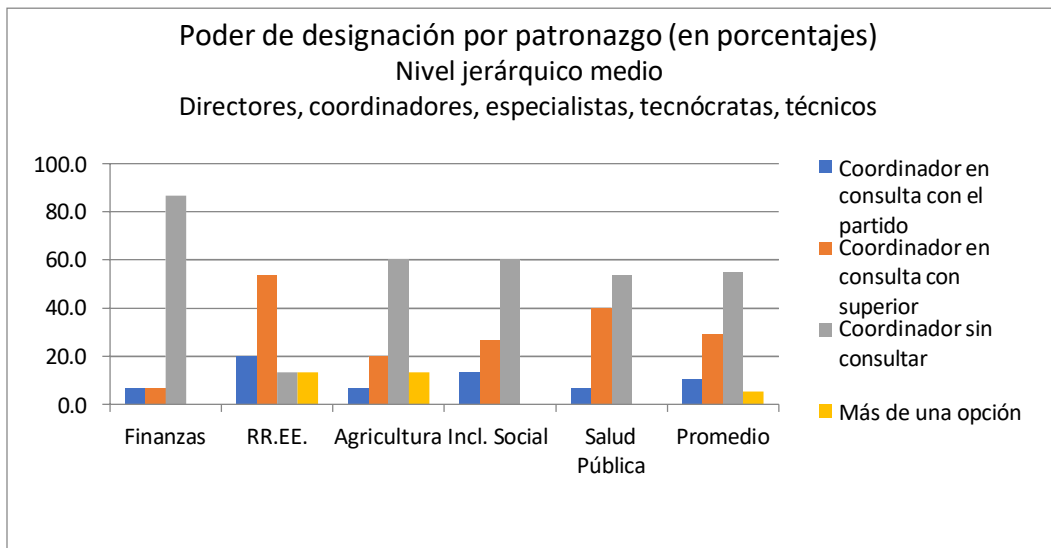
Elaboración propia. Fuente: Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.6. Poder de designación por patronazgo del nivel jerárquico ALTO, período 2007-2017.



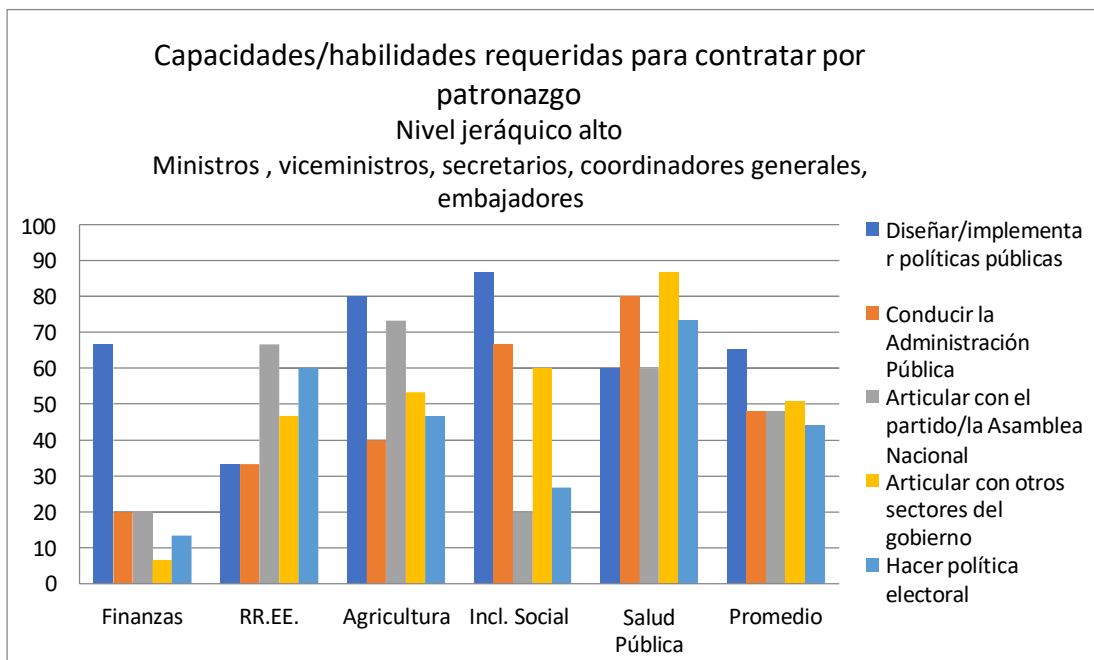
Elaboración propia. Fuente: Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.7. Poder de designación por patronazgo del nivel jerárquico MEDIO, período 2007-2017.



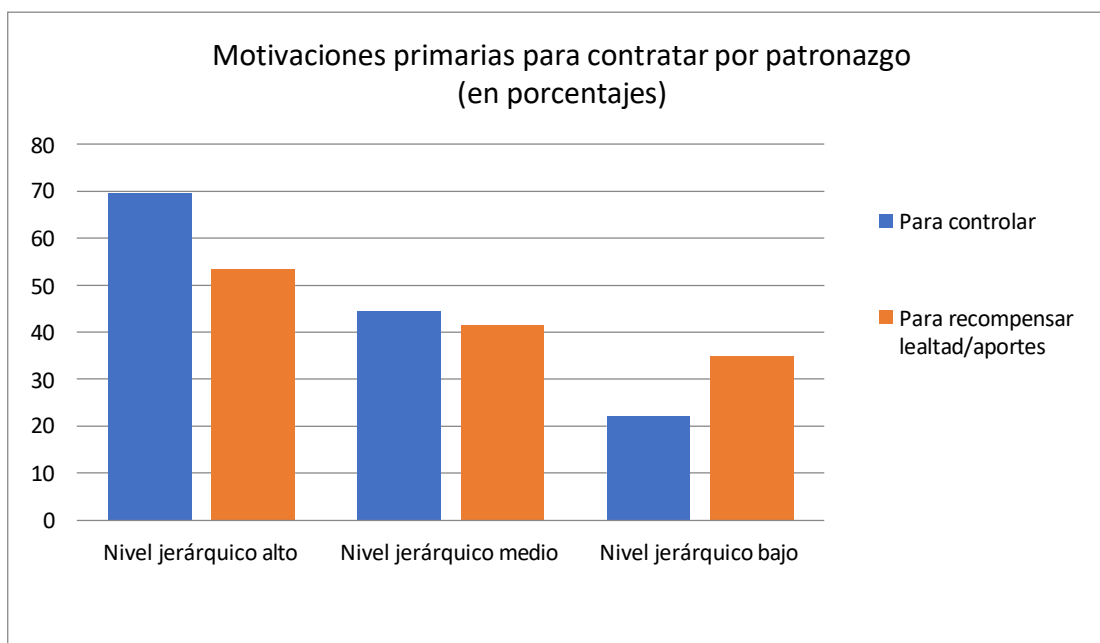
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.8. Capacidades y habilidades requeridas para contratar por patronazgo en general (en porcentajes). Nivel jerárquico ALTO.



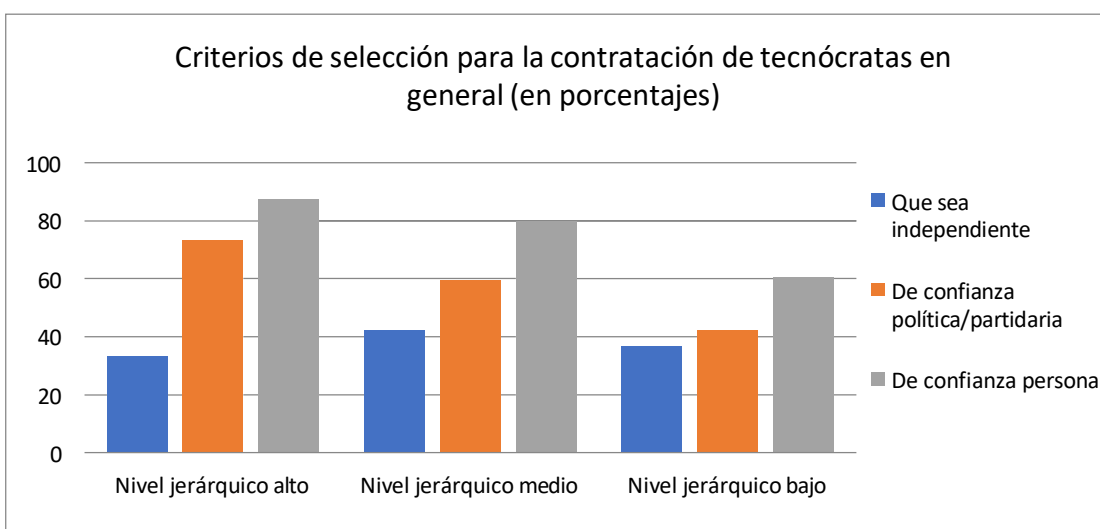
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.9. Motivaciones primarias para contratar por patronazgo (en porcentajes).



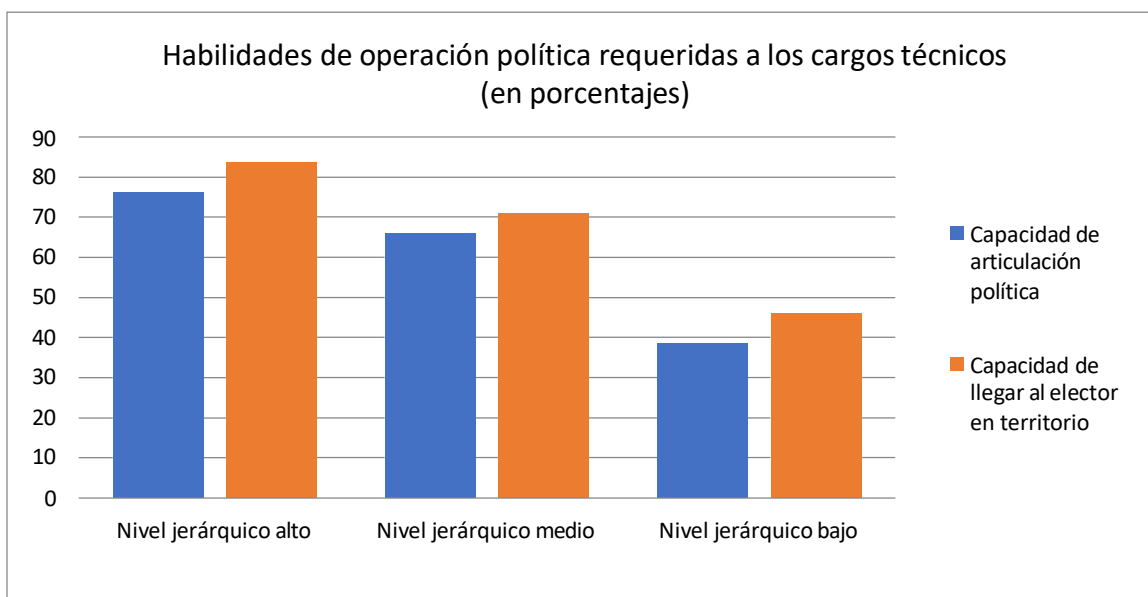
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.10. Criterios de selección para la contratación de tecnócratas en general (en porcentajes).



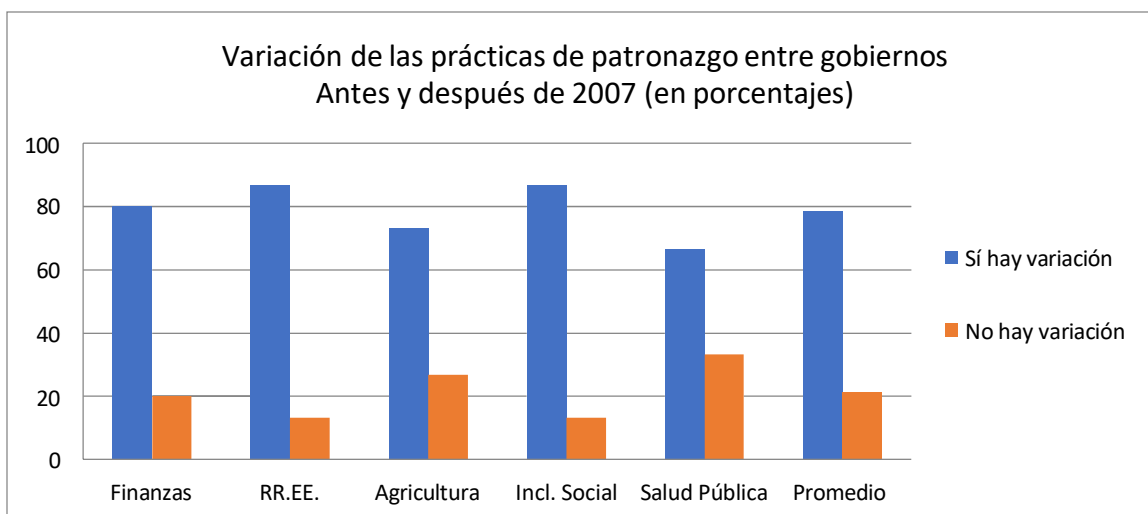
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.11. Habilidades de operación política requeridas a los cargos técnicos (en porcentajes).



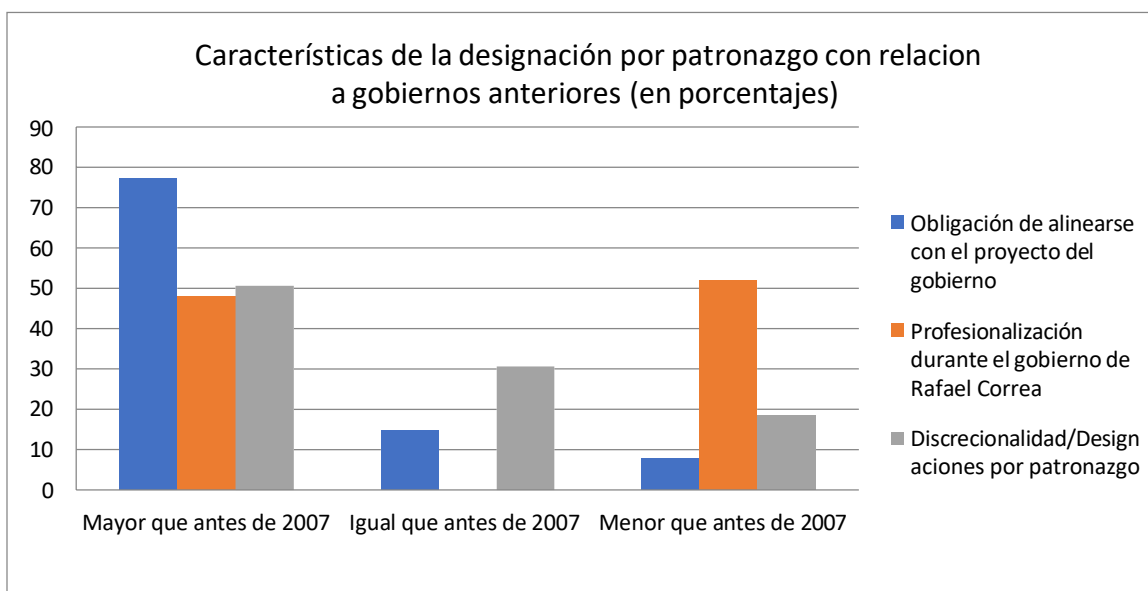
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.12. Variación de las prácticas de designación por patronazgo entre gobiernos, antes y después de 2007.



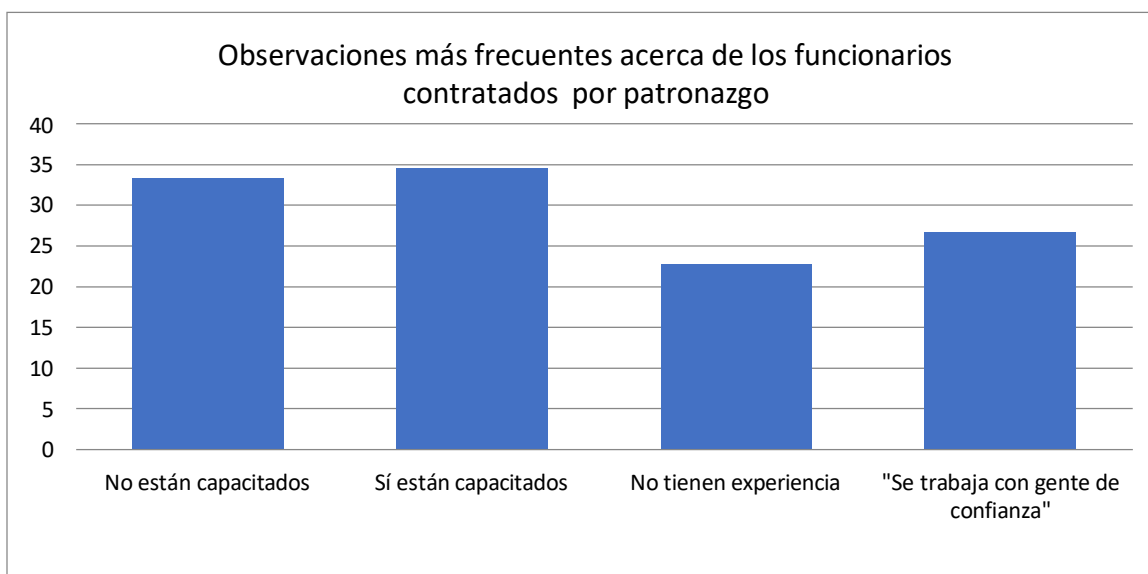
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.13. Características de la designación por patronazgo durante el gobierno de Rafael Correa con relación a gobiernos anteriores.



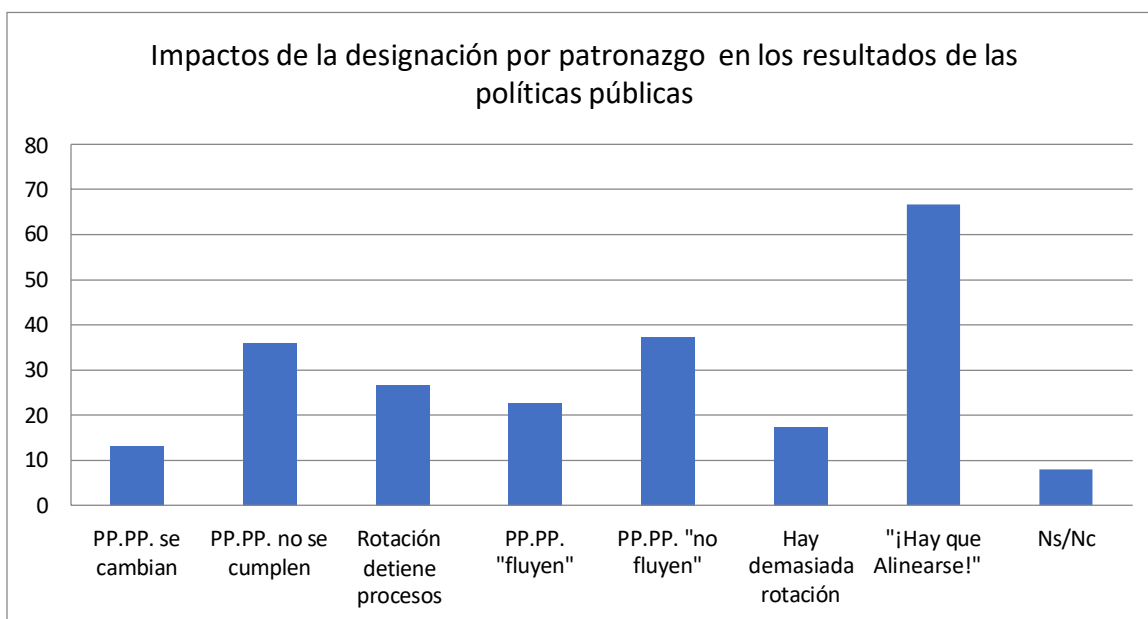
Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.14. Observaciones más frecuentes de los funcionarios públicos entrevistados acerca de las designaciones por patronazgo en el área de conocimiento del entrevistado.



Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

Gráfico 5.15. Impactos de la designación por patronazgo en los resultados de las políticas públicas en el área de conocimiento del entrevistado.



Elaboración propia. *Fuente:* Entrevistas a funcionarios públicos MF, MREMH, MAGAP, MIES y MSP.

APÉNDICE II

Cuestionario de entrevistas a funcionarios públicos del Servicio público del Ecuador

Período de entrevistas:

Marzo de 2017 – Enero de 2018

Ministerio de Finanzas

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Ministerio de Salud Pública

Parte I: Preguntas cerradas y de opción múltiple

Nivel jerárquico	Cargos
Alto	Ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios, coordinadores generales, directores generales, coordinadores generales, embajadores.
Medio	Directores, coordinadores, especialistas, tecnócratas, técnicos, técnicos administrativos.
Bajo	Secretarios/as, asistentes, asistentes administrativos.

Pregunta 1. Extensión de las designaciones discrecionales/or patronazgo en los tres niveles jerárquicos.

¿Qué tan extendidas están las designaciones discrecionales/políticas en el ministerio donde usted trabaja, según los siguientes niveles jerárquicos? (Alto, medio, bajo). En el nivel alto de funcionarios, ¿qué proporción de funcionarios son contrataciones discrecionales/políticas? ¿Cuál es la situación en el nivel medio? ¿Y en el nivel bajo?

Extensión de las designaciones discrecionales por patronazgo

Nivel jerárquico	Todos/Casi todos (100%-80%)	Muchos (79%-50%)	Bastantes (49%-21%)	Pocos/ Ninguno (20%-0%)
Alto				
Medio				
Bajo				

Pregunta 2. Poder de designación por patronazgo.

¿Quién diría usted que propone en primera instancia los nombres de los que van a ser contratados discrecionalmente/políticamente en esta institución? Considerando todos los niveles jerárquicos de funcionarios, ¿quién diría usted que decide quién va a ocupar los cargos: el partido, o personalmente la autoridad que ocupa el cargo superior/de responsabilidad? ¿Y considera que quien designa varía dependiendo del nivel jerárquico de los cargos a ocupar?

¿Quién tiene el poder de designación por patronazgo?

Designaciones	Alto	Alto	Medio	Bajo
	(M, VM)	(D, C, E)	(D, C, T)	(S, A, AA)
a. El ocupante del cargo				
b. El partido político				
ALTO: El Presidente	En consulta c/el partido			
	Sin consultar a nadie			
ALTO: Ministros, viceministros	En consulta c/el partido			
	Con superior inmediato			
	Sin consulta			
ALTO: Directores/ coordinadores generales, embajadores	En consulta c/el partido			
	Con superior inmediato			
	Sin consulta			
MEDIO: Coordinadores directores, especialistas, técnicos	En consulta c/el partido			
	Con superior inmediato			
	Sin consulta			

Pregunta 3. Motivaciones para la designación por patronazgo. ¿Para qué se designa?

A. Según su criterio, ¿cuáles son las capacidades requeridas o esperadas por los ocupantes de cargos públicos con poder de designación al designar/colocar gente en estos puestos en este ministerio? Le voy a nombrar una serie de objetivos que toda autoridad puede tener al designar a un funcionario. Dentro de su ministerio, ¿los considera importantes en los diferentes niveles establecidos? Puede escoger más de una alternativa.

Capacidades requeridas para la designación por patronazgo. ¿Para qué se designa?

Nivel jerárquico	Capacidad para diseñar/ implementar políticas públicas	Para conducir la Administración pública/ burocracia	Para articular su área del Estado con el partido/AN	Para articular su área del Estado con otros sectores del gobierno	Para hacer política electoral
Alto					
Medio					
Bajo					

B. Y en su opinión, hablando de la parte política, ¿cuáles serían las motivaciones primarias de quienes designan al colocar gente en estos puestos en su ministerio? Le voy a nombrar una serie de objetivos que toda autoridad puede tener al designar discrecionalmente/políticamente a un funcionario. ¿Cuál es la importancia que tienen según los diferentes niveles establecidos?

Motivación primaria (en referencia a la capacidad de operación política del contratado)

Nivel jerárquico	Para controlar (política pública/ burocracia)	Para recompensar lealtad/ aportes
Alto		
Medio		
Bajo		

Pregunta 4. Criterios de selección para contratar tecnócratas y habilidades políticas requeridas.

A. Con respecto a los designados por su capacidad para diseñar, articular y/o implementar políticas públicas, ¿cuál es el criterio de selección que más importa a la hora de decidir la contratación en este ministerio? Le voy a mencionar tres criterios de selección y usted les asigna una calificación entre cero y tres, en donde cero es nada importante, 1 es poco importante, 2 es importante y tres es muy importante.

Criterios para selección de
funcionarios con capacidad tecnocrática (diseño/implementación)

Nivel jerárquico	Que sea independiente (tecnócrata)	Que sea de confianza política/partidaria (tecnopolítico)	Que sea de confianza personal (tecnócrata o tecnopolítico)
Alto			
Medio			
Bajo			

B. ¿Y en los casos cuando se aplica los criterios de selección de técnicos y tecnócratas por confianza, ¿se espera que los contratados tengan habilidades de tipo político o que las desarrollen? ¿Sí? ¿No? Le voy a nombrar un par de habilidades básicas de la operación política y usted me dice si, en su experiencia, ha visto que se espera que los contratados discrecionalmente/políticamente tengan estas habilidades.

Nivel jerárquico	Capacidad de articulación política	Capacidad de llegar al elector/votante en el territorio
Alto		
Medio		
Bajo		

Pregunta 5. Modalidades: Actores externos al gobierno que influyen en las contrataciones por patronazgo.

A. En términos generales, ¿usted considera que en los últimos diez años algún partido/actor político de oposición ha tenido la posibilidad de colocar contratados de tipo discrecional/político dentro del gobierno o en este ministerio?

Sí

No

B. Y aparte de partidos y actores políticos de oposición, ¿usted considera que ha habido actores sociales o económicos externos, tales como empresas privadas, sindicatos, asociaciones de empleados, de profesionales, gremiales etc., que hayan tenido capacidad de designación discrecional/política en este ministerio durante los últimos períodos presidenciales? ¿Me puede nombrar a esos actores externos?

Actor

Muy

importante

Importante

Poco

importante

Parte II: Preguntas abiertas y de opinión

Pregunta 1. En términos generales, ¿considera usted que las prácticas de las designaciones políticas/discrecionales han variado entre los gobiernos del Ecuador, desde el período de ex presidente Lucio Gutiérrez hasta hoy?

Pregunta 2. Según su criterio, ¿de qué forma han variado las designaciones discrecionales/políticas durante los tres períodos de Rafael Correa, en relación con los gobiernos anteriores, a partir del período del ex presidente Lucio Gutiérrez?

Pregunta 3. Según su criterio, ¿cómo fue la politización del Servicio público durante los tres períodos presidenciales de ex presidente Rafael Correa? ¿Fue igual, de menor a mayor o de mayor a menor entre períodos?

Pregunta 4. ¿Considera usted que las designaciones políticas/discrecionales varían dependiendo del sector del gobierno, es decir, varían dependiendo de la naturaleza del ministerio en donde se llevan a cabo?

Pregunta 5. En su experiencia, ¿cuáles han sido las consecuencias más notorias/importantes de la designación de funcionarios por política/discrecionalidad en el área estatal de su conocimiento?

Pregunta 6. ¿De qué forma cree usted que hayan impactado las designaciones políticas/discrecionales en los resultados de las políticas públicas en el área estatal de su trabajo/conocimiento?

Pregunta 7. ¿Cuál es su evaluación de las reformas al Servicio público en el Ecuador, especialmente con el reemplazo de la LOSCCA y la puesta en vigencia de la LOSEP (Ley Orgánica del Servicio Público)? ¿Cuáles han sido los principales avances y cuáles han sido las dificultades?

Cuestionario de entrevistas a miembros fundadores del Buró Político del

Movimiento Alianza PAIS

Período de entrevistas: Junio de 2017

Pregunta 1: ¿Cómo se inicia la construcción del movimiento Alianza PAIS? ¿Quiénes fueron sus fundadores? ¿Quiénes fueron sus líderes en los inicios? ¿Considera usted que a través de los años se produjo cambios de liderazgo? ¿Me puede contar acerca de esto?

Pregunta 2: ¿Considera usted que en los inicios del movimiento Alianza PAIS y en los inicios del gobierno de Rafael Correa realmente existió, o tal vez no existió, un deseo de

cambiar las estructuras sociales, económicas, productivas del Ecuador? De haber existido esta motivación, ¿considera usted que se truncó? ¿Puede explicar la razón o razones para que haya sucedido esto?

Pregunta 3: ¿Conoce usted de primera mano, la razón o razones por las cuales Alianza PAIS no presentó candidaturas para las elecciones del Congreso Nacional en 2006?

Pregunta 4: ¿Conoce usted de primera mano las razones que llevaron a la disolución del Congreso Nacional en 2007, y me puede relatar como se llegó al objetivo de instalar la Asamblea Constituyente de Montecristi? Por lo que recuerdo de ese entonces y he leído en algunas publicaciones, ¿parece que se produjo algún tipo de desacuerdo entre bandos de izquierda y derecha dentro del gobierno del presidente Correa en el momento de conformar las listas de candidatos a asambleístas constituyentes? ¿Qué fue lo que pasó en realidad?

Pregunta 5. ¿Me puede contar cómo fue que se elaboró la Constitución de Montecristi?

Pregunta 6: Y, ¿cómo fue que se conformó la primera lista de asambleístas de Alianza PAIS para conformar nueva la Asamblea Nacional en 2008?

Pregunta 7. ¿Me puede hacer una relación lineal en el tiempo de quiénes fueron, y quiénes son hoy en día, los actores principales en Alianza PAIS y en el grupo mayor de confianza del presidente Rafael Correa?

Pregunta 8: ¿Cuál fue en sus inicios y cuál es actualmente el papel de la SENPLADES en el gobierno de Rafael Correa?

Pregunta 9: ¿Cuál fue en sus inicios y cuál es actualmente el papel de la SNAP en el gobierno de Rafael Correa?

APÉNDICE III

Perfiles de los entrevistados con el código SP (Servidor público)

Cód.	Enti-	Profesión	Estudios	Sector y área de	Función actual	Cargos pasados	Cargos actividad
------	-------	-----------	----------	------------------	----------------	----------------	------------------

	dad			trabajo			privada
SP1	MF	Administrador público	Área financiera Adm., RR.HH.	RR.HH. Area Administración Financiera	Coord. Área de desarrollo, SP de carrera.	32 años en el servicio público.	No.
SP2	MF	Abogado	Doctor en Jurisprudencia	Jurídica	SP 7	SRI 2 ½ años SP 29 ½ años ESPE, Mlduvi	No.
SP3	MF	Economista	Universidad Central	Subsecretaría de presupuestos	SP 7, Dirección egresos NP.	Desde asistente hasta el SP7. 30 años en Presup.	No.
SP4	MF	Ingeniero de sistemas	Sistemas, máster auditoría de sistemas	Subsecretaría de Innovación, Dir. Nac. Sistemas información	Analista 3 de sistemas de información	10 años en el MF	No.
SP5	MF	Estudiante	Estudiante universitaria	Archivo	Técnica de archivo	3 años en el Sector público	No.
SP6	MF	Ingeniera empresarial	Máster en Dirección estratégica de RRHH	Recursos Humanos	Analista de talento humano 3 años en MFI.	6 años en el SP, MCSEI, Vicepresidencia, Senain, más.	No.
SP7	MF	Secretaria	Bachiller en secretariado	Despacho del ministro, RR.HH.	Secretaria desde 1995 en el MF	Desde 1995 en el D del ministro hasta Rivera 2010-2012	Secretaria
SP8	MF	Ing. en Administración Pública	Universidad Central	Subsec. Tesoro Nacional	Analista 2 de Presupuesto. del tesoro	27 años en el SP, siempre en el MF	No.
SP9	MF	Ing. en Administración de Empresas	Master Adm. pública y en Talento H.	Contabilidad gubernamental	SP7, analista de la DN Activos públicos, 20 años en el MFI	25 años en el SP, INEN, MDT, MFI	No.
SP10	MF	Abogada	Universidad Metropolitana	Dir. Jurídica de Contratación Pública	SP7, 24 años en el MF	24 años en el SP	No.
SP11	MF	Economista	Universidad Central	Subsecretaría del Tesoro Nacional	Analista 3 de Caja Fiscal, 1 año.	6 años en el SP, directora nacional encargada de Caja Fiscal, SRI.	Coord. en un medio de comunicación
SP12	MF	Ing. en Gestión empresarial	Ing. en Gestión empresarial	Planificación	SP 7/Analista 3, 4 años en el MF	Sólo ha trabajado en este ministerio	Consultor en 4 ministerios, docente 8 años.
SP13	MF	Economista	Universidad Católica Quito	Subsecretaría de Contabilidad gubernamental	Analista financiera 2, desde 2012, 5 años.	26 años en el SP, MF, EP Río Napo, CFN, Superint. de Cias.	No, sólo en el SP desde 1990.
SP14	MF	Ing. comercial, máster en tecnologías	UDLA, Universidad. Santiago de Compostela	Talento Humano, RR.HH.	Director de Talento Humano.	7 años en el SP, MT, Cancillería, MF, SNAP, Presidencia.	Marketing y publicidad 2004–2010.
SP15	MF	Ing. en Administración de empresas	Universidad Central	Subsec. Recursos Fiscales, Dir. Nacional de Empresas Públicas	SP4/Analista 1 de EP	10 años en el SP, MF 4 años en log. presup., BEC, CCE, Senplades, más.	No.
SP16	MIES	Ing. en Administración Ambiental	Máster en Desarrollo Local y Territorial	Gestión del Conocimiento	Dos años, sin renovación de contrato por no afiliarse a AP.	SP5 Coord. 7 en Loja, Gestión del Conocimiento	1 empresa privada antes del MIES
SP17	MIES	Socióloga, máster en Antropología	Universidad Católica, FLACSO	Dirección de investigación	Analista de investigación, SP5, 6 meses en el MIES	Senplades, 2013–2015.	Universidad Católica, asistente de inv., 2011-2012.

SP18	MIES	Estudia Auditoría	No ha terminado Auditoría Univ. Católica	Coord. Gral. de Investigación y Datos de Inclusión	Asistente administrativa SPA2, 14 años en el MIES.	14 años en el MIES	Diners, 3 años; Colegio San Fernando, 2 años
SP19	MIES	Auxiliar	Bachiller	Auxiliar	Administrativo (Código del Trabajo) Desde 2011 en el MIES	2011 programa Aliméntate Ecuador del MIES (meses)	6 años
SP20	MIES	Ingeniero Estadístico	Universidad Central, Facultad de Economía	Dirección de Investigación y Datos	Analista estadístico SP7, 4 años	INEC, 4 años.	Banco del Pichincha, telefonista (6 meses)
SP21	MIES	Ing. en Electrónica e Instrumentación	ESPE Latacunga	Dir. Gestión de Riesgos, sala de monitoreo y operaciones	Analista de riesgos, SP3, 1 año.	Municipio de Pujilí, Plan de riesgos, 1 año.	Laboratorios de su carrera
SP22	MIES	Ingeniero de Sistemas Con especialización	UPS, UDLA.	Coord. General de Tecnología de información comunitaria	Coord. General, escala grado jerárquico sup. (11 meses)	Dinardap Gte. Nac. Sist. Reg. de datos: 1 ½ años; SRI líder proyectos: 1 año.	Consultor privado: 4 años; vendedor.
SP23	MIES	Economista, posgrado sin terminar	Universidad Central	Financiero	Director Financiero encargado: 1 mes. En la DF: 28 años.	En el MSP área financiera: 2 años.	No.
SP24	MIES	Economista	Universidad Central	Coord. general de investigación y datos	Coordinador general: 1 año	MT: 9 m; MIES: Dir. Juventudes: 2 años; MIES Dir. ENIPLA: 6 m; IAEN: 6 m.	SIPAE: 8 meses
SP25	MIES	Doctor en Jurisprudencia, posgrado.	UDLA, Universidad Andina	Coord. General de Asesoría Jurídica	Coord. General de Asesoría Jurídica: 11 meses	Funcionario de carrera: 17 años; Superint. de Bancos, CNJ: 8 meses	1999-2000 en un estudio jurídico y como asistente
SP26	MIES	Ingeniero en Banca y Finanzas	Universidad Católica, Universidad de Loja	Dirección de Investigación y Análisis	Director de Investigación y Análisis: 6 meses	Auditor en la Superint. de Bancos: 2000-2014	Banco Visión Fond (Fodema): 2015; otros: 2014
SP27	MIES	Ingeniero en Sistemas Informáticos	Universidad Técnica de Manabí, Universidad de Los Andes	Subsecretaría de Atención Intergeneracional	Subsecretario: 11 meses	7 años en el SP: Sec. del Agua, Gobernac. de Manabí, Sec. de la Política, MSP.	Eventos sociales: 5 años
SP28	MIES	Licenciado en ciencias de la educación	Universidad Técnica de Machala	Dirección de Juventudes	Analista 3 de Juventud: 1 año 8 meses. Asambleísta alterno por El Oro.	No.	No.
SP29	MIES	Sic. Social y Comunicativo, máster en Gerencia de proyectos	Universidad Central, UPS.	Prevención de Vulnerabilidad	SP7 con nombramiento: 3 años 2014-2017.	2008-2014: MIES; 2006-2007: Fondo de Desarrollo en ex MIES.	4 años en comité de proyectos en ONG
SP30	MIES	Egresado de Bioquímica y Farmacia Universidad de Cuenca.	Actualmente estudia Sociología	Proyecto emblemático en ENIPLA; atención inter-generacional	Coord. Nacional de seguimiento a la gestión territorial; SP2. 2012-2014.	2009-2010: Consejo Niñez y Adolesc., temas de trata, Cuenca; MT; MSP.	DD. Sexuales y reproductivos, género, juventudes, DD. GLBTI
SP31	MRE	Socióloga,	Universidad	Dirección	2004-2009. Se	Cancillería, 6	Empresa de

	MH	máster en políticas públicas	Católica de Quito; FLACSO Ecuador	Nacional de Refugiados: 6 años	llamaba Dir. Nac. de Refugiados hasta 2009	años; Senplades	telefonía; Universidad Católica: investigadora.
SP32	MRE MH	Lic. en Ciencia Política y RR. Internacionales; máster en C. Política	FLACSO Ecuador	Servicio exterior; funcionario de carrera.	Primer Secretario, Emb. del Ecuador en Bolivia.	8 años en Cancillería.	No.
SP33	MRE MH	Diplomático de carrera		Funcionario de carrera de la Cancillería	Embajador de carrera	42 años en Cancillería	No.
SP34	MRE MH	Diplomática de carrera		Funcionaria de carrera de la Cancillería	Embajadora de carrera	42 años en Cancillería	Un año fue corresponsal de Canal 10.
SP35	MRE MH	Ing. comercial, máster en tecnologías	UDLA, Universidad Santiago de Compostela	Dirección de Talento Humano	Director de Gestión del Cambio	MT, MF	Sí.
SP36	MRE MH	Ingeniero comercial, especialización en Relaciones Internacionales	ESPE FLACSO	Dirección del Sistema de NN.UU.	Consejero (jerárquico). Funcionario de carrera	17 años en Cancillería.	Consultoría al salir de la universidad
SP37	MRE MH	Analista	Licenciada en Administración de Empresas	Coord. Gral. de Planif. y Gestión Estratégica	Analista.	7 años en el SP.	Sí.
SP38	MRE MH	Ing. en Administración de empresas		Coord. Gral. de Planif. y Gestión Estratégica	Especialista 2	6 años en el SP	Sí.
SP39	MRE MH	Egresada de Economía	Universidad Central	Agregada adjunta civil, Emb. del Ecuador en Bolivia	Especialista 2, funcionaria de carrera administrativa	25 años de carrera administrativa en la Cancillería	No.
SP40	MRE MH	Historiadora, docente universitaria	Maestría en Historia Andina, FLACSO.	Dirección del Archivo Histórico.	15 años: directora del Archivo Histórico	41 años en la Cancillería, comisiones UNESCO, OEI, consejo de Educ. Superior, más.	No.
SP41	MRE MH	Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales	UDLA	Dirección de Gestión del Cambio de Cultura Organizativa	Analista	Dirección de RR. Vecinales y Soberanía. Funcionario carrera admin.	ONG, pasantía en asistencia para refugiados.
SP42	MRE MH	Doctor en Jurisprudencia, diplomático de carrera		Dirección del Sistema de NN.UU.	Consejero del Servicio exterior, jerárquico.	17 años: Funcionario de carrera.	Como estudiante ya estaba en Cancillería, en administrativo
SP43	MRE MH	Ing. en Administración de empresas	Universidad católica de Quito, sede Manabí.	Planificación	Analista de la Dir. de Planificación.	Asistente de coordinación desde 2015.	Negocios familiares en la parte administrativa
SP44	MRE MH	Doctor en Jurisprudencia, diplomático de carrera	Universidad Católica, FLACSO, Universidad Francisco Marroquín de Guatemala	Viceministerio de Movilidad Humana	Consejero, jerárquico.	1997-2017: 20 años en Cancillería, 1995-1997: CSJ, primera sala penal	Periodista de Diario La Hora
SP45	MRE MH	Doctor en Jurisprudencia Emb. de carrera		Servicio exterior	Embajador de carrera	42 años en la Cancillería.	No.
SP46	MAG	Dr. en	Rusia,	Unidad de	Gte.	Profesor	Profesor

	AP	Economía agraria, alimentaria y de RR.NN.	pregrado España, posgrado	Fortalecimiento de la Agroindustria Nacional	Institucional de Gestión del Fortalecimiento o agroindustrial de Cadenas Priorizadas	universitario ESPE.	universitario UTE, Gte. de Logística en Hybrid Corp.
SP47	MAG AP	Ingeniero agroindustrial	Escuela Politécnica Nacional	Unidad de Fortalecimiento de la Agroind. Nacional	Técnico de área desde agosto de 2017.	2 años: Instituto Nacional de Preinversión	Empresa SNOB, 2 ½ años.
SP48	MAG AP	Abogada	Universidad de los Hemisferios	Jurídico	2 años: Analista jurídica	No.	No.
SP49	MAG AP	Ingeniera agroindustrial	Escuela Politécnica Nacional	Unidad de Fortalecimiento de la Agroindustria Nacional	Técnica de área desde agosto de 2017	En el Tribunal Constitucional Electoral: 1 año; en Inmobiliar: 1 año	Seguridad Industrial; Acero Comercial Ecuatoriano, más.
SP50	MAG AP	Ingeniero agroindustrial	Escuela Politécnica Nacional	Dir. de Inv. y generación de datos multisectoriales	Analista: 7 años	No.	No.
SP51	MAG AP	Ingeniero agrónomo	U. Católica, Universidad Agustín Cotazzi-Colombia	CESIN-Unidad estructural	Líder desde 2009 hasta la fecha. Coord. Proyecto de Generación de Geoinfo, más.	MAGAP: Técnico, jefe departamental, asesor de la VP en proyectos, coordinador.	No.
SP52	MAG AP	Economista, magister en Economía y Dir. de empresas	Escuela Politécnica del Litoral	Coordinación General de Innovación	Coordinador General de Innovación	BIESS: Asistente administrativo	No.
SP53	MAG AP	Economista	Universidad Católica	Subsecretaría de Agricultura y Fomento, sector agrícola	2 años: especialista en PP.PP. y en estrategias agrícolas	15 años en el MAG. 11 años más en el Sector público, total 26 años en SP.	4 años en el sector privado
SP54	MAG AP	Ingeniero agroindustrial	Escuela Politécnica Nacional	Subsecretaría de Agricultura, Dir. de Políticas y Estrat. agrícolas	Técnico analista: 5 años.	No.	Docencia en colegios
SP55	MAG AP	Ing. en Finanzas, especialización en proyectos	Escuela Politécnica Nacional	Subsecretaría de Agricultura, Dir. de Políticas y Estrat. Agrícolas	Analista de proyectos: 1 año 2 meses.	MIPRO: Dir. Nac de Ind. Básicas; coord. zonal 3 de industrias: 1 año 8 meses	Profesor universitario
SP56	MAG AP	Secretaria	Colegio Manuela Cañizares	Subsecretaría Nac. Agraria, Dirección de Políticas	Secretaria en el MAG por 35 años	Siempre en la misma función	Prácticas secretariales de colegio
SP57	MAG AP	Ing. Agrónomo, máster en Agronomía Sustentable	Univ. Técnica de Cotopaxi, ESPE.	Dir. de Productividad Agrícola Sostenible	SP 7, especialista en productividad: 2 meses.	7 ½ años: INIAP, investigador auxiliar; Gob. Prov. de Tungurahua: técnico cap. riego.	Asoc. de Productores Tungurahua: técnico de reproducción; INAPROCES.
SP58	MAG AP	Biología, Administración pública, Acuicultura	Universidad Católica de Quito	Unidad de Agricultura Familiar Campesina (recién creada)	Especialista en Desarrollo Tecnológico Innovativo	38 años en el SP. 2 años: Prog. Nacional de Agricultura; Sistema de Cap. en línea; Senplades;	No.

						Secap.	
SP59	MAG AP	Economista	Universidad Central	Subsecretaría de Comercialización	10 años: SP 6.	29 años en la Subsecretaría de Comercialización	No.
SP60	MAG AP	Ingeniera en Turismo	España	Subsecretaría de Ganadería	8 años: Subsecretaría de Ganadería 2008–2016.	Programa de Educación Ambiental: 1993–1996.	Turismo hotelero
SP61	MSP	Egresada de licenciada en Medioambiente		Talento Humano	Asistente de la Dirección Nacional: 3 años 2 meses	Empresa Eléctrica Quito: 1 año; Secretaría del Agua: 5 años	No.
SP62	MSP	Estudios de Administración de empresas		Administrativa	Asistente, 3 años	No.	Administrativo: 15 años.
SP63	MSP	Estudios de ingeniería civil		Secretaría General	Auxiliar administrativo: 6 años	Petroecuador: 4 años	Guardaespaldas: 3 años.
SP64	MSP	Estudios de Jurisprudencia		Dirección Financiera	Auxiliar administrativo en Salud: 12 años	No.	Importadora de ropa, administrador: 5 años.
SP65	MSP	Ingeniera comercial	Universidad Tecnológica América	Secretaría General	Analista, coord. de área pero no existe el puesto en el manual: 6 años	4 años en otros ministerios	Atención al público: 1 año
SP66	MSP	Ing. en Administración pública	Universidad Central	Talento Humano, Desarrollo Institucional	Analista de Desarrollo Institucional: 3 años	Empresa Pública de Agua Potable y Saneamiento: 2 años	No.
SP67	MSP	Ingeniera en Adm. de empresas	Universidad central del Ecuador	Dir. Nac. de Talento Humano, área de Formación y Desarrollo	Analista de Formación y Desarrollo: 3 años 1 mes	No.	Empresa de transportes: 1 año 3 meses
SP68	MSP	Ingeniero comercial	Universidad Tecnológica Rquinoccial	Talento Humano, Departamento de Selección de Personal	Analista de Reclutamiento, Selección y Contratación: 1 año	No.	Petrolera: 2 años Petrolera: 1 año 4 meses
SP69	MSP	Ingeniera de sistemas	ESPE	Dirección de Tecnología, oficina de Gestión de Proyectos	Analista 3: 5 años	Senplades, analista: 5 años; Conam, asistente técnica; 2 años; IESS: 4 años	Docente en colegios, universidades. Pasantías IBM
SP70	MSP	Ing. Informática Máster en Evaluación y Auditoría Sist. Tecnológicos	Universidad Católica ESPE	Dirección Nacional de Tecnología, área de Ingeniería de Sistemas	Analista 2 de Ingeniería de Sistemas: 2 años	Miduvi: 2 años; Sercop: 1 ½ años	Técnica, Selmedia: 6 años.
SP71	MSP	Médico, máster en Salud Pública, estudios de Políticas Públicas	Universidad de Córdoba, Universidad de Buenos Aires, FLACSO	Dirección General de Salud: Salud Rural, Control Sanitario	Abril-diciembre 2005	Consejo Nac. de Salud. 10 años en la Función pública, siempre en salud.	Dir. Ejecutiva Fundación E. Espejo: 11 años; OPS Salud
SP72	MSP	Contador público	Universidad Central	Tesorería: 14 años en la Dirección Financiera	Analista financiero: 6 años	14 años: MSP; 15 años: Inst. Ecuat. Obras Sanitarias (cuando se	5 años: Consorcio de laboratorios

						fusionó c/MSP se conv. en sec. regentada por MIDUVI); 5 años: Hosp. Baca Ortiz.	
SP73	MSP	Bachiller	Informática Colón; Colegio Menor de la Universidad Unita	Centro de Salud Pública	Auxiliar de farmacia: 3 años y meses	3 años, MSP: Estadística, coordinación zonal	Movimiento AP: casi 4 años; Aeropuerto de Quito: seguridad; emp.de eventos
SP74	MSP	Comunicador social	Universidad Central	Dirección Zonal de Comunicación	Dir. Zonal de Comunicación: 2 años	6 años en el Servicio público	Emprendimientos propios
SP75	MSP	Médico general	Universidad Espíritu Santo de Guayaquil-UEES	Medicina rural	Jefe de médicos: 1 año	No.	No.

Perfiles de los entrevistados con el Código EX (Experto)

CÓDIGO/	PROFESIÓN	ESTUDIOS	TEMA DE LA ENTREVISTA	EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO (LO MÁS RELEVANTE)	CARGOS ACTIVIDAD PRIVADA
EX1/	Ing. comercial con mención en Administración de empresas; máster en Ciencias de organizaciones, familias y nuevas tecnologías	Universidad de Las Américas; Universidad de Santiago de Compostela	SNAP	Coord. Nac. de Políticas y Estrategias de Gestión Organizacional y Subsecretario de Políticas de Gestión Organizativa de la SNAP; asesor de la Subsecretaría de Innovación de la SNAP; Subsecretario de Evaluación y Control del Servicio público y Coord. de Fortalecimiento Institucional del MT; asesor técnico del MF; Director de Talento Humano del MF	Coordinador de actividades de ONG italiana en materias de salud y educación, provincias de la Sierra central; mercadeo, propiedad intelectual y patentes
EX2/	Economista, máster en Políticas Públicas	Universidad Católica de Quito; FLACSO Ecuador	SENPLADES	Asesor técnico de la Dirección General en la UAFE; Asesor técnico/Analista senior en SENPLADES (3 años); Director de Planificación e Inversión MF (1 año); Director de Seguimiento en el BDE; Analista en el MF (3 años)	Consultor (2009-2010)
EX3/	Socióloga, máster en Políticas Públicas	Universidad Católica de Quito; FLACSO Ecuador	SENESCYT	Asesora técnica de la viceministra en SENESCYT, 2 años; planificadora técnica en SENPLADES, 6 años; funcionaria técnica de la Cancillería, 6 años.	
EX4-	Abogada	Máster en Derecho Internacional; economista; máster en Políticas Públicas	IEPI	Dirección Jurídica y de Propiedad Intelectual del IEPI (11 años en total en el IEPI). 13 años en el Servicio público en el IEPI excepto por 2 años que trabajó en la CNJ y luego regresó al IEPI	Asistente legal en un banco antes de terminar el pregrado
EX5/	Socióloga, Máster en Políticas Públicas	Universidad Católica de Quito; FLACSO Ecuador	SENPLADES	Asesora de la viceministra en SENESCYT, 2 años; planificadora técnica en SENPLADES, 6 años; funcionaria técnica de la Cancillería, 6 años. 14 años en el Servicio público	
EX6/	Ecólogo, especialización	Universidad San Francisco de	SENPLADES	Coordinador técnico en SENPLADES, 2 años; asesor técnico del ministro	Consultoría en FAO, EJA, Redes,

	en Relaciones Internacionales	Quito		Coord. de Conocimiento y Talento Humano, 2 años; planificador en el MAGAP, 2 años; técnico en el INM, 1 año	Universidad San Francisco de Quito: proyectos con el rectorado.
EX7/	Ing. comercial con mención en Administración de empresas; máster en Ciencias de organizaciones, familias y nuevas tecnologías	Universidad de Las Américas; Universidad de Santiago de Compostela	MT	Coord. Nac. de Políticas y Estrategias de Gestión Organizacional y Subsecretario de Políticas de Gestión Organizativa de la SNAP; asesor de la Subsecretaría de Innovación de la SNAP; Subsecretario de Evaluación y Control del Servicio público y Coord. de Fortalecimiento Institucional del MT; asesor técnico del MF; Director de Talento Humano del MF	Coordinador de actividades de ONG italiana en materias de salud y educación, provincias de la Sierra central; mercadeo, propiedad intelectual y patentes

Perfiles de los entrevistados con el Código AP (Alianza PAIS)

Código	Participación política antes de pertenecer al movimiento Alianza PAIS	Nivel jerárquico en Movimiento Alianza PAIS	Tiempo de permanencia en movimiento Alianza PAIS	Nivel jerárquico en la Función Pública	Tiempo de permanencia en la Función Pública
AP1	Sí	Alto Buró político	2 años	Alto Ministro; secretario nacional	2 años
AP2	Sí	Alto Buró político	3 años	Alto Secretaria Nacional	2 años
AP3	No	Alto Buró político	11 años	Alto Secretario nacional	12 años

BIBLIOGRAFIA:

Abad, A. (2016). Capítulo 4: El Gobierno. En S. Pachano y F. Freidenberg (Eds.) *El sistema político ecuatoriano* (pp. 99– 159). Quito: FLACSO Ecuador.

Albornoz, M. B. (2020). Far from Becoming the Jaguar of Latin America: The Ecuadorian Science, Technology and Innovation Policy Turn. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 301–324). Cham: Palgrave Macmillan. <http://www.palgrave.com/gp/series/14462>

Altman, D. (2008). Political Recruitment and Candidate Selection in Chile (1990- 2006): The Executive Branch. En P. M. Siavelis y S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to Power. Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 241– 270). University Park: Pennsylvania State University Press.

- Anduiza, E., Méndez, M., y Cespo, I. (2009). Metodología de la Ciencia Política. En *Cuadernos Metodológicos* (2a. Edición revisada, Vol. 28). Madrid: Centro de investigaciones Sociológicas.
- Arteaga, E. (2018). Un complejo médico industrial sano: El legado de la “revolución ciudadana en salud”. En Varios autores (Ed.), *El gran fraude* (1st ed., pp. 137– 145). Quito: Arcoiris Producción Gráfica.
- Aucancela, M. G. (2012). Análisis de las reformas a la Ley del Servicio Exterior Ecuatoriano con respecto a señalar colaboradores en las Misiones Diplomáticas, que no necesariamente sean funcionarios de carrera. *Tesis para la obtención del título de abogado*. Quito: Universidad de las Américas.
- Audelo Cruz, J. M. (2004). ¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, 12(24), 124–142. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751459004>
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: Doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, 33–52. México D.F.: FLACSO México.
- Auyero, J. (comp). (1997). *Favores por votos. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Avilés Pino, E. (2000). *Ministerio de Salud Pública-Historia del Ecuador*. Enciclopedia Del Ecuador. <https://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/ministerio-salud-publica/>
- Banfield, E. C., y Wilson, J. Q. (1963). *City Politics*. Harvard University Press and the M.I.T. Press. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100521114>
- Barozet, E. (2006). Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social. *Ecuador Debate. Elecciones 2006. Clientelismo y Política*, (n. 69, diciembre 2006), 77–102, ISSN: 1012-1498 Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP.
- Basabe Serrano, S. (2009). Ecuador: Reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 381–406. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200007>
- Basabe Serrano, S. (2013). Distritos electorales y método D’Hondt: la combinación explosiva. *Carta Económica*. Quito: *CORDES*, 19(1), 2–8.
- Bayas-Eraza, M. (2020). Understanding Ecuador’s Growth Prospects in the Aftermaths of the Citizens’ Revolution. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 213–230). Cham: Palgrave Macmillan.
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64–76. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x>
- Benítez Vinuesa, L. (1986). *Ecuador: Drama y Paradoja* (Vol. 28). Quito: Banco Central del Ecuador, Centro de Investigación y Cultura.

- Blau, P. M. (1964). Exchange and Power in Social Life. En *Exchange and Power in Social Life* (Vol. 10). New York: Wiley-Universidad de Michigan.
- Burbano de Lara, F. (2020). “La patria ya es de todos:” Pilgrimages, Charisma, Territory, and the Return of the State. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 41–66). Cham: Palgrave Macmillan.
- Burgwal, G. (1995). *Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos
- Cai, H., Chen, Y., Fang, H. y Zhou, L.-A. (2009). *Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment*. Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: https://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1
- Campbell, C. y Peters, G. B. (1988). The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change? *Governance*, 1(1), 79–99. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1988.tb00060.x>
- Campbell, J. K. (1964). *Honour, Family, and Patronage*. Oxford: Clarendon Press.
- Carlosama, W. y Ramos, K. (2018). Análisis del financiamiento del gasto público del Presupuesto General del Estado. *Tesis de Ingeniería en Finanzas y Auditoría*. Quito: ESPE, Universidad de las Fuerzas Armadas
- Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: Evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 18(1), 139–161. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v18n1/v18n1a10.pdf>
- Castillo Freyre, M. (1997). *Todos los poderes del presidente: ética y derecho en el ejercicio de la presidencia* (Vol. 4). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cazorla, J. (1992). Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características. *Working Paper No. 55*. Barcelona: Institut Ciències Polítiques i Socials <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjTw5jUldXxAhViQt8KHSgBCo4QFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Ftablas%2F16324.pdf&usg=AOvVaw1qDwjxlpZriCgBzc8YGska>
- Chalmers, D. (1977). The Politicized State in Latin America. En J. M. Malloy (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. London: University of Pittsburg Press.
- Clifford, C. M. y Wright, V. (1997). *The Politicization of the British Civil Service: Ambitions, Limits and Conceptual Problems*. s/p Oxford: Nuffield College.
- Collier, D., Brady, H. E. y Seawright, J. (2004). Sources of Leverage in Causal Influence: Towards an Alternative View of Methodology. En H. E. Brady y D. Collier (Eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (pp. 229–266). Lanham:

Rowman y Littlefield Publishers, Inc.

- Conaghan, C. M. (1998). Partidos débiles, políticos “indecisos” y tensión institucional: El presidencialismo en el Ecuador 1979-1988. En J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *Las crisis del presidencialismo. Vol. 2. El caso de Latinoamérica*. (Vol. 2, pp. 239– 282). Madrid: Alianza Universidad.
- Conaghan, C. M. (2011). Ecuador: Rafael Correa and the Citizens’ Revolution. En S. Levitsky y K. M. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 260–283). Maryland: The John Hopkins University Press.
- Connaughton, B. (2015). Navigating the Borderlines of Politics and Administration: Reflections on the Role of Ministerial Advisers. *International Journal of Public Administration*, 38(1), 37–45. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.952820>
- Connaughton, B. (2017). Political-administrative relations: The role of political advisers. *Administration*, 65(2), 165–182. <https://doi.org/10.1515/admin-2017-0020>
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dávila Silva, R. (1986). El sistema de administración de personal y carrera administrativa en el Sector Público ecuatoriano. En R. Dávila Silva (Ed.), *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América Latina* (primera ed., pp. 21–62). Quito: Asociación Latinoamericana de Administración Pública-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- de la Torre, A., Cueva, S. y Castellanos-Vásquez, A. (2020). The Macroeconomics of the Commodities Boom in Ecuador. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 163–212). Cham: Palgrave Macmillan.
- de la Torre, C. (2008). Populismo, Ciudadanía y Estado de Derecho. En C. de la Torre y E. Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 23–53). Quito: FLACSO Ecuador.
- de la Torre, C. (2013a). El Populismo Latinoamericano, entre la Democratización y el Autoritarismo. *Nueva Sociedad*, 247, 120–137. <https://nuso.org/articulo/el-populismo-latinoamericano-entre-la-democratizacion-y-el-autoritarismo/>
- de la Torre, C. (2013b). El Tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el Carisma con la Tecnocracia? *Latin America Research Review*, 48(1), 24–43. <http://www.jstor.org/stable/41811586>.
- de la Torre, C. (2020). Rafael Correa’s Technopopulism in Comparative Perspective. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 91– 114). Cham: Palgrave Macmillan.

- De Winter, L. (2006). Multi-level party competition and coordination in Belgium. En D. Hough y C. Jeffrey (Eds.), *Devolution and Electoral Politics* (pp. 76–95). Manchester: Manchester University Press. ISBN 07 190 7330 8.
- Eichbaum, C. y Shaw, R. (2010). *Partisan Appointees and Public Servants*. Chentelham: Edward Edgar.
- Eisenstadt, S. N. y Roniger, L. (1980). Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange. *Comparative Studies in Society and History*, 22(1), 42–77. DOI: DOI: <https://doi.org/10.1017/S0010417500009154>
- Freidenberg, F. (2003). *Jama, Caleta y Camello: las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Ecuatoriana Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Gains, F. y Stokes, G. (2011). Special advisers and the transmission of ideas from the policy primeval soup. *Policy and Politics*, 39(4), 485–498. DOI: 10.332/030557310X550169
- Gardner, J. (2013). The Myth of State Autonomy: Federalism, Political Parties, and the National Colonization of State Politics. *Journal of Law and Politics*, XXIX(1). SSRN: DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2191150>
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Geertz, C. (1964). The Integrative Revolution. *Old Societies and New States*, 8(310). New York: The Free Press of Glencoe
- Gluckman, M. (1963). *Custom and Conflict in Africa*. Oxford: Basil and Blackwell.
- Granda, D. (2012). *El hiperpresidencialismo en el Ecuador* (primera ed.). Quito: Editorial de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gwiazda, A. (2008). Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared. *East European Politics and Societies and Cultures*, 22(4), 802–827. <https://doi.org/10.1177/0888325408316534>
- Halligan, J. (2003). Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective. En B. G. Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition* (pp. 98–108). London: Sage.
- Heclo, H. (1977). *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Issue 4). Washington D.C.: Brookings Institution. <https://doi.org/10.2307/447237>

- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). Informal institutions and democracy: lessons from Latin America. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.), *Choice Reviews Online* (Issue 06). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H. y Phillips, R. (2003). Bureaucratic Effects: “Weberian” State Structures and Poverty Reduction. En *SSRN Electronic Journal* (31, Issue 31). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1754432>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (quinta ed.). México D.F.: McGraw Hill.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2016). *Metodología de la Investigación* (sexta ed.). México D.F.: McGraw Hill.
- Hilgers, T. (2012). *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137275998>
- Hobsbawm, E. J. (1971). Primitive Rebels: Studies in Archaic Forms of Social Movement in the 19th and 20th Centuries. En *American Sociological Review* (Issue 5). Manchester: Manchester University Press. <https://doi.org/10.2307/2091432>
- Holland, A. y Palmer-Rubin, B. (2015). Beyond the Machine: Clientelist Brokers and Interest Organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1186–1223. <https://doi.org/10.1177/0010414015574883>
- Hollibaugh, G. E., Horton, G. y Lewis, D. E. (2014). Presidents and Patronage. *American Journal of Political Science*, 58(4), 1024–1042. <https://doi.org/10.1111/ajps.12083>
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Hurtado, O. (2007). *Las costumbres de los ecuatorianos* (primera ed.). Quito: Editorial Planeta del Ecuador S.A.
- Iacoviello, M. (2006). Análisis Comparativo por Subsistemas. En *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina* (pp. 533–572). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/int/drp>
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). Diagnósticos del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (Eds.), *Al servicio ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp. 13–58). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005). Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado de América Latina. En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (Vol. 6,7).

- Ingraham, P. W. (2006). Building Bridges over Troubled Waters- Merit as a Guide. *Public Administration Review*, 66(4), 486–495. <http://www.jstor.org/stable/3843933>.
- Ingraham, P. W. y Ban, C. (1988). Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model? *Review of Public Personnel Administration*, 8(2), 7–19. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0734371X8800800202?journalCode=ropa>
- Jaramillo, G. (2020). Rafael Correa’s Foreign Policy Paradox: Discursive Sovereignty, Practical Dependency. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 325–350). Cham: Palgrave Macmillan.
- Johnston, M. (1979). Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage. *American Political Science Review*, 73(2), 385–398. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869.015>
- Joignant, A. (2011). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido.: tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990- 2010). En A. Joignant y P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Joignant, A., y Güell, P. (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Katz, R. S. y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1(1), 5–31. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- Katz, R. S. y Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753–766. <https://doi.org/10.1017/S1537592709991782>
- Kaufman, R. R. (1974). The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems. *Comparative Studies in Society and History*, 16(3), 284–308. <https://about.jstor.org/terms>
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- Kopecký, P., Mair, P. y Spirova, M. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.001.0001>
- Kopecký, P., Meyer Sahling, J. H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C. y Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416–431. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>
- Kopecký, P., Scherlis, G. y Spirova, M. (2008). Conceptualizing and Measuring Party

- Patronage Party Patronage in Argentina View project. In *Leiden University: Committee on Concepts and Methods*. www.concepts-methods.org
- Kopecký, P. y Spirova, M. (2011). “Jobs for the boys”? Patterns of party patronage in post-communist Europe. *West European Politics*, 34(5), 897–921. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591072>
- Kristinsson, G. H. (1996). Parties, States and Patronage. *West European Politics*, 19(3), 433–457. <https://doi.org/10.1080/01402389608425145>
- Lalander, R. (2010). *Retorno de los Runakuna: Cotacachi y Otavalo* (primera ed.). Quito: Ediciones Abya Yal, Universidad Politécnica Salesiana.
- Landé, C. H. (1965). Leaders, Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics. En *The Journal of Asian Studies: Vol. Monograph Series* (Issue 6). New Haven: Yale University-South-east Asia Studies
- Larrea, G. (2009). *Revolución Ciudadana* (primera ed., Vol. 1). Quito: Editorial Planeta.
- Lazarte, J. (1992). Partidos políticos e informalización de la política. En R. A. Mayorga (Ed.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lazarte, J. (1998). Presidencialismo ilimitado e inviabilidad parlamentaria: el caso de Bolivia. En D. Nohel y M. Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- León, J. (2012). Dinámica de concentración del poder y modernización conservadora. En S. Mantilla y S. Mejía (Eds.), *Rafael Correa: Balance de la Revolución Ciudadana* (pp. 373–401). Quito: Editorial Planeta del Ecuador S.A.
- Levitsky, S. (2007). From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor- Based Party Linkages in Latin America. In H. Kitschelt y S. Wilkinson (Eds.), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (pp. 206–226). New York: Cambridge University Press.
- Lewis, D. E. (2009). *Patronage Appointments in the Modern Presidency: Evidence from a Survey of Federal Executives*. <http://www.nytimes.com/1997/02/14/us/clinton-and-friends-strong-ties-few->
- Lewis, D. E. y Waterman, R. W. (2013). The Invisible Presidential Appointments: An Examination of Appointments to the. *Presidential Studies Quarterly*, 43(1), 35-57. <https://doi.org/10.1111/psq.12002>.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Llano, M. (2015). La contracara de la politización de la administración pública. *Revista Los Andes-Opinión*, edición impresa, 4 de diciembre de 2015.
- Llano, M. (2019). Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional. *Foro Internacional (FI)*, 59(236),

437–478. <https://doi.org/10.2307/26605871>

- López Camps, J. y Leal Fernández, I. (2005). *Aprender liderazgo político*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- LSE GV314 Group y Page, E. C. (2012). New life at the top: Special advisers in British government. *Parliamentary Affairs*, 65(4), 715–732. <https://doi.org/10.1093/pa/gss011>
- Lynch, F. (1964). *Four Readings on Philippine Values*. (segunda ed.). Quezon City: Institute of Philippine Culture. Ateneo de Manila University Press.
- Machado, D. (2013). Estado autoritario, disciplinamiento ciudadano y control social. En J. Cuví, D. Machado, A. Oviedo y N. Sierra (Eds.), *El correísmo al desnudo* (pp. 91–101). Quito: Arcoiris Producción Gráfica.
- Mainwaring, S. (2018). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553>
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. ISBN: 0804723052
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139174800.002>
- Martínez González, V. H. (2012). Partidos políticos y sociedad civil: paradojas y reverses democráticos. *Andamios*, 9(18), enero-abril 2012, 235–262. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000100011&lng=es&tlng=es.
- Martínez Novo, C. (2020). Intellectuals, NGOs, and Social Movements Under the Correa Regime: Collaborations and Estrangements. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (primera ed., pp. 137–162). Cham: Palgrave Macmillan.
- Maxfield, S. y Schneider, B. R. (1997). Business and the State in Developing Countries. En *Business and the State in Developing Countries*. Cornell University. <https://doi.org/10.7591/9781501731976>
- Medina, A. (2018). ¿Quién es y dónde está la Argolla? La familia Caamaño-Flores- Stagg durante el período progresista en Ecuador, 1883-1895. *Trashumante: Revista Americana de Historia Social*, 11, 74–97. <https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n11a04>
- Mejía, A. (2002). *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1988)*. Quito: Fundación Konrad Adenauer-Stiftung.
- Mejía, A. y Albornoz, V. (2020). The Political Management of the Oil Bonanza During Correa's Government. En *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 231– 255). Cham: Palgrave Macmillan.

- Meléndez, C. A. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 413–447. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Menéndez, A. (1986). *La Conquista del Voto: de Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Meyer-Sahling, J. H. (2008). The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47(1), 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00717.x>
- Meyer-Sahling, J. H. y Jager, K. (2012). Party Patronage in Hungary: Capturing the State. En *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. European University Institute. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.003.0009>
- Meyer-Sahling, J. H. y Veen, T. (2012). Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4–22. <https://doi.org/10.1080/13523279.2011.635651>
- Ministerio de Finanzas-Subsecretaría de Presupuesto. (2014). *Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2015*. <https://www.finanzas.gob.ec>
- Montenegro, P. (2004). Los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social focalizados como mecanismo para enfrentar y combatir la pobreza en el Ecuador. *Tesis de maestría en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN.
- Montúfar, C. (2012). *La dictadura plebiscitaria: neoconstitucionalismo y construcción de un nuevo régimen político. El Ecuador a inicios del siglo XXI*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Montúfar, C. (2020). State-Organized Crime: A Hypothesis on the Institutionalization of Corruption. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 67–90). Cham: Palgrave Macmillan.
- Moser, C. O. N. (1987). Residential Level Struggle and Consciousness: The Experience of Poor Women in Guayaquil, en E. Archetti, P. Cammack y B. Roberts (Eds.), *Latin America*. New York: Monthly Review Press no. 44.
- Moya Diaz, E. J. y Garrido Estrada, V. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *Estudios Políticos (Medellín)*, 53. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a10>
- Moynihan, D.P. y Wilson, J. Q. (1964). Patronage in New York State, 1955-1959. *The American Political Science Review*, 58(2), 286-301. doi:10.2307/1952863
- Muñoz Jaramillo, F. (2014). Ámbito de la Economía. En F. Muñoz Jaramillo (Ed.), *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa* (primera ed.), pp. 137–357. Quito: Arcoíris Producción Gráfica.
- Muñoz, P. (2018). *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns when Parties*

are weak (primera ed., Vol. 1). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108525015>

- Needler, M. C. (1963). *Latin American Politics in Perspective* (1st ed., Vol. 1). Princeton: Van Nostrand.
- Newland, C. A. (2006). Facilitative Governance Organizations and Networks: Disaggregated and Offloaded Government and Aggregated Response to Onloaded Stress. *Public Administration Review*, 66(3), 469–472. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00604.x>
- Nohlen, D. (1998). Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina. En D. Nohlen y M. Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (1st ed.). Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (1998). El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas. En D. Nohlen y M. Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (1st ed.). Caracas: Nueva Sociedad.
- O'Donnell, G. (1977a). Corporatism and the Question of the State. En J. M. Malloy (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. London: University of Pittsburgh Press.
- O'Donnell, G. (1997b). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós. ISBN: 950-12-8901-X.
- Ojeda Segovia, L. (1988). *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Ortiz Lemos, A. (2014). Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(4), 583–612. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2014.4.46457>
- Ortiz Olmedo, M. L. (2019). Las políticas públicas de acción afirmativa: un estudio de caso sobre la participación de los afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador (2012-2018). *Tesis de maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia*. Quito: Instituto de Altos Estudios Internacionales-IAEN.
- Ospina Peralta, P. (2006). La crisis del clientelismo en Ecuador. *Ecuador Debate*, 69(12/2006), 57–76. ISSN: 1012-1498.
- Ospina Peralta, P. (2009). El proyecto político de la revolución ciudadana: líneas maestras. *Universidad Andina Simón Bolívar y Comité Ecuménico de Proyectos*, noviembre de 2009. Quito: CEP.
- Pachano, S. (2000). Representación, Clientelismo, y Corporativismo en Ecuador. En M. F. Cañete (Ed.), *La crisis ecuatoriana, sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, pp. 131–157. Lima: l'Institut Français d'Études Andines-Ediciones Cedime.
- Pachano, S. (2001). Partidos y clientelismo en Ecuador. *Quorum, Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 2, 21–39. ISSN 1575-4227.

- Pachano, S. (2002). Partidos políticos y clientelismo en Ecuador, en Hofmeister, W. (ed.) *“Dadme Un Balcón y El País Es Mío”: Liderazgo Político En América Latina*, 117–142. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Pachano, S. (2006). Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation. En S. Mainwaring, A. M. Bejarano y E. Pizarro (Eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (1st ed., pp. 100–131). Stanford: Stanford University Press.
- Pachano, S. (2008). El precio del poder: Izquierda, Democracia y Clientelismo en Ecuador. *II Coloquio Internacional de Ciencia Política. Gobiernos de Izquierda En Iberoamérica En El Siglo XX*.
- Pachano, S. (2012). RC-R’C’=0. En S. Mantilla y S. Mejía (Eds.), *Balance de la Revolución Ciudadana* (pp. 373–400). Planeta.
- Pachano, S. y Freidenberg, F. (2016a). Elecciones, partidos y sistemas de partidos. En S. Pachano y F. Freidenberg (Eds.), *El sistema político ecuatoriano*. FLACSO Ecuador.
- Pachano, S. y Freidenberg, F. (2016b). Régimen político y formas de gobierno. En S. Pachano y F. Freindeberg (Eds.), *El sistema político ecuatoriano*. FLACSO Ecuador.
- Pagliarone, M. F. (2015). *Dinámicas políticas locales en tiempos de nacionalización de la política: un estudio de caso de la provincia de Manabí*.
- Panizza, F. (2008). La marea rosa. En M. Alcántara Sáez y F. García Diez (Eds.), *Elecciones y Política en América Latina* (pp. 19–40). Instituto Electoral del Estado de México.
- Panizza, F., Peters, B. G. y Ramos, C. (2018). Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments. *Public Administration*, 97(1), 147–161. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12560>
- Panizza, F., Ramos, C. y Scherlis, G. (2014a). *Clients, Political Operators, and Counselors: Party Systems, Office Holders and the Politics of Patronage in Latin America*.
- Panizza, F., Ramos, C. y Scherlis, G. (2014b). *La política del patronazgo partidario en Argentina y Uruguay* (Quinto Congreso de Ciencia Política “¿Qué Ciencia Política Para Qué Democracia?”).
- Panizza, F., Ramos, C. y Scherlis, G. (2018). Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina’s and Uruguay’s Central Public Administrations. *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 59–98.
- Pareja Diezcanseco, A. (1982). *Historia del Ecuador. Volumen 7* (Vol. 7). Salvat Editores.
- Patino Alonso, C. (2020). Introducción al análisis de datos con SPSS. In *Curso Transversal de Doctorado-Departamento de Estadística*. Universidad de Salamanca.

- Peraza Parga, L. (2005). El presidencialismo en América Latina. *Revista La Insignia*.
- Pérez C. E. (2008). *Derecho Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. Routledge.
- Peters, G. B. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method* (primera ed.). University Alabama Press.
- Peuquet, S. W. (presentador). (2006, March 2). Project Analysis and Decision Making. *Conferencia-Center for Community Research and Service*.
- Philip, G. (2003). *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?* (1st ed.). Polity.
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135–160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>
- Polga-Hecimovich, J. (2020). Reshaping the State: The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 15–39). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6_2
- Powell, J. D. (1970). Peasant Society and Clientelist Politics. *American Political Science Review*, 64(2), 411–425. <https://doi.org/10.2307/1953841>
- Ramos, C. (2016). Función de las redes partidarias de patronazgo en el Frente Amplio (2005-2015). *Seminario Internacional Los Desafíos Del Servicio Público*.
- Ramos, C., Casa, M. y Samudio, T. (2017). Las designaciones políticas del Frente Amplio en Uruguay. *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*.
- Reyes, Ó. E. (1938). *Breve Historia del Ecuador*. Universidad Central del Ecuador.
- Rodas Chaves, G. (2010). *Las enfermedades en Quito y Guayaquil durante los siglos XIX y XX*.
- Rodríguez Peñaherrera, C. (1987). *Administración Pública Ecuatoriana: Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar el cambio*. ILDIS.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Dev. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131–165.
- Ruffing-Hilliard, K. (2001). Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective. En A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Second, pp. 679–691). Routledge.

- Saiegh, S. M. (2010). Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank and DRCLAS Harvard University.
- Salgado, H. (2017). *El sistema presidencial en América Latina - Del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional* (primera ed.). Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Salinas López, J. (2017). La dinámica de los partidos en América Latina hasta el comienzo del siglo xxi: algunos elementos para el análisis de este proceso. *Universidad de La Habana*, 284, 160–176.
- Sánchez, F. (1999). El mundo no está hecho para partidos. Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano. *Ecuador Debate*, 46.
- Sánchez, F. y García Montero, M. (2016). Reforma institucional en tiempos hiperpresidenciales en América Latina. *Sistema*, 101–120.
- Sánchez, F. y Pachano, S. (2020). Assessing the Left Turn in Ecuador. En *Assessing the Left Turn in Ecuador*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6>
- Sánchez, F. y Polga-Hecimovich, J. (2019). The tools of institutional change under post-neoliberalism: Rafael Correa’s Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 51(2). <https://doi.org/10.1017/S0022216X1800072X>
- Sandoval, C. (2012). *Campañas presidenciales y comportamiento electoral: análisis de las elecciones presidenciales del año 2006 en el Ecuador*. www.flacsoandes.edu.ec
- Sandoval, C. (2018a). *Patronage in the S. XXI: Clientelistic Practices of the Citizens’ Revolution and their impact on the Public Management of Ecuador* (Workshop “Patronage in Transition: The Politics of Patronage in Latin America”).
- Sandoval, C. (2018b). *Politización de la profesionalización: el intento de reforma del Servicio Público en el Ecuador* (56° Congreso Internacional de Americanistas).
- Sandoval, C. (2019). *The Politicization of Professionalization: The Attempt to Reform the Public Service Sector in Ecuador* (Workshop “The Politics of Patronage Appointments in LatAm”).
- Schaffer, J. y Baker, A. (2015). Clientelism as Persuasion-Buying: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1093–1126. <https://doi.org/10.1177/0010414015574881>
- Scherlis, G. (2009). *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-Based Network Party*.
- Scherlis, G. (2013). Presidentes y partidos en América Latina: La excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 29–50.

- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1). <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2010.001.17794>
- Schuster, C. (2014). *When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalism in Latin America* (64th Annual Conference of the Political Science Association).
- Schuster, C. (2015). *When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalism in Latin America*.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1), 91–113. <https://doi.org/10.2307/1959280>
- Shepherd, L. (2015). *Single Indicator & Composite Measures. Research Design for Urban Public Policy*. (pp. 1–24).
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Sorauf, F. J. (1960). The Silent Revolution in Patronage. *Public Administration Review*, 20(1), 28–34.
- Stålberg, K. (1986). The Politicization of Recruitment to Central Public Administration in Finland. *Statsvetenskapligatidskrift*, 89, 159–169.
- Stoessel, S. (2020). Corporativismo y representación política en el Ecuador: el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas de La Universidad Politécnica Salesiana Del Ecuador*, 32, 139–156.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.
- Tolchin, M. y Tolchin, S. (2010). *Pinstripe Patronage: Political Favoritism from the Clubhouse to the Whitehouse and Beyond*. Paradigm.
- van Biezen, I. y Kopecký, P. (2014). The Cartel Party and the State: Party-State Linkages in European Democracies. *Party Politics*, 20(2), 170–182.
- van de Walle, S., van Roosbroek, S. y Bouckaert, G. (2005). *Annex: Data on Trust in the Public Sector*. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/6876>
- Velasco Garcés, C. G. (2016). *Derecho público, las normas internacionales de contabilidad del sector público NICSP y la formación de postgrado*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5401/1/T2118-MPDU-Velasco-Derecho.pdf>
- Vinueza Garrido, G. E. (2015). *Evaluación de las escuelas de revolución agraria (ERA's) en el fomento de la agricultura sostenible*. <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/12361/1/T-ESPE-049774.pdf>
- Weber, M. (1977). ¿Qué es la burocracia? In *Versión de la sección de Economía y*

Sociedad Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft. La Pléyade.

- Weber, M. (2012). *El político y el científico* (F. Rubio Llorente, Ed.). Alianza Editorial.
- Weingrod, A. (1968). Patrons, Patronage, and Political Parties. *Comparative Studies in Society and History*, 10(4), 1142–1158. <https://doi.org/10.1017/S0010417500005004>
- Wiarda, H. J. (2016). Corporatism and comparative politics: The other great “Ism.” In *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great “Ism”* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315481050>
- Williamson, J. (1994). In Search for a Manual for Technopols. En J. Williamson (Ed.), *The Political Economy of Policy Reform* (1st ed., pp. 9–47). Institute for International Economics.
- Wilson, J. Q. (1961). The Economy of Patronage. *Journal of Political Economy*, 69(4), 369–380. <https://doi.org/10.1086/258501>
- Wolf, E. R. (1966). Kinship, friendship, and patron-client relations in complex societies. En M. Banton (Ed.), *Social Anthropology of Complex Societies* (pp. 1–22). <https://doi.org/10.4324/9781315017631>
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010a). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 58-59, 9–41.
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010b). The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. In C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 147–176). David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Documentos:

- Constitución de la República del Ecuador, año 2008. Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE).
- Ley Orgánica del Servicio Público del Ecuador (LOSEP).
- Ley Orgánica del Servicio Público y Carrera Administrativa (LOSCCA)
- Manifiesto ideológico, Programa de acción y Régimen orgánico de Alianza PAIS, 2010.
- Plan de Gobierno del Movimiento Alianza PAIS 2007-2012. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador. Propuesta de construcción colectiva. Quito: Movimiento Alianza PAIS, 22 de noviembre de 2006.

Reforma a la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE)

Sitios digitales:

CEDATOS

https://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=221, consultado el 20 de enero de 2019.

CELAG

<https://www.celag.org>, visitada el 28 de febrero de 2019.

CEPS

<https://www.ceps.es>, visitada el 28 de febrero de 2019. DIARIO EL UNIVERSO
“Elsa de Mena será reemplazada por Vicente Saavedra al frente del SRI” del 6 de
septiembre de 2004,
[https://www.eluniverso.com/2004/09/06/0001/9/4812819316F746E09952E02087F99817.h
tml/](https://www.eluniverso.com/2004/09/06/0001/9/4812819316F746E09952E02087F99817.html/)

“Planes de gobierno, en proceso”, 18 de junio de 2006,
[https://www.eluniverso.com/2006/06/18/0001/8/847ECDF4064C431AB471FFB07CDE21
57.html/](https://www.eluniverso.com/2006/06/18/0001/8/847ECDF4064C431AB471FFB07CDE2157.html/)

“Problemas en primarias de PAIS”, 25 de enero de 2009,
[https://www.eluniverso.com/2009/01/25/1/1355/3CFDDD268BD64868AF876878EF804E
07.html/](https://www.eluniverso.com/2009/01/25/1/1355/3CFDDD268BD64868AF876878EF804E07.html/)

“Presidente Correa pidió a los jueces celeridad procesal”, 4 de marzo de 2009,
[https://www.eluniverso.com/2009/03/04/1/1355/905174A3E2DA491E877DBB08688C918
A.html/](https://www.eluniverso.com/2009/03/04/1/1355/905174A3E2DA491E877DBB08688C918A.html/)

“La Cancillería, el 4to. ministerio de Patiño, hombre leal de Correa”, 22 de enero de 2010,
<https://www.eluniverso.com/2010/01/22/1/1355/cambiosgabineteiniciaroncancilleria.html/>

DIARIO EXPRESO

“Norman Wray se suma a los presidenciables”, 8 de noviembre de 2012,
[https://web.archive.org/web/20121109043613/http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx
?idart=3841563&idcat=19408&tipo=2](https://web.archive.org/web/20121109043613/http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=3841563&idcat=19408&tipo=2)

ENLACE CIUDADANO ECUADOR

Enlace Ciudadano No. 111, Coliseo Abel Jiménez Parra de Guayaquil, 7 de marzo de 2009, <https://www.youtube.com/watch?v=fHcGe7toRnU>

Enlace Ciudadano No. 175 desde Montecristi, 10 de junio de 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=zI5XpUU8t40>

Video “La dictadura del corazón”, 8 de mayo de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=sTuiHAYdAi4>

Enlace Ciudadano No. 423 desde Otavalo, 9 de mayo de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=14rw1UNFKTk>, visitado el 23 de enero de 2019.

Enlace Ciudadano No. 424 desde Pifo, 16 de mayo de 2015, https://www.youtube.com/watch?v=rNmeL_AhFoA, visitado el 23 de enero de 2019.

Enlace Ciudadano No. 479 desde el parque La Pampa, Calderón, 11 de junio de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=491msJ5vWVs>, visitado el 23 de enero de

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

FMI Country Report No. 19/79, pp. 17-19, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=9622>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL ECUADOR, SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO

<https://www.finanzas.gob.ec>

MINISTERIO DEL TRABAJO DEL ECUADOR

“Ministerio de Trabajo asume las competencias del ex Instituto Nacional de la Meritocracia” <https://www.trabajo.gob.ec/ministerio-del-trabajo-asume-competencias-del-ex-instituto-nacional-de-la-meritocracia/>

MONITOR DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES IFIs EN AMÉRICA LATINA

IFIs.Choike.org el 16 de agosto de 2005 <https://www.choike.org.ec>, visitado en noviembre de 2010.

SENPLADES

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana.
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Reforma Democrática del Estado 2008. Rediseño de la Función Ejecutiva: De las carteras de Estado y su modelo de gestión y organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía.
<file:///C:/Users/cecil/AppData/Local/Temp/Reforma-Democr%C3%A1tica-del-Estado-1.pdf>