

La comparación en la Administración Pública

Jorge Fernando Lasso Molina, DBA

Universidad Central del Ecuador

Resumen: El estudio de la Administración Pública requiere la aplicación de métodos y modelos que permitan el desarrollo de herramientas que faciliten la aplicación de conceptos que una vez operativizados logren un desarrollo eficaz y eficiente del sector público. La comparación es uno de los métodos éste debe permitir identificar y analizar las buenas/malas prácticas en la Administración Pública. Este artículo presenta un análisis de dicho método y como aplicación presenta la estructura del sector público ecuatoriano identificando las principales características de las organizaciones que la conforman, lo que facilita su comparación con estructuras y organizaciones de otros países, e inclusive a nivel de país de manera intra regional.

Palabras clave: comparación, administración pública, organizaciones, Ecuador.

Summary: The study of Public Administration requires the application of methods and models that allow the development of tools that facilitate the application of concepts that, once operational, achieve an effective and efficient development of the public sector. Comparison is one of the methods it should allow to identify and analyze good / bad practices in Public Administration. This article presents an analysis of this method and as an application it presents the structure of the Ecuadorian public sector, identifying the main characteristics of the organizations that comprise it, which facilitates its comparison with structures and organizations in other countries, and even at the country level in a way intra regional.

Keywords: comparison, public administration, organizations, Ecuador.

Comparación

La Real Academia Española (RAE) define comparación como: “Acción y efecto de comparar” (Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=9yqls7Q>) y comparar como: “Fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o su semejanza” (Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=9z3AWXL>). A partir de dicho concepto se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿qué comparar?, ¿para qué comparar?, y, ¿con qué orientación comparar? (Bulcourn y Cardozo, 2008) (Pliscoff y Monje, 2003).

Los primeros antecedentes históricos del uso de la comparación y observación de otros países para tomar decisiones acerca de las políticas públicas óptimas a emprender, datan de finales del siglo XIX cuando el gobierno de Meiji de Japón envió delegados de su país a la civilización occidental para observar, aprender y sentar las bases para un estado moderno en Japón. (Cleary, s.f., p.6)

Al menos desde el origen de los Estados modernos y probablemente desde mucho antes, la fuente principal de inspiración, para el diseño de políticas públicas y de organizaciones administrativas, ha sido la comparación entre programas y resultados obtenidos por Estados vecinos, un fenómeno especialmente notable en Europa. (Ferraro, 2009, p.143)

En el contexto de las políticas públicas los programas constituyen la forma detallada de su implementación con el uso de recursos organizacionales, éstos tres elementos (políticas, recursos y programas) son la base de la gestión pública, por tanto lo que se compara es la gestión pública “...podemos mencionar que la gestión pública como objeto de estudio se refiere al ‘problema de cómo designar y operar servicios públicos y el detallado trabajo del gobierno’” (Pliscoff y Monje, 2003, p.3).

La comparación es el descubrimiento de diferencias o semejanzas, Ferraro (2003) incorpora la variable geográfica al mencionar a los “estados vecinos”, por tanto es necesario que la comparación de lo que se quiere comparar (gestión pública) se realice en relación a conceptos que posean un significado igual o similar (Bulcourn y Cardozo, 2008). Gestionar es poner en práctica lo planificado por el Estado, para el caso del Ecuador en su Constitución, el artículo 225 menciona en forma general los organismos, dependencias, entidades y personas jurídicas que son la estructura del sector público, y, el artículo 242 determina la organización territorial: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, regímenes especiales, distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos, además el artículo 227 entre otros aspectos hace relación a la desconcentración y a la descentralización como principios de la administración pública, por lo tanto la gestión pública se realiza en cada territorio con las organizaciones nacionales y/o locales (gobiernos autónomos descentralizados). “La arquitectura constructiva del aparato gubernamental se ajusta previsiblemente a la construcción política de una concepción o visión sobre el papel del estado en la materialización de un modelo de

sociedad deseable” (Oszlak y Malvicino, 2001, p.8). El qué comparar (gestión pública) se puede realizar (cómo) hacia el exterior y/o hacia el interior del Estado.

El método comparado (comparación) debe permitir identificar y analizar las buenas/malas prácticas (para qué comparar) en gestión pública (qué comparar). El Estado como responsable de la satisfacción de la gestión pública debe establecer el modelo de gestión político-institucional y las formas jurídicas a utilizar para el ejercicio de competencias y asignación de responsabilidades (Oszlak y Malvicino, 2001). El modelo de gestión político institucional determina las características del tipo de estado a desarrollar, estableciendo por ejemplo rangos de intervención, niveles de descentralización, límites de desconcentración.

Podría continuar con los ejemplos, pero el punto es que, según que derechos y obligaciones se consideren como legítimos y que tipo de jerarquía entre estos derechos y obligaciones es aceptado (explícita o implícitamente) por los miembros de la sociedad, la misma acción del Estado podría ser considerada como una “intervención” en una sociedad, pero en otra no” (Chang, 2004, p.17).

Tres enfoques pueden ser utilizados para entender el modelo de gestión político institucional:

1. Visión ortodoxa de la administración pública: planificación central, carrera administrativa, límites a la influencia política. (Oszlak y Malvicino, 2001)
2. Visión neoliberal de la administración pública: con predominio de conceptos del libre mercado: disminución del estado, administración por resultados, costo beneficio. (Oszlak y Malvicino, 2001)
3. Visión gerencial de la administración pública (gestión post burocrática o nueva gestión pública): descentralización, desconcentración, cliente ciudadano. (Oszlak y Malvicino, 2001).

En el contexto de las condiciones culturales, económicas, geográficas, legales, y, poblacionales, el para qué comparar permite iniciar el análisis para la aplicación exclusiva de un modelo, o la generación de uno propio que agrupe las características más importantes y relevantes. El modelo determinará el resultado de la gestión pública, y como consecuencia de las políticas públicas, en este proceso el sistema burocrático juega un papel preponderante (Santa Cruz, 1997).

Conjuntamente con el modelo de gestión político-institucional, se deben determinar los mecanismos jurídicos a utilizar para el desarrollo de la gestión pública (Oszlak y Malvicino, 2001) y establecer mecanismos hacia adentro y afuera de la propiedad estatal:

1. Hacia adentro de la propiedad estatal: descentralización, desconcentración, delegación, corporatización, regionalización, desburocratización.
2. Hacia afuera de la propiedad estatal: publicización, tercerización, privatización, desregulación, autonomización

Aquellos gobiernos que han profundizado sus procesos de modernización estatal, han centrado sus esfuerzos en reorganizar el aparato institucional del estado en dos direcciones principales: una, hacia fuera del gobierno federal o nacional y otra, hacia adentro del mismo. En el primer caso, la estrategia consistió en redefinir los roles del gobierno central vis-a-vis los gobiernos subnacionales, fueran éstos regiones, estados, provincias, municipios, condados o gobiernos locales, así como en relación con el mercado. En el segundo caso, se reformuló la estructura organizativa de los aparatos gubernamentales, apuntando sobre todo a la creación de organizaciones públicas desconcentradas, de menor dimensión, más flexibles y con mayor grado de responsabilidad en la asignación de sus recursos y en la producción de resultados” (Oszlak y Malvicino, 2001), p.6).

En conjunto el modelo de gestión político-institucional con los mecanismos jurídicos constituyen la base de un modelo de desarrollo, en el Ecuador el artículo 275 de la Constitución define el régimen de desarrollo:

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El subrayado en negro (por el autor) es la base del modelo político-institucional. El subrayado en rojo es la base de los mecanismos jurídicos.

Cómo observamos antes, lo que separa a los países desarrollados de los menos desarrollados no es solo una brecha en cuanto a recursos sino una brecha en cuanto al conocimiento. Así pues, un foco de atención central de las políticas de desarrollo debería ser cerrar dicha brecha, y eso significa mejorar el aprendizaje. (Stiglitz, 2014, p.48)

Además, el estudio de las políticas públicas desde este enfoque ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados; se fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre periodos históricos. Por último se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y del servidor público (Bulcourn y Cardozo, 2008, p.11)

Hacia dónde debe ir la comparación? Cuáles son los límites de comparación?. Qué debe aportar la comparación?

La comparación es una herramienta para el desarrollo: construye generalizaciones que deben ser analizadas, consideradas y perfeccionadas a la luz de criterios culturales de cada región o territorio, e inclusive de cada organización, Stiglitz (2014) señala:

Observar lo que otros países con tasas similares de ingreso per cápita hicieron en el pasado o lo que los países con tasas ligeramente mayores de ingreso per cápita están haciendo en la actualidad (como sugiere Lin) puede resultar útil, pero sólo hasta cierto punto” (Stiglitz, 2014, p.55).

La gestión pública, en cada realidad, debe generar características para que ésta sea consistente con las ventajas comparativas actuales del país e introducir los elementos necesarios para que dichas ventajas cambien o muten en el tiempo en función de los objetivos estratégicos del país.

...las políticas de un país tienen que ser moldeadas para que este aproveche su ventaja comparativa en cuanto conocimiento y capacidades de aprendizaje – incluida su capacidad de aprender y de aprender a aprender – en relación con sus competidores, y ayudar a desarrollar dichas capacidades todavía más. (Stiglitz, 2014, p.54)

La comparación debe ser institucionalizada como una actividad de la gestión pública: al menos las decisiones más importantes deben ir acompañadas de estudios comparativos (a nivel internacional, nacional y/o local) que permitan visualizar resultados y entender los impactos para fortalecer la planificación nacional, regional y local, similar a lo que menciona Sharif:

Para nosotros, la pregunta es cómo nuestra serie de gobiernos dentro de gobiernos se debe administrar de tal modo que siempre vaya en interés del funcionario público servir bien no sólo a su superior, sino también a la comunidad, con los mejores esfuerzos de su talento y el mejor servicio de su conciencia.... ¿Y cómo se hará esto tanto para la parte local como para el todo nacional? (Shafritz y Hyde, 1999, p.96).

y así, si yo veo a un monárquico empedernido que administra bien una oficina pública, puedo aprender sus métodos administrativos sin modificar para nada mis ideas republicanas. (Shafritz y Hyde, 1999, p.27).

La comparación debe desarrollarse y/o adaptar herramientas existentes, y realizada entre instituciones:

En la última década, diferentes gobiernos de Europa y América, vienen desarrollando exitosamente aplicaciones más integrales de metodologías de benchmarking, en diferentes áreas temáticas del sector público: territorios, empresas, servicios públicos, universidades, parques científicos, etcétera. A partir de su utilización en los países más desarrollados, se ha convertido en un componente elemental de los procesos de regulación y concesión de los servicios públicos (Chillo, 2010). Los resultados obtenidos a partir de las aplicaciones de benchmarking en el público, han evidenciado un desarrollo de mejores servicios y organizaciones con entornos más eficientes. (Solfa, 2012, p.7)

Ecuador: estructura del sector público

El sector público está constituido por las organizaciones que tienen bajo su responsabilidad la gestión pública, son instrumentos de la política, son formales, administran recursos, son productoras de bienes y servicios (Rose,1998). El artículo 225 de la Constitución señala:

Art. 225.- El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos

autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El impacto de la gestión pública de las organizaciones tiene como referencia la organización territorial: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, provincia de Galápagos, distritos metropolitanos (Quito y Guayaquil) y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. (Constitución, 2008). El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) es el cuerpo legal que establece las facultades de las distintas organizaciones territoriales. Las organizaciones y los territorios trabajan alrededor del Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 280 de la Constitución:

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La siguiente clasificación de organizaciones del sector público (Rose, 1998, p.238 - 239):

1. Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal y financiados principalmente con recursos fiscales.
2. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad estatal, pero no financiadas principalmente con fondos públicos.
3. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad estatal, financiadas principalmente con fondos públicos
4. Organizaciones financiadas principalmente por el gobierno o de su propiedad pero dirigidas por funcionarios designados independientemente del gobierno.
5. Organizaciones periféricas

Los cuatro grupos del 1 al 4 conforman el sector público ecuatoriano. (Estructura orgánica del sector público ecuatoriano en el año 2015 recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/ORGANICO-AGOSTO-2015-1.pdf>)

Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos de propiedad estatal y financiados principalmente con recursos fiscales. Constituyen organizaciones del gobierno central y del gobierno local. En Ecuador el gobierno local está territorialmente estructurado por:

1. 24 provincias (Provincias Ecuador. Recuperado de: <https://provinciasecuador.com/>)
2. 221 cantones (Wikipedia. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cantones_de_Ecuador)
3. 790 parroquias rurales (Conagopare. Recuperado de: <http://www.conagopare.gob.ec/index.php/nosotros/nuestra-organizacion>)

Cuyos representantes son elegidos en procesos electorarios y se los denomina prefectos, alcaldes y presidentes de junta parroquial respectivamente, las organizaciones a las que representan se denominan en general gobiernos autónomos descentralizados. En las provincias además del prefecto (elegido) está el Gobernador (designado, excepto en Pichincha). Sus funciones y atribuciones están contempladas en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial.

Las organizaciones del gobierno central se agrupan alrededor de las cinco funciones del estado: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social.

Función ejecutiva: su responsabilidad es el proceso de las políticas públicas (Constitución, 2008). Entre otras organizaciones se tiene: 17 ministerios y cada ministro es responsable por las políticas públicas de competencia del ministerio asignado (Constitución, 2008) 7), 6 secretarías. En total existen 123 entidades de acuerdo a la estructura orgánica vigente. (Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador. Recuperado de: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/SIE_OrganigramaFE_28022019-123.pdf)

Esta estructura se crea por decreto ejecutivo. A manera de ejemplo el Decreto Ejecutivo No. 7 de mayo del 2017 dispone la eliminación de varios ministerios coordinadores, la transformación de uno en secretaría y la fusión de dos ministerios. Decreto Ejecutivo No. 7 de mayo del 2017. (Recuperado de: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto_7_nuevo_Mandato_Presidencial_20170425101812.pdf)

Tomando como referencia la estructura de un ministerio consta de: subsecretarías, y direcciones nacionales. El número de éstas depende de la complejidad del ministerio, uno de los más grandes es el de Salud.

Función legislativa: la organización es la Asamblea Nacional sus miembros son elegidos en procesos electorarios a nivel nacional y a nivel local, y éstos eligen al presidente/a de la Asamblea. Las funciones que destacan son: elaboración de leyes, aprobación del presupuesto, fiscalizar los actos de las otras funciones del estado. (Constitución, 2008)

La función judicial: tiene como organizaciones a la Corte Nacional de Justicia y el Consejo de la Judicatura. La Corte Nacional de Justicia está formada por 21 jueces o juezas elegidos por concurso de méritos y oposición que lo lleva a cabo el Consejo de la Judicatura, es la encargada de administrar justicia, el artículo 179 señala:

El Consejo de la Judicatura es el responsable del gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, sus miembros son elegidos de entre ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Función electoral: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral son las organizaciones de la función electoral. El Consejo Nacional Electoral es responsable de los procesos electorarios a nivel nacional y/o local, como parte del Consejo Nacional Electoral existen los organismos electorales desconcentrados en cada provincia. El Tribunal Contencioso tiene como principal responsabilidad la de evacuar las causas que se presenten en contra del Consejo Nacional Electoral.

Función de transparencia y control social: la función de transparencia está estructurada por: “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 204) El organismo es el Consejo de Participación, esta función tiene impulsa el control y la participación ciudadana, además de la elección de algunas autoridades (Constitución, 2008).

Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad estatal, pero no financiadas principalmente con fondos públicos. En este grupo se encuentran principalmente las empresas públicas creadas por el ejecutivo (21), las creadas por los gobiernos autónomos descentralizados (256), y las creadas por las Universidades Públicas (18), todas reguladas por la Ley de Empresas Públicas. (González, 2017). La Ley de Empresas Públicas define a las empresas públicas:

Entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República. Personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado. (González, 2017, p.18)

Ejemplos de empresas públicas (González, 2017):

Función ejecutiva: Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, COCASINCLAIR EP, Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, Empresa Pública Correos del Ecuador, CDE EP.

Gobiernos autónomos descentralizados: Empresa Pública Metropolitana de Aseo – EPMASEO (Distrito Metropolitano de Quito), Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca- ETAPA (Cuenca), Empresa Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Cantón Gualaceo EMAPAS - G EP (Gualaceo).

Universidades: Empresa Pública de Servicios Educativos CAPACITA-ESPOL E.P, Empresa Pública de producción y desarrollo estratégico de la Universidad Estatal de Quevedo PRODEUTEQEP.

Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad estatal, financiadas principalmente con fondos públicos. Aproximadamente 1.060 instituciones y son los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. Ejemplo de este tipo de organizaciones: Servicio de Rentas Internas, Servicio Nacional de Aduanas, Banco Central del Ecuador. Estos organismos son de carácter nacional, por medio de procesos de desconcentración pueden tener presencia

territorial en las provincias (24) o solamente en algunos territorios. Ejemplo de esta desconcentración y descentralización territorial:

1. El Servicio Nacional de Aduanas tiene presencia en: Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil (2 puntos de aduana), Huaquillas, Latacunga, Loja, Manta, Puerto Bolívar, Quito y Tulcán. (Aduana del Ecuador. Recuperado de: <https://www.aduana.gob.ec/la-institucion/>).
2. El Servicio de Rentas Internas tiene presencia en todas las provincias.
3. El Ministerio de Salud tiene 40 hospitales públicos.

Organizaciones financiadas principalmente por el gobierno o de su propiedad pero dirigidas por funcionarios designados independientemente del gobierno. Se crean a través de ley, decreto o acuerdo ministerial. En este grupo se encuentran organizaciones cuyos representantes son elegidos a través de concurso público, por ejemplo colegios públicos, y aquellas en las cuales los directores se eligen a través de procesos internos de cada organización, es el caso de las universidades públicas (30). Existen además 124 institutos técnicos y tecnológicos. Hay aproximadamente 19.000 unidades educativas dependientes del Ministerio de Educación, de las cuales aproximadamente 16.300 son públicas (Ministerio de Educación. Registros administrativos 2017 2018 inicio. Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/amie/>)

Organizaciones periféricas.

En la mayoría de las naciones occidentales se otorga reconocimiento legal a aquellas organizaciones que operan en aras del interés público, pero que no forman parte del gobierno. Las organizaciones no lucrativas reciben a menudo un reconocimiento estatutario de sus actividades como es el caso de los sindicatos, las iglesias y los organismos filantrópicos. (Rose, 1998, p.248)

Este tipo de organización tienen impacto social y/o económico en su ámbito de acción y cobertura, reflejan la capacidad de organización de la sociedad civil, y pueden colaborar directa o indirectamente en la ejecución de las políticas públicas del Estado. En el país existen 47.000 organizaciones sociales de acuerdo al catastro de la Secretaría de la Gestión de la Política (Rosero, M. 10 de junio de 2018 Más organizaciones sociales registradas en un año. EL Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/organizaciones-sociales-registradas-ecuador-decretos-gobierno.html>.) “un aumento de la actividad de las organizaciones gubernamentales incrementa desproporcionadamente los contactos entre los sectores público y privado.” (Rose, 1998, p.250)

La Secretaría de la Gestión de la Política es la encargada de: “Formular políticas para la gobernabilidad, el relacionamiento político con las otras funciones del Estado, con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el dialogo político con los actores sociales y la coordinación política con los representantes del Ejecutivo en territorio.” (Secretaría nacional de la gestión política. Recuperado de: <https://www.politica.gob.ec/valores-mision-vision/https://www.politica.gob.ec/valores-mision-vision/>)

Algunas características de estas organizaciones: consenso entre los participantes, bienestar de la comunidad en la cual tienen impacto, representan intereses de un grupo o comunidad, son privadas con orientación social de este grupo, fomentan la solidaridad hacia dentro y fuera de la organización, pueden colaborar con el mercado y el estado. (Iniciativa social. Recuperado de: <http://www.iniciativasocial.net/clasificacion.htm>)

Un ejemplo de este tipo de organizaciones son las cajas comunes de ahorro que funcionan en las juntas parroquiales rurales del cantón Tabacundo en la provincia de Pichincha, que tienen como objetivo principal acercar a los asociados a mecanismos de ahorro y crédito, y que se encuentran reguladas por la Ley de Economía Social y Solidaria. Estas organizaciones están principalmente constituidas por mujeres, sin una educación formal y que trabajan en el sector. Su principal característica es la confianza entre las asociadas, que se refleja en la uniformidad de acceso en tiempo y montos de préstamos. Una de estas cajas, por ejemplo, está formada por 21 mujeres, quienes en el período comprendido entre el 2011 y el 2017, generan un monto de crédito interno por aproximadamente 186.000 dólares, que generalmente van destinados a desarrollar fuentes alternativas de ingreso familiar, y que sirve como una especie de garantía para acceder a cierto tipo de programas y ayudas del Estado.

Las organizaciones y empresas de la ESS a menudo tienen dificultades para acceder a la financiación en condiciones favorables. Sus principios de actuación, basados en los valores relacionados con la ESS, tienden a ir en contra de los de la financiación convencional. Dado que las iniciativas de la ESS (i) dan prioridad al cumplimiento de sus objetivos sociales o medioambientales por encima del ánimo de lucro, (ii) con frecuencia carecen de personalidad jurídica y (iii) incluyen miembros sin un gran capital acumulado, a menudo los bancos no se muestran dispuestos a ofrecer préstamos o bien imponen condiciones a estos préstamos que son incompatibles con la naturaleza de las iniciativas de la ESS. Esto a su vez limita la capacidad de las organizaciones de la ESS para sobrevivir, crecer y competir con las empresas convencionales. Incluso muchas

cooperativas bien asentadas se enfrentan a un racionamiento del crédito. Por lo tanto, las organizaciones de la ESS con frecuencia recurren a medios alternativos de financiamiento o incluso los desarrollan ellos mismos. (Naciones Unidas, 2014, p.19)

Bibliografía

- [1]. Bulcourf, P. Cardozo, N. (2008). Por qué comparar políticas públicas. *Política Comparada.com.ar*. 1 - 49.
- [2]. Chang, H. (2004). Quebrando el molde: una alternativa económica, política e institucionalista de la teoría neoliberal del mercado y del estado. Documentos y aportes en Administración Pública Estatal. Año 4 (5). 9 - 44.
- [3]. Clasificación de la iniciativa social. Recuperado de:
- [4]. <http://www.iniciativasocial.net/clasification.htm>
- [5]. Cleary, E. El benchmarking (BM) desde el sector privado al sector público. Apuntes sobre su aplicación en el sector público de América Latina.
- [6]. Conagopare. Recuperado de: <http://www.conagopare.gob.ec/index.php/nosotros/nuestra-organizacion>
- [7]. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Publicación de la Asamblea Nacional Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. Publicada en el Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008.
- [8]. Decreto Ejecutivo No. 7 de mayo del 2017. Recuperado de:
- [9]. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto_7_nuevo_Mandato_Presidencial_20170425101812.pdf
- [10]. Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador. Recuperado de: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/SIE_OrganigramaFE_28022019-123.pdf
- [11]. Estructura orgánica del sector público ecuatoriano en el año 2015 recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/ORGANICO-AGOSTO-2015-1.pdf>
- [12]. Ferraro, A. (2009). Reinventando el estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España.
- [13]. González, F. (2017). Las Empresas Públicas en el Ecuador Su situación jurídica y su régimen laboral. Quito Ecuador. Universidad de Cuenca.
- [14]. Ministerio de Salud Pública. Organigrama 2018. Recuperado de:
- [15]. https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/Organigrama_MSP_2018.pdf
- [16]. Naciones Unidas (2014). La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.aciamericas.coop/La-economia-social-y-solidaria-y>
- [17]. Oszlak, O. Malvicino G. (2001). Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: Experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino. 1 - 49.
- [18]. Pliscoff, C. Monje, P. (Octubre de 2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- [19]. Provincias Ecuador. Recuperado de: <https://provinciasecuador.com/>
- [20]. Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado de:
- [21]. <https://dle.rae.es/?id=9yqls7Q>
- [22]. Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado de:
- [23]. <https://dle.rae.es/?id=9z3AWXL>
- [24]. Registros administrativos 2017 2018 inicio. Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/amie/>
- [25]. Rose, R. (1998). El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. México DF. Fondo de Cultura Económica.
- [26]. Rosero, M. 10 de junio de 2018 Más organizaciones sociales registradas en un año. EL Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/organizaciones-sociales-registradas-ecuador-decretos-gobierno.html>.
- [27]. Santa Cruz, A. (1997). Comparando sistemas burocráticos: los casos de Estados Unidos, Japón y México. 93 - 110.
- [28]. Secretaría nacional de la gestión política. Recuperado de:
- [29]. <https://www.politica.gob.ec/valores-mision-vision/>
- [30]. Shafritz, J. Hyde, A. (1999). Clásicos de la Administración Pública. México DF. Fondo de cultura económica.
- [31]. Solfa, F. (2012). Benchmarking en el sector público: aporte y propuestas de implementación para la provincia de Buenos Aires. *www.industry-consulting.com.ar*. 1 - 50.
- [32]. Stiglitz, J. (2014). La creación de la sociedad del aprendizaje. México DF. Crítica.
- [33]. Wikipedia. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cantones_de_Ecuador