

Tiempos de incertidumbre

desafíos para la
dirección pública en Ecuador

Irma Jara-Iñiguez
Jenny Cedeño-Alcívar



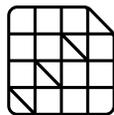
IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Tiempos de incertidumbre: desafíos para la dirección pública en Ecuador

Irma Jara-Iñiguez

Jenny Cedeño-Alcívar



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

351.866
J371t

Jara-Íñiguez, Irma

Tiempos de incertidumbre: desafíos para la dirección pública en Ecuador / Irma Jara-Íñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar; Prólogo de Jorge Benavides Ordóñez, Introducción de Irma Jara-Íñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar. —1ª. Ed.— Quito: Editorial IAEN, 2025.

150 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-122-6

ISBN impreso: 978-9942-29-121-9

1. Ecuador-Administración pública 2. Administración pública-Reforma
3. Administración pública-Aspectos internacionales 4. Gestión pública-Ecuador
5. Gobernanza-Ecuador 6. Política pública-Ecuador 7. Ecuador-Política y gobierno – Siglo XXI Ecuador I. TÍTULO

Este libro cumplió un proceso de revisión externo por pares doble ciego. Además, se vincula con las líneas de investigación y oferta académica del IAEN.

Colección editorial Política y Gobierno

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Elizabeth Salgado Coronel

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Días

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Diseño y cuidado de la colección: Gabriel Cisneros Venegas y Elizabeth Salgado Coronel

Impresión: Dirección Editorial del IAEN

Tiraje: 100 ejemplares

© IAEN, 2025

Esta obra fue editada por el equipo editorial del IAEN, con el apoyo del chatGPT personalizado *Gestor académico del IAEN*. Su uso fue minuciosamente supervisado por profesionales de la edición y el lenguaje para garantizar precisión, coherencia y cumplimiento de los estándares institucionales.

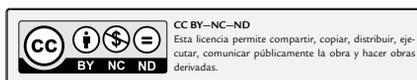


Tabla de contenido

7		Sobre las personas autoras
9		Prólogo
11		Introducción
17		El contexto y su impacto en la dirección pública
37		La dirección pública en Ecuador
65		Los desafíos para la dirección pública en Ecuador
79		La internacionalización de la dirección pública
101		Las respuestas de la dirección pública a los desafíos
117		Conclusiones
123		Referencias bibliográficas

Sobre las personas autoras

Irma Jara-Iñiguez

DOCTORA EN ADMINISTRACIÓN, profesora, investigadora y coordinadora de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad de Posgrado del Estado IAEN. Tiene más de quince años de experiencia como docente en administración, gestión y políticas públicas, así como en ética, transparencia e integridad en diversas instituciones de educación superior. Además, cuenta con más de veinte años de trayectoria en gestión directiva pública, con participación en proyectos de transformación del Estado. Ha publicado una treintena de trabajos académicos y es miembro de diversas redes, entre ellas la Red Binacional de Expertos Anticorrupción.

Jenny Cedeño-Alcívar

Doctora en Estudios Internacionales, profesora-investigadora y coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Universidad de Posgrado del Estado IAEN. Tiene más de quince años como docente en relaciones internacionales, comunicación, prospectiva, administración y gestión pública en varias universidades. Es editora de revistas científicas indexadas y formadora en escritura académica y científica. Cuenta con experiencia en dirección y en investigación de proyectos académicos. Es autora de diversas publicaciones. Además, posee más de dos décadas de trayectoria en la gestión pública.

Prólogo

Jorge Benavides Ordóñez¹

EN ECUADOR, LA buena Administración pública constituye un derecho fundamental, cuyos titulares son las personas usuarias de los servicios públicos. Desde una perspectiva normativa, esta se hace efectiva mediante el cumplimiento de los mandatos constitucionales, legales y de los tratados internacionales. En este orden de consideraciones, es claro que, al constituir un servicio para la colectividad, la Administración pública —como determina el texto constitucional— debe regirse, entre otros, por los principios de eficacia, calidad, descentralización, coordinación, participación, planificación y transparencia, para procurar que los servicios públicos sean un medio para promover los derechos; fortalecer las instituciones; y consolidar el sistema democrático en su conjunto.

No se debe perder de vista que el desempeño de las Administraciones públicas depende de varios factores, entre ellos, el elemento humano, tanto del funcionariado de carrera como de quienes ocupan los puestos directivos. Estos últimos deben ser profesionales con habilidades sólidas de liderazgo, con capacidad para resolver problemas y orientar a sus entidades conforme al interés público. Por otra parte, quienes ejercen funciones directivas deben gestionar la siempre compleja dinámica entre la política y las acciones del servicio público, encaminadas a efectivizar las políticas públicas que garanticen los derechos del buen vivir y fortalezcan el Estado constitucional.

En estas coordenadas se inscribe el presente trabajo de las profesoras Irma Jara Iñiguez y Jenny Cedeño Alcívar, el cual aborda con solvencia la relevancia de la gestión directiva pública desde un

¹ Jefe de la Corte Constitucional del Ecuador y exdecano de la Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP) de la Universidad de Posgrado del Estado IAEN.

enfoque teórico que combina los postulados de la nueva gerencia pública, la buena gobernanza y la Administración pública orientada al futuro. El análisis integra elementos cualitativos, descriptivos y explicativos que permiten comprender la relación entre tomadores de decisiones, servicios públicos, participación ciudadana, transparencia y derechos.

A lo largo de cinco capítulos, las autoras nos invitan a reflexionar sobre el porvenir de la gestión de quienes ejercen la dirección pública en Ecuador y sobre las acciones que emprenden sus directivos para responder a las demandas ciudadanas, con miras a alcanzar la gobernabilidad, entendida como la capacidad de los gobernantes de dar respuesta efectiva a las exigencias colectivas mediante servicios públicos de calidad.

En definitiva, el resultado de este bien logrado trabajo es el que los lectores tienen entre sus manos, y será a partir de su lectura que podrán construir su propio criterio sobre la materia.

Introducción

Irma Jara-Iñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar¹

EL MUNDO ENFRENTA una crisis multifacética que impacta los ámbitos político, social y económico. Desde la década pasada, esta crisis se ha intensificado con eventos como la pandemia de covid-19, el cambio climático, la polarización política y la irrupción de tecnologías disruptivas. Estos factores desafían la capacidad de los Estados para responder, de manera efectiva, lo que incrementa la **incertidumbre** y desafía los modelos tradicionales de gobernanza.

En este escenario, la carencia de información y las limitaciones en las capacidades de gestión se hacen más evidentes. Esto genera un entorno de creciente ambigüedad, en el que emergen nuevos enfoques que compiten con paradigmas establecidos. Algunos de estos modelos pueden resultar obsoletos o contraproducentes, lo que perpetúa ineficiencias y desigualdades en las estructuras de poder (Bromfield, 2024).

En Ecuador, esta situación se manifiesta en una combinación de inestabilidad política, desigualdad social y deficiencias institucionales. Según el Índice de Gestión de la Administración Pública de alto nivel en 2022, el país obtuvo un puntaje de 0,08/1 en el uso de herramientas para el desarrollo de liderazgo y 0,17/1 en herramientas de desempeño y rendición de cuentas. Estos valores están por debajo del promedio latinoamericano, que alcanzó 0,19/1 y 0,21/1, respectivamente (OECD, 2024).

Esta realidad subraya la necesidad de supervisar de manera constante el desempeño de quienes dirigen las instituciones públicas.

¹ Las autoras declaran que no utilizaron modelo alguno de inteligencia artificial en la elaboración de esta obra. En tal sentido, afirman que el libro publicado es genuino y original.

Es fundamental exigir rendición de cuentas y reconsiderar los modelos de liderazgo, con el fin de transformar la gestión pública y alinearla con las demandas ciudadanas.

Los puestos directivos en el sector público requieren profesionales con liderazgo sólido, visión prospectiva y capacidad para resolver problemas de manera efectiva. Quienes ocupan estas posiciones deben equilibrar la dinámica política con la gestión administrativa. Su desempeño es clave para implementar políticas públicas y modernizar las administraciones, lo que garantiza valor público y eficiencia institucional (OECD, 2023, 2024).

La profesionalización de los niveles directivos es un factor central para impulsar reformas en este ámbito (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011). Enfocarse en este grupo resulta más eficiente en términos de costos y genera incentivos para los niveles superiores de gobierno. Al demostrar resultados en el corto plazo, se facilita la ejecución de acciones estratégicas y el cumplimiento de objetivos de política pública (Chudnovsky, 2017).

En este propósito, la cooperación internacional es una herramienta clave para fortalecer las capacidades directivas. Articular esfuerzos locales con enfoques internacionales favorece la modernización de la gestión pública y el intercambio de buenas prácticas.

Sin embargo, los servicios civiles en América Latina aún presentan deficiencias significativas (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). Persisten problemas en el reclutamiento basado en el mérito, la movilidad dentro de la carrera administrativa y la evaluación del desempeño. La falta de incentivos adecuados afecta la productividad y limita el desarrollo profesional dentro del sector público (Chudnovsky, 2017).

Por ello, el estudio del liderazgo y la dirección pública resulta crucial. Este libro busca aportar análisis y conocimiento sobre la gestión directiva pública, una temática que requiere innovación y actualización constante. Con un enfoque teórico y técnico, la obra ofrece insumos para modernizar la estructura directiva y mejorar la gobernanza en la Administración pública.

Además, es una invitación a reflexionar sobre el futuro de la gestión pública en Ecuador. A través de sus capítulos, se examinan los desafíos actuales, al tiempo que se plantean soluciones alineadas con las acciones y las necesidades ciudadanas.

A lo largo del libro, se analiza cómo estos desafíos han transformado la dirección pública en Ecuador. Se abordan aspectos como la caracterización del directivo público, la internacionalización de la gestión gubernamental, el déficit de liderazgo y la adaptación de la administración a escenarios cambiantes. Cada capítulo ofrece una visión detallada de los retos y oportunidades que enfrenta el país en materia de Administración pública.

Desde una perspectiva teórica, se integran conceptos de la nueva gerencia pública, de la gobernanza y la administración orientada al futuro. El análisis combina investigación y conocimiento aplicado para definir condiciones de gestión en tiempos de **incertidumbre**. Se destacan las competencias clave para la administración contemporánea y la conformación de equipos altamente eficaces, con herramientas de inteligencia colectiva y democratización de la gestión pública.

La dirección pública, entendida como el conjunto de prácticas y competencias para dirigir organizaciones gubernamentales hacia la creación de valor público, se articula con modelos como el triángulo estratégico de Moore, el liderazgo transformador y la gobernanza en entornos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (VUCA, por sus siglas en inglés). También se incorporan enfoques sobre profesionalización, innovación administrativa y transparencia gubernamental.

Cada capítulo del libro sigue un hilo conductor que permite analizar las capacidades de los directivos públicos y evaluar estrategias para fortalecerlas con base en evidencia.

Desde lo metodológico, esta obra adopta un enfoque cualitativo con carácter descriptivo, analítico y explicativo. Bajo una perspectiva heurística, el estudio se concentró en identificar y profundizar variables mediante procesos metodológicos para auscultar,

entender y procesar el tema de la dirección pública en Ecuador. Se emplearon métodos como la observación, la revisión documental y el análisis estratégico con fuentes primarias y secundarias. La experiencia en el sector público sirvió para identificar patrones y establecer una hoja de ruta en la investigación. Se utilizaron herramientas para el análisis estratégico, cualitativo y el examen de variables en bases de datos.

Es necesario enfatizar que esta publicación se suscribe en las líneas de investigación sobre Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio, así como de cooperación y desarrollo internacional, conforme a la agenda que mantiene la Universidad de Posgrado del Estado IAEN.

La publicación está organizada en cinco capítulos. El primero contextualiza el impacto de los cambios globales en la dirección pública, con énfasis en Ecuador. El segundo caracteriza el ejercicio directivo en el sector público, y se enfoca en aspectos como la rotación y las herramientas de gestión. El tercero examina los desafíos actuales de la dirección pública, mientras que el cuarto analiza la internacionalización como estrategia clave en la gestión gubernamental. Por último, el quinto capítulo propone lineamientos para afrontar la **incertidumbre** y fortalecer la gestión pública.

Este compendio teórico, reflexivo y práctico aspira a ser un recurso valioso para estudiantes, académicos y servidores públicos comprometidos en la transformación de la Administración pública en Ecuador y la región. Su propósito es contribuir a la construcción de instituciones más resilientes, transparentes y orientadas a la ciudadanía.

Capítulo



El contexto y su impacto en la dirección pública

1. Servicio público en Ecuador

EN ECUADOR, LA Administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se llevan a cabo mediante concurso de méritos y oposición, con excepción de los cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Además, se definen como servidores públicos a todas las personas que, en cualquier forma o a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, arts. 227-229).

La Administración pública comprende los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y de Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, la Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional. También incluye las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales; los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal; la prestación de servicios públicos o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado, así como las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos (Asamblea Nacional, 2010).

Entre 2004 y 2015 se evidenciaron avances en la situación del servicio civil en Ecuador, si se consideran los resultados del índice agregado de desarrollo del servicio civil, que valora la calidad del

sistema a partir de ocho subsistemas y de los índices de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. En este sentido, el país pasó de 15/100 en 2004 a 21/100 en 2011 (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014), y a 41/100 en 2015. Aunque este índice ofrece una descripción limitada del sistema de gestión del talento humano en el sector público y no refleja completamente su complejidad (Peters, Alba Tercedor y Ramos, 2021), es todavía un referente basado en una metodología sustentada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Durante este período, el país contó con dos leyes en la materia y sus reformas: la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público¹, vigente desde 2003, codificada en 2005 y derogada en 2010 con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público². Asimismo, se aprobó una nueva Constitución en 2008 y un contexto de reformas estructurales precedido de un alto grado de inestabilidad política entre 2004 y 2007, período en el sucedieron tres presidentes. Esta situación generó un servicio civil con significativos movimientos de personal y rotación, lo que, a pesar de los avances de una década, se reflejó en el bajo índice de desarrollo del servicio civil y en la dificultad para sostener acciones de profesionalización y eficiencia debido a la débil institucionalidad.

El servicio público y la carrera administrativa buscan fomentar el desarrollo profesional, técnico y personal de sus integrantes para mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y productividad del sistema público, a partir de la gestión del talento humano. La administración del talento humano y las remuneraciones está a cargo del Ministerio del Trabajo y de las unidades de administración del talento humano de cada organización (Asamblea Nacional, 2010).

Para el ejercicio de la función pública, los nombramientos pueden ser permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción, o de período fijo. Además, pueden suscribirse contratos de servicios ocasionales para necesidades institucionales no

1 Publicada en el Registro Oficial 16 del 12 de mayo de 2005.

2 Publicada en Registro Oficial segundo suplemento 294 del 6 de octubre de 2010.

permanentes. En diciembre de 2023, los egresos corrientes en personal alcanzaron los \$9738,58 millones, equivalentes al 31,5 % del presupuesto general devengado; esto representa un incremento del 5,8 % en comparación con 2022 y un aumento del 14,8 % en la relación de los egresos de personal con el presupuesto general devengado (Ministerio de Finanzas, 2024).

Estos gastos permiten proporcionar bienes y servicios a la población, aunque son menos flexibles que los ingresos, ya que dependen de decisiones políticas y de las garantías de derechos laborales. La recaudación, por su parte, está influenciada por políticas fiscales, explotación de recursos naturales, instituciones políticas, desarrollo socioeconómico y condiciones macroeconómicas internas y externas (OECD, 2020).

Esto, a pesar de que en el período 2022 el Ejecutivo emitió los lineamientos para la optimización del gasto público, que en cuanto a los gastos de personal especifica varias disposiciones, como aquella que indica que las unidades de gestión del talento humano crearán un registro a disposición del Ministerio del Trabajo con el personal de las áreas de apoyo y asesoría que exceda la regulación denominada 70/30. Esta establece que el 70 % del personal debe dedicarse a los procesos generadores de valor agregado o sustantivo y el 30 % a los procesos habilitantes de apoyo y asesoría o adjetivos, por lo que el personal que exceda estos porcentajes podría ser reasignado para cumplir tareas en otras entidades del ámbito. Además, se dispuso la regulación para la supresión de puestos que excedan en sus procesos adjetivos el 30 % y en sustantivos el 70 %, respecto de la Población Económicamente Activa institucional. De forma complementaria, se estableció la coordinación entre entidades para la eliminación de partidas que permanezcan vacantes por un período superior a tres meses y su correspondiente reducción del techo presupuestario, aunque con algunas excepciones (Presidencia de la República, 2022).

Por otro lado, el empleo es uno de los indicadores clave del tamaño del sector público. Este refleja el papel del gobierno en la economía y en la sociedad, así como la decisión sobre cómo se prestan los servicios públicos, ya sea por parte del sector público

en asociación con los sectores privados o sin fines de lucro (OECD, 2020). En este caso, en diciembre de 2023, el 15,9 % correspondía al empleo público (INEC, 2024), lo que lo convierte en un rubro importante en el marco laboral fiscal.

Con estas cifras, para el ejercicio y la gestión pública existen también diferentes tipos de movimientos de personal, como las licencias o permisos para ausentarse o dejar de concurrir de manera ocasional a su lugar de trabajo; las comisiones de servicio para prestar servicios en otra institución del Estado; el desarrollo de programas de posgrado; reuniones, conferencias, pasantías y visitas de observación en el exterior o en el país, entre otros. Además, se contemplan traslados, traspasos, cambios administrativos e intercambio de puestos (Asamblea Nacional, 2010).

Como un elemento central de la Administración pública es la calidad de su servicio, este aspecto debe considerarse para alcanzar la eficacia de las políticas públicas y la prestación de servicios estatales. Al respecto, existe un consenso sobre la importancia de la calidad del servicio civil y los sistemas de gestión de talento humano para asegurar la calidad de la acción estatal (Chudnovsky, 2021). Con este panorama, en la práctica, en Ecuador el índice de percepción de calidad de los servicios públicos en general alcanzó apenas 6,1/10 puntos en diciembre de 2022 (INEC, 2024).

Cabe indicar que el Ministerio del Trabajo es el encargado de emitir las normas técnicas para la certificación de calidad del servicio, lo que además constituye una condición para que los servidores de la entidad certificada tengan derecho a percibir remuneraciones variables (Asamblea Nacional, 2010)³. Para ello, se aplica el Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia (MECE), que es una adaptación del Modelo CAF 2020⁴. Este modelo examina la organización desde distintos ángulos e impulsa su mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía de acuerdo con resultados cuantificables (Ministerio del Trabajo, 2021).

3 La certificación de calidad de los servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales se regulará mediante su propia normativa (Asamblea Nacional, 2010, art. 130).

4 Marco Común de Evaluación (*Common Assessment Framework*).

El MECE contiene nueve criterios: cinco de agentes facilitadores, que son liderazgo, estrategia y planificación, talento humano, alianzas y recursos, procesos y servicios, y cuatro criterios de resultados orientados la ciudadanía, al talento humano, la responsabilidad social y el rendimiento institucional clave. El esquema tiene cuatro niveles de madurez: comprometido, organizado, desarrollado y excelente (Ministerio del Trabajo, 2021). Durante el período 2023, se priorizó a cerca de 100 instituciones para la implementación del programa, con 84 reconocimientos de los niveles de madurez y certificados de calidad (Secretaría Nacional de Planificación, 2024).

2. Los efectos de la pandemia

La respuesta de la Administración pública ante la pandemia incluyó un conjunto de medidas que pusieron en crisis el ámbito de intervención estatal. Ante la emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, la dirección pública fue más compleja que nunca. Los directivos tuvieron que tomar decisiones importantes, motivar al personal, ejercer liderazgo transformador y resiliente, dirigir procesos de teletrabajo, facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y agilizar e innovar las relaciones con la ciudadanía.

Al mismo tiempo, acorde con su misión, varias instituciones experimentaron un incremento en la demanda de sus servicios e información, en especial en temas relacionados de forma directa con la emergencia y los programas de mitigación y apoyo. Ante el cierre repentino de las oficinas y la disposición del teletrabajo, se interrumpió el trabajo presencial de los servidores públicos. Para adaptarse a este nuevo escenario, se implementaron diversas medidas, como la extensión de la vigencia de los documentos oficiales que vencían en los siguientes meses (por ejemplo, cédula de identidad, permisos, licencias y matrículas vehiculares), debido a la imposibilidad de asistir a las instituciones públicas para renovarlos. Así, si ya existían dificultades en la prestación del servicio público, estas se agudizaron aún más.

Según una encuesta aplicada por el Banco Interamericano de Desarrollo, en Ecuador el 52 % de las personas encuestadas en el

servicio público no pudo realizar tareas críticas durante la pandemia, mientras que el promedio latinoamericano fue del 46 % (Roseth, Reyes y Amézaga, 2021). Por otro lado, debido a las dificultades para mantener la continuidad del trabajo desde casa, muchos empleados del sector público tuvieron que acudir a sus oficinas. Cerca del 61 % de quienes trabajan en el servicio público asistieron a sus lugares de trabajo durante la emergencia, con una frecuencia promedio de 1,2 veces por semana, mientras que el promedio en Latinoamérica fue del 59 % y 1,4 veces, respectivamente (Roseth y Amézaga, 2021).

Entre las causas más comunes que obstaculizaron el teletrabajo en Ecuador se encuentran (Roseth, Reyes y Amézaga, 2021): el limitado acceso a archivos y aplicaciones, ya que solo el 66 % indicó contar con acceso remoto a estos; la falta de computadoras portátiles, pues apenas el 41 % de los encuestados disponía de un equipo provisto por su organización. Se observó que, en términos generales, los servidores de mayor rango jerárquico tuvieron mayor acceso a computadoras portátiles proporcionadas por sus empleadores. Además, se identificó que el uso de dispositivos personales representaba un riesgo, ya que podía entorpecer el acceso a los archivos de la oficina o comprometer la seguridad de la información sensible.

Asimismo, la encuesta reveló otros factores que afectaron el teletrabajo: una baja capacitación para su implementación, ya que solo el 30 % reportó haber recibido directrices claras sobre cómo desempeñar sus funciones en esta modalidad. Esto pudo haber incidido en un aumento de la carga laboral y en la dificultad para lograr un equilibrio entre el trabajo y la vida personal. También se reportaron problemas de conectividad y dificultades económicas para trabajar desde casa, dado que el 53 % experimentó un aumento en los costos de electricidad e internet, los cuales no fueron cubiertos por las organizaciones públicas (Roseth, Reyes y Amézaga, 2021).

Se debe dirigir la atención hacia la dirección pública, pues dentro de la Administración pública cumple un rol clave en el liderazgo de sus equipos y en la implementación y eficacia de las políticas públicas, al articular decisiones entre los niveles políticos y

técnicos. La capacidad de respuesta y adaptación de las personas que prestan el servicio público determinó el nivel de continuidad de las tareas y procedimientos estatales. Como se evidenció en los párrafos anteriores, la mayoría desempeñó sus funciones con infraestructura tecnológica limitada, estrategias de trabajo improvisadas y sin capacitación previa. Así, tanto los directivos como sus equipos enfrentaron exigencias y demandas inusuales en este contexto (Diéguez, González y Zuvanic, 2020).

Durante la pandemia, las capacidades organizacionales, entendidas como la habilidad de desempeñar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, fueron puestas a prueba en condiciones extraordinarias que representaron un gran desafío en sus tres dimensiones: política, administrativa y relacional. Estas debieron adaptarse para resolver los problemas ocasionados por la emergencia. En este contexto, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se incrementó y aceleró la transformación en la producción y entrega de bienes y servicios, así como en la gobernanza, al diversificar las posibilidades de intercambio y conexión entre actores (Grandinetti, Miller, Rosconi y Rodríguez, 2022).

3. Gobierno-Estado abierto

El gobierno abierto (GA) tiende a identificar, evaluar y caracterizar diferentes formas de integración ciudadana en el sector público a través del marco de la transparencia y el acceso a la información, así como mediante la colaboración y la participación (Mariñez, 2016). En general, hay consenso en señalar tres pilares: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). No obstante, en los últimos años, diversas personas autoras han incorporado la innovación y los datos abiertos como pilares adicionales del GA (Williamson y Eisen, 2016).

Un GA también se puede definir como aquel que entabla una conversación constante con la ciudadanía para conocer sus expectativas, toma decisiones basadas en sus necesidades y prioridades, facilita la colaboración entre la ciudadanía y el servicio público para el diseño y la prestación de los servicios, y comunica sus decisiones de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo,

2010). Asimismo, se apoya en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (Villoria, 2012).

El GA constituye una nueva forma de gobernar y gobernarse, que requiere un intercambio continuo entre el gobierno y la ciudadanía. Sin embargo, persisten retos relacionados con la reforma de la estructura de la Administración pública, la adecuación de marcos institucionales y bases legales, la actualización de los sistemas de gestión, la capacitación del personal y el cambio cultural necesario para que la Administración responda a los nuevos contextos. Estas reformas y cambios culturales son indispensables para que las promesas del GA tengan un impacto real en la mejora de la calidad de los servicios públicos (Trigo y Álvarez, 2017).

Esto implica también una transformación en las legitimidades políticas, técnicas y sociales de los actores no gubernamentales, así como en las organizaciones públicas, que operan en entornos cada vez más complejos (Rainey, 2003). En este marco, el GA requiere que quienes ejercen la dirección pública trabajen de manera colaborativa, al facilitar y gestionar arreglos multiorganizacionales para resolver problemas que no pueden ser abordados por una sola entidad (O'Leary y Vij, 2012; Mariñez, 2016).

En este contexto, en el que las y los directivos públicos deben gestionar la complejidad de los asuntos públicos, surge la necesidad de evaluar si cuentan con las herramientas necesarias para enfrentar estos desafíos. El GA se configura como una alternativa viable para la reforma de la gestión pública. Las personas en roles directivos deben lidiar con la complejidad e **incertidumbre** y este modelo de gobernanza incide de manera positiva en las prácticas, herramientas e instrumentos con los que cuenta la ciudadanía para ejercer vigilancia sobre quienes ostentan la autoridad y el poder público (Ramírez-Alujas, 2013).

Por ello, en un escenario de GA, quienes ocupan roles directivos deben enfocar su trabajo en tres esferas: la gestión estratégica, la gestión del entorno político y la gestión operativa (Moore, 1995). La dirección pública debe ser capaz de:

- Habilitar la coproducción ciudadana de los bienes públicos.
- Movilizar recursos de la comunidad.
- Fomentar la utilización de conocimientos de personas expertas para el empoderamiento ciudadano.
- Activar la deliberación pública.
- Promover alianzas entre la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas.
- Construir redes de gobernanza.
- Transformar las culturas institucionales con énfasis en la colaboración continua. y
- Asegurar la rendición de cuentas entre los diversos actores involucrados (Siriani, 2009; Mariñez, 2016).

Una visión relacional del gobierno y, por ende, del liderazgo colaborativo, ayuda a generar oportunidades para mejorar la implementación de políticas públicas y fomentar el compromiso cívico. Quien lidera debe trabajar en conjunto con la ciudadanía para resolver problemas y promover redes de participación y colaboración (Agranoff y McGuire, 2003). A su vez, el liderazgo relacional en una organización pública debe sustentarse en la confianza institucional, la transparencia, la disponibilidad de TIC y las competencias de colaboración (Mariñez, 2016).

Si bien la naturaleza del gobierno relacional requiere personal preparado para la diversidad, la adaptación y la reinención con el objetivo de responder a las demandas públicas, la gestión de redes puede verse obstaculizada por los cambios en los roles del personal público. Por lo general, este ha operado en organizaciones cerradas y jerárquicas, con reglas y procedimientos rígidos y una autonomía considerable con respecto a la sociedad. Por ello, es esencial que las y los funcionarios desarrollen habilidades y competencias para gestionar redes multiorganizacionales y multisectoriales, lo que incluye capacidades para facilitar la participación, la interacción y el emprendedurismo (Aguilar, 2013; Mariñez, 2016).

Con ello, los líderes deben gestionar los siguientes componentes: la atracción y selección de personal con talento; la valoración de

las diferencias culturales del personal, generando un valor añadido potencial; y la necesidad de instrumentos de políticas y programas para la gestión de la diversidad en las prácticas cotidianas (Ashikali y Groeneveld, 2015; Mariñez, 2016).

En este ámbito, desde 2018, Ecuador se integró a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Dicha Alianza fue creada en 2011 y se basa en la premisa de que los gobiernos deben ser más transparentes, inclusivos, participativos y responsables para rendir cuentas a la ciudadanía, satisfaciendo así sus necesidades de forma más eficaz y equitativa (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2018). Dentro de la Alianza, los gobiernos deben cocrear planes de acción a partir de compromisos en diversas áreas de política. Fue así como el país elaboró su primer Plan de Acción para el período 2019-2021 y el segundo Plan de Acción para el período 2022-2024. Cabe destacar que estos procesos se reconocen como los más importantes a nivel nacional en cuanto al codiseño y cogestión de políticas públicas, llevados a cabo con la participación de la sociedad civil, la academia y el gobierno (Gobierno Abierto Ecuador, 2020). En el segundo proceso, se sumaron otras funciones del Estado y niveles de gobierno.

De acuerdo con el dictamen del mecanismo de revisión independiente de la OGP, al final del período de implementación del primer Plan de Acción, cuyos compromisos se organizaron en cuatro áreas: datos abiertos, desarrollo de capacidades para la transparencia, empoderamiento ciudadano e innovación pública, se obtuvieron resultados significativos. De las diez iniciativas, ocho se implementaron en su totalidad o alcanzaron un nivel sustancial de finalización, mientras que solo dos lograron un nivel limitado de implementación (Open Government Partnership, 2023). El avance total registrado en la estadística de compromisos alcanzó el 94 %.

Entre los principales resultados alcanzados, se destacan la actualización del Portal de Datos Abiertos, con un aumento significativo en el número de conjuntos de datos disponibles y en las instituciones que los publican, así como la actualización de datos abiertos en materia de adquisiciones, lo que permitió acceder a

información sobre compras públicas de emergencia durante la pandemia de la covid-19. Además, se generaron dos planes nacionales con acciones concretas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y las personas de la comunidad LGBTI+ (Open Government Partnership, 2023).

En relación con el segundo Plan de Acción, de un total de quince compromisos, siete corresponden al grupo temático de Estado Abierto, tres a iniciativas de transparencia y cinco a la participación ciudadana. El promedio de avance al finalizar el primer año alcanzó apenas el 35 %, debido a factores como la inseguridad en el país y coyunturas políticas como la “muerte cruzada”, decisión adoptada por el presidente de la República el 17 de mayo de 2023, que derivó en la disolución de la Asamblea Nacional y en la convocatoria a elecciones anticipadas tanto legislativas como presidenciales.

Cabe señalar que, en consonancia con lo expuesto, el Plan para la Creación de Oportunidades 2021-2025 incluyó entre sus políticas la denominada “15,2”, que busca impulsar un gobierno abierto que fomente la transparencia y el acceso a información oportuna y accesible para la ciudadanía. Asimismo, incorporó como lineamiento territorial el incentivo a la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, en articulación con los diferentes niveles gubernamentales (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Mientras tanto, el término 'Estado abierto' ha surgido para referirse a la voluntad expresada con carácter formal por gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público y otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control social de la gestión pública (Oszlak, 2003; 2017).

En Ecuador, al igual que en otros países de la región, el grado de formalización de las estrategias de gobierno Estado abierto es relativamente bajo. Estas estrategias suelen estar impulsadas por personas líderes, políticas o directivas comprometidas con este enfoque (Gascó Hernández, 2017). Esto ha generado que, ante

los cambios de gobierno, se produzca una desaceleración en la gestión de los compromisos, dependiendo de las capacidades e intereses de las nuevas personas servidoras públicas.

Por tanto, una vez establecido un Grupo Núcleo de Estado Abierto mediante un Acuerdo Ministerial, una forma de garantizar la sostenibilidad y el fortalecimiento progresivo de este modelo de gobernanza, más allá de los compromisos en la Alianza para el Gobierno Abierto, es la promoción de competencias para su gestión como parte del perfil de quienes ejercen roles directivos en el sector público.

4. La transformación digital

La transformación digital es una prioridad para los gobiernos por su potencial para favorecer la transparencia, la rapidez y accesibilidad de los servicios, y el incremento de la eficiencia en las instituciones públicas (Porrúa y otros, 2021). Esta viabiliza la atención y solución de diversos desafíos y problemas en la gestión y prestación de servicios públicos. Por lo tanto, dado que el personal directivo impulsa la agenda digital, su liderazgo se convierte en un factor clave para el éxito (Pieterse, Baptista, Rosas y Franco, 2023).

En la actualidad, presenciamos una serie de innovaciones digitales. A partir de los macrodatos, los avances en capacidad informática y los desarrollos algorítmicos, se ha dado paso a la inteligencia artificial (IA) que, a su vez, impulsa nuevos canales de servicio, la automatización de procesos y la robotización del trabajo. Además, la realidad aumentada y virtual están creando nuevas formas de prestación de servicios. Por lo tanto, el servicio público enfrenta la necesidad de utilizar estas tecnologías (Pieterse, Baptista, Rosas y Franco, 2023).

De hecho, la adopción generalizada de dispositivos y aplicaciones digitales ha generado una oportunidad única para los gobiernos de la región. Con la infraestructura digital móvil, los gobiernos deben entregar servicios públicos digitales focalizados que aborden las necesidades específicas de la ciudadanía y generen valor para la sociedad. Al mismo tiempo, deben desarrollar sistemas

de *software* integrales para diferentes sectores. Sin embargo, los países de América Latina y el Caribe cuentan con una oferta desactualizada de aplicaciones digitales, y los servicios prestados no generan un gran valor para la sociedad (Cristia y Vlaicu, 2022). Los esfuerzos de Ecuador en materia de IA son casi inexistentes, por lo que el potencial de aprovechamiento de esta tecnología dependerá, entre otros factores, de una mejora en sus bases de digitalización (Gómez Mont *et al.*, 2020).

En otro ámbito, Ecuador, al igual que otros países de la región, enfrenta desde hace décadas diversos retos en la gestión del servicio civil: el dimensionamiento de la nómina, la alta rotación de personal, el clientelismo político que afecta los procesos de selección y los limitados incentivos para el desarrollo de carrera, entre otros. Además, estos desafíos se intensifican con la transformación digital, ya que, para impulsarla, se necesitan especialistas digitales. Asimismo, las instituciones y el personal deben adaptarse a los cambios que conlleva, ya que implica la modificación de numerosos roles debido a la variación de productos, la introducción de nuevas herramientas tecnológicas y la eliminación de procesos. Por lo tanto, entre las opciones para atender esta nueva situación se encuentran la adaptación, la eliminación o el ajuste de cargos (Porrúa *et al.*, 2021).

Las agendas de transformación digital y de gestión del talento humano en un gobierno deben estar estrechamente relacionadas, ya que para implementarlas es necesario contar con especialistas digitales y con personal del sector público que posea habilidades tecnológicas. Para lograr esta alineación, se requieren nuevas políticas y procesos de gestión del talento humano. Sin embargo, se identifican algunas dificultades para dicha gestión en el contexto de la transformación digital, entre ellas: planificación ineficaz de la fuerza laboral; perfiles de puestos desactualizados, lo que implica que el personal no cuenta necesariamente con las competencias requeridas; falta de flexibilidad en las modalidades de vinculación, lo que resulta contrario a la dinámica de la transformación digital; sistemas de remuneraciones poco acordes con las exigencias del talento digital; y presupuestos limitados para

el subsistema de desarrollo (capacitación) (Lafuente y Molina, 2018; BID-OCDE, 2020; Porrúa y otros, 2021).

Por su parte, la Estrategia Nacional Ecuador Digital propone que el país avance en conectividad, eficiencia, ciberseguridad, innovación y competitividad. Asimismo, el gobierno ha mostrado interés en involucrar a distintos sectores para mejorar la digitalización del país, apoyando a la ciudadanía con internet gratuito y al sector empresarial con incentivos para el comercio electrónico (Gómez Mont, Del Pozo, Martínez Pinto y Martín del Campo Alcocer, 2020). En concordancia con esto, y en el marco de la Política Nacional de Datos Abiertos, se creó un Portal de Datos Abiertos con la participación de los distintos sectores involucrados en el desarrollo de la iniciativa como parte del compromiso del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Además, en materia digital, la oferta académica para la formación y la investigación juega un rol fundamental, ya que es en este sector donde se genera conocimiento sobre temas relevantes para la IA, incluyendo sus aspectos éticos y técnicos (Gómez Mont, Del Pozo, Martínez Pinto y Martín del Campo Alcocer, 2020). Sin embargo, el panorama es complejo.

En una encuesta desarrollada por BID-Coplac en 2019⁵, el 64 % de las 718 personas que ejercen roles de gerencia pública en Latinoamérica indicó haber participado en los últimos cinco años en un proyecto de tecnología que sufrió dificultades por falta de habilidades del personal responsable. El 51 % reconoció tener un déficit severo o muy severo de habilidades de análisis de datos, mientras que el 40 % identificó una falta de preparación en programación y desarrollo de *software*. Además, el 84 % señaló que era “difícil” o “muy difícil” trasladar miembros de sus equipos a nuevos cargos en otra institución del sector público; el 67 % afirmó encontrar dificultades para trasladar personas a otros cargos dentro de su misma institución; y el 80 % reconoció la dificultad de reclutar personal de otras instituciones del sector público para sus equipos (Porrúa y otros, 2021).

5 Acrónimo de la Comunidad de profesionales en Latinoamérica y el Caribe.

Para cambiar esta situación, se debe implementar una visión estratégica, revisar las agendas digitales y de talento humano, y ajustar la política pública. No obstante, el ente rector del sector público y las unidades de talento humano de las instituciones suelen desempeñar un rol más administrativo (Porrúa y otros, 2021). Como resultado, las tecnologías digitales no han sido capitalizadas en su totalidad por las instituciones del sector público para transformar su funcionamiento y su interacción con la sociedad. En cambio, los esfuerzos se han centrado en digitalizar los procedimientos existentes, en lugar de rediseñarlos o innovar. Además, las nuevas tecnologías, como la implementación de datos abiertos, suelen enfocarse más en su publicación que en su reutilización para la creación de valor (OECD, 2018; BID-OCDE, 2020).

5. El entorno VUCA⁶

El abordaje estratégico de las organizaciones está determinado, en gran medida, por la evaluación del entorno interno y externo en el que operan. Debido a los cambios, los entornos en los que actúan los gobiernos contemporáneos se caracterizan por su volatilidad, **incertidumbre**, complejidad y ambigüedad, conocido como entorno VUCA (Johansen, 2007). Quienes ejercen liderazgo han utilizado este concepto para identificar, clasificar y analizar diversas condiciones cambiantes en sus respectivos campos. Otros lo han empleado como un modelo para diseñar e implementar estrategias que les permitan enfrentar los desafíos actuales y prepararse para el futuro. En la actualidad, el sector público en su conjunto se desarrolla en un entorno VUCA, incluso en el momento en que las administraciones públicas no comprenden completamente cómo, dónde y por qué (Covarrubias, 2020).

Sin lugar a duda, la crisis de la covid-19 ha recordado que la volatilidad, **incertidumbre**, complejidad y ambigüedad pueden ser la norma, no solo riesgos. Esta enorme complejidad del mundo actual requiere un enfoque sistémico y holístico que permita identificar interdependencias, analizar interacciones y comprender la naturaleza transversal de múltiples problemas públicos. Además,

6 Acrónimo por sus siglas en inglés de *Volatility, Uncertainty, Complexity & Ambiguity*.

existen diversos problemas emergentes que están desbordando la capacidad de los gobiernos y que exigen cambios de fondo en los modelos que han guiado la gestión pública (Covarrubias, 2020), tales como crisis recurrentes que afectan la sostenibilidad fiscal de los gobiernos, dificultades en la implementación de políticas públicas debido a la desconfianza ciudadana en las instituciones y crisis de representación política que obstaculizan la gobernabilidad.

Asimismo, la **incertidumbre** se agrava por la diversidad y división de los grupos de interés, lo que complica la relación entre las instituciones y quienes representan a un determinado problema público (Catalá y Cortés, 2019). El principal desafío del sector público en un entorno VUCA es superar la brecha de la complejidad, que implica gestionar el cambio sin afectar la provisión de servicios, los cuales están sustentados en regulaciones, estructuras, instrumentos y herramientas concebidos para un escenario distinto al actual (Castillo, 2021).

Son cuatro las características clave que definen este entorno. En primer lugar, se presentan acontecimientos perturbadores, escándalos, crisis y conmociones, cuyo momento de aparición es, en apariencia, inesperado y cuya duración es incierta. La mayor interconexión global permite que incluso pequeños sucesos desencadenen crisis significativas, lo que aumenta la volatilidad (Van der Wal, 2017).

En segundo lugar, se producen transiciones abruptas de liderazgo que modifican de forma radical las políticas y programas en los que se ha trabajado durante meses o años. En muchos casos, falta información crucial para desarrollar escenarios sobre sus implicaciones y sobre las acciones a corto plazo. Debido a estas transiciones, se experimenta mayor **incertidumbre** (Van der Wal, 2017).

En tercer lugar, las políticas públicas se diseñan e implementan cada vez más en colaboración con diversas partes interesadas, cada una con su propia agenda, visión y estilo. Además, se debe gestionar una fuerza laboral diversa en términos de género, edad, orientación y antecedentes, lo que dificulta abordar de manera efectiva múltiples problemas interconectados (Van der Wal, 2017).

En cuarto lugar, existe una creciente presión para implementar soluciones innovadoras a medida que evolucionan las tecnologías y la ciudadanía exige mejores servicios. Sin embargo, quienes proveen soluciones, los expertos en política y los usuarios finales tienen objetivos diferentes y, en ocasiones, contradictorios. El ambiente de experimentación está marcado por la ambigüedad (Van der Wal, 2017).

Ante esta realidad, las instituciones del sector público deben transformarse para fortalecer su capacidad de adaptación al cambio constante. No es viable mantener organizaciones rígidas ni continuar diseñando políticas basadas en supuestos de entornos estables (Castillo, 2021). La comprensión del problema, el contexto y las interacciones entre actores es fundamental para generar respuestas adecuadas. Para desenvolverse en un escenario VUCA, se requiere una combinación de herramientas de gestión, recursos, estructuras e innovación que permitan: mejorar la agilidad para afrontar cambios inestables, reducir la **incertidumbre** mediante el acceso a información estratégica, adaptar la estructura interna a la complejidad externa y experimentar para definir nuevas estrategias en contextos inciertos (Bennett y Lemoine, 2014; Castillo, 2021).

En este entorno VUCA, en el marco de la globalización y la disrupción tecnológica, los sistemas públicos afrontan desafíos y oportunidades que deben ser asumidos desde el liderazgo público. No obstante, para gestionar estos cambios se requiere un modelo de gobernanza adecuado (Longo, 2019; Campos, 2021) y una función pública profesional, competente y eficaz, que fomente la confianza ciudadana en las instituciones y garantice el bienestar. Además, la función pública debe estar facultada y capacitada para responder a estos retos mediante la innovación (Campos, 2021).

La capacidad para enfrentar estos desafíos está directamente relacionada con la gestión del talento humano. Es fundamental conectar la administración con el empleo público, de manera que sea la demanda del servicio público la que determine el tipo de personal requerido, su nivel de capacitación y las destrezas y competencias necesarias para su desempeño (Campos, 2021).

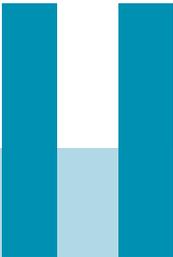
Asimismo, la gestión de un panorama impredecible de partes interesadas será una demanda clave para los directivos públicos. Los actores involucrados cuentan con una amplia gama de herramientas mediáticas, oportunidades de recopilación de datos y redes dinámicas en las que operan. Las nuevas tecnologías y estructuras sociales permiten que estos actores asuman múltiples roles, a menudo contradictorios (Van der Wal, 2017).

No obstante lo indicado, se evidencia una disminución constante de la autoridad de las instituciones políticas y administrativas tradicionales. Ya no se considera que estas representen adecuadamente las expectativas y necesidades de la ciudadanía, que muestra un creciente nivel de desconfianza (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2008). Además, en la actualidad, la autoridad enfrenta una mayor turbulencia, caracterizada por dinámicas rápidas e impredecibles en las cuales quienes ejercen liderazgo público y las instituciones pierden legitimidad (Breslauer, 2002, p. 13). A su vez, estas características de la autoridad se traducen en diversas demandas y dilemas en los entornos operativos internos y externos de los administradores públicos (Van der Wal, 2017).

Por lo tanto, cada vez es más difícil determinar cómo se configura el valor público en un entorno VUCA. El entorno de autorización es crucial para ganar y retener legitimidad, y el apoyo ciudadano deviene más dinámico e impredecible que nunca (Van der Wal, 2017; Moore, 1995, 2013). Este contexto exige que la Administración pública hacia 2030 sea íntegra y centrada en la ciudadanía, con una burocracia ágil y eficiente en la atención de sus responsabilidades. Atender las necesidades de una sociedad compleja requiere un empleo público altamente capacitado; sin embargo, los perfiles actuales fueron definidos en el siglo pasado o a comienzos del presente, y la politización sigue siendo un obstáculo para la profesionalización de la función directiva. Así, este último aspecto debe abordarse en la agenda sin más dilaciones, con el fin de garantizar una mayor permanencia en los cargos, basada en criterios de mérito y capacidad (Catalá y Cortés, 2019).



Capítulo



La dirección pública en Ecuador

1. Caracterización del personal directivo público

LA CARACTERÍSTICA PRINCIPAL del personal directivo público radica en la relevancia de su posición dentro de la estructura organizativa. En este sentido, se podría definir como aquella persona que posee capacidad de liderazgo, formación específica y habilidades necesarias para hacer funcionar de manera adecuada, bajo el mandato político del plan de gobierno correspondiente, el complejo aparato administrativo (Baz, 2015).

El personal directivo público se ubica en el nivel jerárquico superior (NJS) dentro de la Administración pública ecuatoriana. Este nivel comprende los cargos de mayor rango en la estructura jerárquica de las instituciones públicas. La clasificación de los cargos dentro del NJS puede variar según la estructura orgánica de cada institución. No obstante, está integrado por puestos con funciones y responsabilidades que involucran la toma de decisiones de carácter técnico y administrativo, cuyos titulares son responsables de la ejecución de políticas públicas, estatales, gubernamentales e institucionales. Comprende diez grados, que incluyen cargos como asesores, coordinadores de despacho, directores técnicos de área, gerentes, coordinadores generales, subsecretarios, vicesecretarios, ministros, vicepresidente y presidente (Ministerio del Trabajo, 2017). Cabe indicar que la estructuración y conformación del nivel jerárquico superior está a cargo del ente rector en materia de remuneraciones del sector público, en este caso el Ministerio del Trabajo (Presidencia de la República, 2011).

De forma complementaria, se define como funcionaria o funcionario al servidor que ejerce un puesto excluido de la carrera del servicio público, sujeto a libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora o con período fijo. Su puesto se

encuentra dentro de los grupos ocupacionales de la escala de remuneraciones mensuales unificadas del NJS. De manera general, un servidor es la persona que, en cualquier forma o a cualquier título, trabaje, preste servicios o ejerza un puesto, cargo, función o dignidad dentro del sector público, sea o no de libre nombramiento y remoción (Asamblea Nacional, 2010, Disposición General, Décima Octava).

Ahora bien, los niveles directivos públicos tienen, al menos, tres tipos de componentes: el político, el técnico o burocrático operativo y el mixto de técnicos de confianza política, que algunos denominan estrictamente directivo profesional para distinguirlo del técnico burocrático (Longo, 2013). En estos niveles se ejerce el liderazgo, se adoptan decisiones estratégicas de la Administración pública y se determinan las acciones estratégicas y las políticas públicas, así como su implementación y el manejo de recursos financieros públicos

En cuanto a los ingresos del personal directivo, la ley establece que la escala de remuneración mensual unificada es expedida por el Ministerio del Trabajo. Esta escala determina el ingreso de las personas que ocupan cargos en la Presidencia de la República, la Vicepresidencia y otras posiciones en el NJS. Las personas que cumplen con los requisitos para ser consideradas en este nivel son incorporadas en los grados de valoración correspondientes, de conformidad con los estudios y el dictamen favorable del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Finanzas (Asamblea Nacional, 2010, art. 100).

Respecto a la profesionalización, existe evidencia del fracaso de muchas estrategias debido a maniobras gubernamentales para otorgar cargos en función de la lealtad y no del mérito (Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Oliveros y Schuster, 2018). De hecho, los gobiernos han mostrado una fuerte resistencia a ceder espacios de empleo basados en la lealtad y la confianza, lo que ha limitado la competitividad en los puestos directivos, incluso a pesar de las regulaciones y recomendaciones en la materia (Oszlak, 2003; Grindle, 2012; Kopecký *et al.*, 2016; Chudnovsky, 2017, 2021).

Existe una larga tradición de personal de alto nivel en la Administración pública nombrado mediante clientelismo y patronazgo, reclutado fuera de la función pública y dependiente de actores políticos para conservar su empleo. Esta situación genera una respuesta rápida a los mandatos políticos, priorizando la imagen y promesas del político en turno por encima de la eficiencia en la prestación de servicios y la atención a las necesidades ciudadanas, lo que afecta la generación de valor público (Lafuente y Manning, 2016).

En cuanto a la forma en que quienes ejercen cargos de dirección pública cumplen su mandato, un estudio realizado para el período 2012-2018 analizó los niveles técnico-políticos y técnicos con un tiempo promedio de ejercicio de dos años⁷. Se observó que el 63 % de quienes ocuparon estos cargos manifestaron un alto nivel de compromiso con el paradigma institucional preexistente, manteniéndolo sin cambios o fortaleciéndolo con el tiempo. A su vez, el 60 % expresó una creciente apertura a nuevas ideas durante su gestión, lo que sugiere una evolución en su enfoque estratégico. En cuanto a la obtención de información para la toma de decisiones, el 53 % combinó fuentes internas y externas, mientras que un 43 % se apoyó principalmente en los recursos informativos de su entidad (Jara Iñiguez, Cevallos y Cedeño, 2023).

Asimismo, un 63 % de estos directivos mostró un fuerte interés por tareas operativas, tendencia que se intensificó con el tiempo. En términos de cumplimiento de su mandato, en promedio lograron concretar los objetivos principales en un plazo de 16 meses. Sin embargo, el 57 % considera que no alcanzó los resultados óptimos posibles y estima que habría necesitado, en promedio, 17 meses adicionales. Por último, una de las principales preocupaciones expresadas al concluir su gestión fue la posibilidad de que la organización retrocediera a prácticas anteriores, evidenciando una inquietud por la sostenibilidad de los cambios impulsados durante su dirección (Jara Iñiguez, Cevallos y Cedeño, 2023).

7 A las encuestas respondieron coordinadores, directores técnicos de área u otros funcionarios de niveles relacionados.

En relación con los tiempos de permanencia, el personal directivo de las organizaciones públicas necesita utilizar el conocimiento resultante del aprendizaje organizativo para adoptar las mejores decisiones en favor de la ciudadanía. En este sentido, la memoria organizativa puede respaldar la toma de decisiones, lo que preserva el historial de la organización a través de las lecciones aprendidas, lo que constituye la base para futuras acciones (Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2022).

Un estudio sobre la Administración pública ecuatoriana en el período 2012-2016 evidenció la disponibilidad de artefactos y mecanismos para almacenar contenido de conocimiento e información interna y formal, aunque con capacidades limitadas. No obstante, se identificó un bajo nivel de avance en la construcción de la memoria organizativa, y la ausencia de resultados significativos en el conocimiento relacionado con lecciones aprendidas y mejores prácticas organizativas. Estas limitaciones impidieron un aprendizaje organizativo sostenido, ya que, según Lehner y Maier (2000), sin memoria no hay aprendizaje (Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2022).

2. El marco de acción para el personal directivo público

El 'triángulo estratégico' postula que una estrategia eficaz de servicio público debe crear algo sustancialmente valioso (valor público), ser legítima y políticamente sostenible, y ser operativa y administrativamente factible (Moore, 2000; Benington y Moore, 2010; Osborne, 2021). Desde una perspectiva de participación, el valor público enmarca al gobierno como garante de los valores públicos y creador de valor, donde quienes ejercen el rol de directivos públicos desempeñan un papel central y activo al desarrollar, de forma creativa, propuestas sobre lo que es valioso (Benington, 2011; Moore y Benington, 2011). La participación ciudadana, en forma de interacción política, también es fundamental para el valor público y para la renovación democrática (Yang, 2016).

Quienes ocupan cargos de dirección pública cumplen sus acciones en ecosistemas de servicios públicos. Estos ecosistemas abarcan el

contexto social, las condiciones previas, el diseño, la producción, la coproducción y el uso de los servicios públicos. Por ello, poseen tres dimensiones del valor: valor en producción, valor en uso y valor en contexto, los cuales se crean en diferentes procesos. Es el entorno institucional del ecosistema el que genera las condiciones previas para que el valor sea creado o destruido (Osborne, 2021).

El valor en la producción se genera a través de la interacción entre el Estado y la ciudadanía durante el proceso de codiseño y coproducción. Comprende tres elementos: experiencia/satisfacción, impacto y creación de capacidad. El valor de uso abarca los mismos elementos, pero se genera si la ciudadanía utiliza un servicio público y se centra en el resultado final para la persona usuaria. El valor en contexto se produce cuando los recursos proporcionados por un servicio público se integran con las necesidades sociales o económicas de la persona usuaria y tienen un impacto en su vida. También se crea a través de la interpretación y aplicación de un servicio público en un contexto específico (Osborne, 2021).

En el ecosistema, quienes ejercen la dirección deben evaluar cómo las partes interesadas responderán a los planes y programas y, a su vez, cómo pueden ser guiadas en la dirección deseada para adquirir legitimidad de intercambio e influencia (Suchman, 1995). Por ello, después de mapear las dinámicas y las interrelaciones de las partes interesadas, quienes ejerzan de directivos públicos deben idear estrategias para gestionar sus relaciones, con el fin de ampliar su base de apoyo y, al mismo tiempo, minimizar el número de opositores y su incidencia negativa en las estrategias y decisiones. En última instancia, la gestión estratégica de las partes interesadas busca aumentar el respaldo, convenciendo a las partes indiferentes para que se conviertan en seguidoras o incluso defensoras (Van der Wal, 2020).

Se debe destacar que las personas en roles directivos técnicos o político-técnicos constituyen el enlace que permite la comunicación entre el ámbito político y el operativo. Son quienes traducen las decisiones políticas en lenguaje comprensible para el personal y quienes transmiten a los actores políticos las opiniones de la

burocracia de forma que puedan entenderlas. Sin su labor, el choque de valores y prioridades sería inevitable. Gracias a su función, ambos niveles de roles (político y técnico) pueden alcanzar sinergias y generar resultados positivos para la comunidad (Villoria, 2009, p. 6).

Además, el marco de acción del personal directivo público en la planificación y ejecución de las políticas públicas y los planes gubernamentales adquiere especial relevancia, ya que de su éxito dependerá, en gran medida, del resultado electoral subsiguiente. No obstante, el marco de acción ideal es aquel en el que estos puedan desempeñarse de manera imparcial, lo que les permita distanciarse de las presiones del poder político en el ejercicio de su responsabilidad, sin descuidar su mandato legal y legítimo (Gorriti, 2010, p. 54).

3. Permanencia y rotación del personal directivo público

En general, en cuanto a la gestión del talento humano en el segmento directivo, uno de los principales problemas identificados es la elevada rotación de personal, debido a su impacto negativo en la continuidad de las políticas. De acuerdo con un estudio del período 2012-2016, los índices de rotación de quienes ocupan cargos directivos políticos⁸ en Ecuador alcanzaron un promedio del 29 % semestral en las carteras más influyentes⁹ del gabinete (Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2019). Asimismo, la evidencia sugiere que niveles elevados de rotación generan problemas para la consolidación de una dirección profesional efectiva (Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2020).

Existen múltiples hallazgos sobre los efectos perjudiciales de la rotación del personal directivo público, entre ellos, la pérdida de conocimiento y experiencia, la inestabilidad en la toma de decisiones,

8 Los cargos directivos políticos corresponden a ministros, viceministros y subsecretarios de Estado.

9 Se seleccionaron los ministerios en función del presupuesto, su peso en el gabinete presidencial y su prestigio, así como en concordancia con las políticas públicas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Los ministerios considerados fueron Finanzas, Interior, Defensa, Educación, Salud, Inclusión, Relaciones Exteriores y Electricidad.

la baja calidad de los servicios prestados y la disminución en la continuidad y estabilidad institucional (Mor Barak, Nissly y Levin, 2001; Hambrick, Finkelstein y Mooney, 2005; Corin, Berntson y Härenstam, 2016). En particular, la falta de continuidad en la gestión y en la implementación de políticas puede generar ineficacia y dificultades para alcanzar los objetivos institucionales. Además, la transferencia de conocimientos y la implementación de buenas prácticas se ven obstaculizadas, lo que afecta el desempeño y la eficacia de las instituciones públicas (Corin, Berntson y Härenstam, 2016).

Por ello, se afirma que es urgente modificar los métodos de designación del personal directivo público como un paso necesario para profesionalizar la administración, defender eficazmente el interés general en las instituciones públicas, terminar con las prácticas de cambiar a un alto número de profesionales cada vez que cambia el gobierno y nombrar a personas sin la capacidad necesaria para dicho cargo (Novales y otros, 2022). Sin embargo, en la práctica, se evidencian figuras de designación como el patronazgo, que se refiere al poder de los actores políticos para nombrar de forma discrecional a las y los servidores (sobre todo del NJS), independientemente de sus méritos y, en algunos casos, a pesar de los procesos establecidos para tal efecto (Kopecký, Mair y Spirova, 2012; Panizza, Peters y Larraburu, 2023).

Las administraciones basadas en el patronazgo no tienen autonomía respecto de lo político y son una extensión del actor político partidista. Debido a su poder de veto sobre algunos segmentos del servicio civil, se caracterizan por una alta rotación, principalmente de personal que no goza de un nombramiento regular (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010). No obstante, la relación entre los niveles de rotación y el desempeño organizativo puede abordarse desde diferentes premisas según las investigaciones. Una de ellas, la visión tradicional, sostiene que la rotación, en cualquier nivel, afecta el desempeño organizacional (Park y Shaw, 2013) y se relaciona de forma inversamente proporcional con este (Shaw, Gupta y Delery, 2005). Esto se explica porque, aunque las organizaciones pueden reemplazar al personal que se

retira, se requiere tiempo para que el reemplazo acumule niveles similares de conocimiento; además, se generan costos derivados de los procesos de reclutamiento, selección y capacitación (Park y Shaw, 2013).

Otra premisa sostiene que la rotación involuntaria puede mejorar el desempeño organizacional en niveles bajos a moderados, aunque lo perjudica en niveles altos. Esto se explica bajo el argumento de que la rotación conlleva más beneficios que costos en niveles bajos a moderados, ya que permite la vinculación de personal con nuevos conocimientos y la desvinculación de aquellos con bajo desempeño, además de disminuir costos de beneficios laborales. Sin embargo, cuando la rotación alcanza niveles moderados a altos, los costos superan los beneficios y la relación entre niveles de rotación y desempeño organizacional adopta una forma de U invertida (Abelson y Baysinger, 1984; Meier y Hicklin, 2007; Park y Shaw, 2013).

En términos de aprendizaje, otra premisa establece que la rotación es más perjudicial en niveles bajos a moderados, mientras que en niveles altos sus efectos pueden mitigarse. Esto se debe a que, cuando el nivel de rotación es bajo, se logra acumular conocimiento, y el nuevo personal necesita tiempo y recursos para alcanzar dichos niveles. En contraste, cuando la rotación es alta, no se logra acumular conocimiento, por lo que el nuevo personal puede generar un conocimiento equivalente con mayor rapidez. Además, cuando los movimientos frecuentes del personal se convierten en rutina, se pueden reducir los costos marginales de rotación (Shaw, Gupta y Delery, 2005; Park y Shaw, 2013; Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2020).

Por otra parte, la rotación de quienes ocupan puestos directivos puede dificultar el trabajo en equipo (Berman, Down y Hill, 2002), lo que incrementa la probabilidad de dilaciones operativas (Kacmar *et al.*, 2006). Asimismo, puede afectar negativamente la percepción de la ciudadanía sobre el servicio público (Leland, Carman y Swartz, 2012; Cregård, Corin y Skagert, 2017). En todo caso, la permanencia en el cargo es crucial, ya que, si el personal

directivo ejerce su función por poco tiempo, es posible que no pueda contribuir de manera efectiva a su organización (Hess, 1998). Mientras que, cuando un directivo permanece demasiado tiempo en el cargo, el liderazgo puede estancarse y resistirse a los cambios en el entorno organizacional (Miller, 1991; Petrovsky, James, Moseley y Boyne, 2017).

Otra preocupación en política es que el personal directivo que permanece demasiado tiempo en el poder tiene más probabilidades de desarrollar redes de relaciones corruptas. Sin embargo, una amenaza potencial en la identificación del efecto del tiempo en el cargo es que esto podría ser endógeno (Coviello y Gagliarducci, 2017). La permanencia prolongada facilita la creación de redes clientelistas entre quienes ocupan los puestos directivos públicos y otros actores, como empresas privadas o grupos de interés, lo que puede socavar la imparcialidad en la toma de decisiones y favorecer intereses particulares en detrimento del bien común. Además, la larga permanencia de un mismo grupo en el poder puede derivar en la captura del Estado, donde las instituciones públicas se ponen al servicio de intereses privados.

En cuanto a la gestión de la rotación voluntaria y la capacidad para motivar y retener personal, hace más de una década, quienes ocupaban puestos directivos de nivel medio en el sector público disponían de remuneraciones más altas que en el sector privado (Carrillo, 2004; Strazza, 2015). No obstante, en la última década, los NJS han experimentado reducciones en sus escalas de remuneraciones por motivos de austeridad fiscal, lo que ha sido posible, principalmente, por su condición de libre remoción.

En los últimos años, en 2019 se dispuso una reducción de hasta el 10 % de la remuneración de esta franja, con algunas excepciones (Presidencia de la República, 2019). Previamente, se suspendió el pago de la remuneración variable por eficiencia (Ministerio del Trabajo, 2017; Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2020). En 2020, en el marco de la pandemia, se ordenó mediante decreto la reducción salarial del 50 % de las remuneraciones del presidente, vicepresidente y ministros como aporte a la situación económica del

país (Presidencia de la República, 2020). Más adelante, en ese mismo año, se estableció una reducción del 16,66 % en las remuneraciones del presidente, vicepresidente, ministros y demás funcionarios, conforme a la jornada especial diferenciada en el sector público, la cual se mantendría mientras subsistiera la normativa correspondiente (Presidencia de la República, 2020).

A pesar de que la Losep planteó el bono de remuneración variable por eficiencia para los NJS como un mecanismo de retribución complementario al salario, basado en la productividad y el rendimiento, en la práctica, la fórmula de cálculo resultó en valores muy elevados y poco equitativos entre los diferentes niveles. Esta situación derivó en un ajuste al cálculo del bono¹⁰ y ¹¹; sin embargo, a pesar de dicha corrección, su aplicación fue suspendida (Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2020).

En definitiva, se sostiene que la dirección de la Administración pública debe ser compatible con la profesionalización de su gestión y la aplicación de los principios de mérito y capacidad en la selección de personal para los cargos de nivel directivo (Novales y otros, 2022). Esto implica que los procesos de selección deben estar diseñados para garantizar la transparencia, la equidad y la inclusión, evitando nombramientos basados en criterios ajenos a las competencias necesarias para el cargo. Solo así se puede asegurar una dirección pública eficiente, orientada a resultados y comprometida con el bienestar de la ciudadanía.

4. Prospectiva de la dirección pública

En esta sección se revisará la prospectiva como una herramienta que democratiza la construcción de políticas y que sostiene e innova la institucionalidad pública. Permite responder, anticipadamente, a las demandas sociales y vincular lo público con lo privado y con la sociedad de cara al futuro.

10 Acuerdo Ministerial MRL-2012-0094, publicado en el *Suplemento del Registro Oficial* 726, el 18 de junio de 2012.

11 Acuerdo MRL-2013-0137, publicado en el *Registro Oficial* Suplemento 069, el 29 de agosto de 2013, reformado por el *Registro Oficial* 618, el 29 de octubre de 2015.

La prospectiva para el desarrollo tiene un carácter técnico y político. Es un ejercicio continuo y sistemático que invita a la reflexión y a la participación de los actores y la comunidad. El liderazgo del Estado es multinivel, abarcando desde el nivel nacional hasta el subnacional, como impulsor del destino y futuro de su población, sus instituciones y sus sectores. Mediante la prospectiva, se produce conocimiento anticipatorio al construir escenarios para la toma de decisiones y trabajar en políticas públicas en pro de un desarrollo sostenible (Ilpes-Cepal, 2024).

En la gestión pública, obtener una cultura de futuro para la institucionalidad requiere constancia, compromiso, liderazgo político y técnico, pero, sobre todo, voluntad política para comprometerse con los cambios deseados y responder a los desafíos, según señala Valeria Torres de la Cepal. Por su parte, Espinoza (2006, citado por Ilpes-Cepal) indica que la prospectiva permite construir el futuro, aportar en la planificación y en la toma de decisiones. Además, identifica amenazas y oportunidades, y ofrece alternativas de acción con información de mediano y largo plazo. De esta manera, la prospectiva también propicia la participación colectiva para enfrentar el futuro (Ilpes-Cepal, 2024).

La prospectiva se ajusta al ámbito público y privado, tanto nacional como internacional. Para el sector público, es vital, en la planificación, crear políticas públicas y tomar decisiones estratégicas. Por ello, un aspecto a considerar en la prospectiva de la gestión pública es establecer modelos, sistemas y procesos de institucionalización para la sostenibilidad institucional (Medina, Patrouille y Vitale, 2021), lo que garantiza la ejecución de acciones para el futuro deseado, tomando en cuenta los cambios políticos-institucionales e ideológicos en países del sur global (Souza, Cheaz y Calderón, 2001).

Sobre esa base, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), como ente catalizador de la economía y la planificación en la región, recomienda fortalecer las capacidades prospectivas institucionales para que los Estados puedan anticipar y responder (Cepal, 2014). Una de ellas es la capacidad de retener

a las personas servidoras públicas que conozcan y practiquen la prospectiva en su gestión. La voluntad política, en la mayoría de los casos, recae en quienes toman las decisiones y en quienes elaboran políticas públicas.

La prospectiva en la gestión pública tiene un carácter temporal de largo plazo, pero también de mediano alcance. Articula los sectores, los niveles y los ámbitos locales, territoriales, subnacionales, nacionales e internacionales. Para promover la prospectiva del Estado y de las instituciones, es preciso vincular redes e intercambiar experiencias y buenas prácticas en la gestión y Administración pública. Por otra parte, la voluntad política y el liderazgo en prospectiva son condiciones vinculantes en la gestión. El reconocimiento del sector público y privado, la academia y la sociedad en general sobre la funcionalidad de los estudios prospectivos es necesario para su incorporación como una práctica sostenida y esencial para el desarrollo.

También se debe mencionar una forma holística de la prospectiva, que permite tener un panorama integral para la toma de decisiones desde diferentes dimensiones. Esta prospectiva estratégica es más sistemática, emplea valores morales como la ética y la integridad, y se puede aplicar a temas económicos, religiosos, científicos, tecnológicos, culturales, de género, de salud, medioambientales y de cambio climático. Con ello, se pueden prever cambios en el mercado o en la tecnología, lo que permite innovar y mantenerse competitivos. Un ejemplo de ello es la sostenibilidad en la crisis climática. Tener una visión más acertada ayuda a anticipar el futuro, pues este se diseña imaginándolo (Victoria, 2024).

Ahora bien, respecto a los desafíos de la prospectiva para la institucionalidad, es evidente que las sociedades sufren transformaciones vertiginosas día a día. Los cambios constantes se hacen visibles en todas las áreas. La política, la economía, la sociedad, la cultura y la geopolítica exigen soluciones eficaces y oportunas (Medina, 2014). De ahí que cobra importancia la gestión estratégica como capacidad del Estado para contar con alternativas para el futuro basadas en información y conocimiento (Ilpes-Cepal,

2024). La **incertidumbre**, la inestabilidad y el riesgo son desafíos constantes para los Estados, las sociedades, las empresas y los grupos. Imaginar el futuro genera **incertidumbre**, pero al mismo tiempo se convierte en una oportunidad para anticiparse y minimizar posibles crisis. Tomar decisiones no es fácil en un entorno que puede transformarse si no se toman las medidas necesarias y oportunas (Medina, 2014).

Las acciones y decisiones que se planifiquen hoy serán las que repercutan en el futuro. La actualidad permite pensar y actuar conforme a las lecciones del pasado. La historia y las experiencias pasadas son útiles al momento de planificar, y aún más en el presente. Así, el futuro se define en el presente mediante las decisiones que se toman hoy, y este, a su vez, es el resultado de las decisiones del pasado (Medina, 2014). Toda decisión que se tome en el presente tendrá un impacto futuro. La prospectiva impulsa a los Estados, a la empresa privada y a la sociedad a crear capacidades técnicas. En tal sentido, debe convertirse en una herramienta para la producción de conocimiento y de información consensuada sobre el futuro, orientada a la formulación de políticas públicas que fomenten un desarrollo sostenible. Es una estrategia para anticiparse a las amenazas, aprovechar oportunidades y generar cambios. La prospectiva permite construir capacidades de respuesta y preparación (Medina, 2014).

La Cepal recomienda atender el desarrollo institucional generando nuevas capacidades, visiones y valores prospectivos para enfrentar entornos cambiantes (Cepal, 2023). La **incertidumbre** es una constante en los países de la región debido a su heterogeneidad en la composición (Cedeño-Alcívar, 2023). En este contexto, la prospectiva se torna complementaria para responder a los problemas estructurales y a la iniciativa internacional de considerarla una vía para proyectar el futuro. La solución requiere capacidad de anticipación y de articulación de políticas públicas, y de acción colectiva. Lo más importante es que estos desafíos no solo son problemas, sino también oportunidades (Medina, 2014). Con ello, destaca la importancia de contar con metodologías

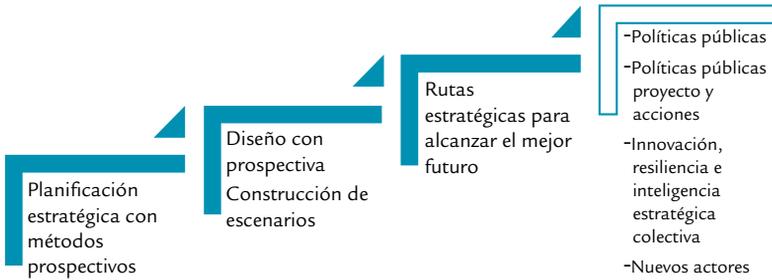
plenamente probadas que permitan vislumbrar el panorama más idóneo para alcanzar mayor bienestar.

De esta forma, se enfatiza que la institucionalidad, como la arquitectura del Estado y en el marco de una gobernanza moderna, requiere cambios estructurales, modernización, innovación, flexibilidad y adaptación a los procesos. Contar con esta capacidad de resiliencia permitirá mayor agilidad, articulación y flujo de información e intercambio para la planificación, ejecución y toma de decisiones. En la gestión del cambio, la gobernanza anticipatoria promueve el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Incorpora y aplica sistemáticamente la anticipación mediante el análisis de políticas para el compromiso en la toma de decisiones. Permite al Estado generar las capacidades necesarias en la sociedad y promover una institucionalidad fuerte, creíble y resiliente. Si no se adoptan previsiones para el futuro de un país u organización, otros lo harán por nosotros (Perri, 2024).

En este sentido, la tendencia de la planificación en América Latina se basa en la prospectiva: “más que una moda, la prospectiva es una necesidad”. Es esencial tanto para el desarrollo como para el conocimiento teórico. Hoy, los estudios prospectivos constituyen una disciplina emergente cuya importancia radica en que “[...] generan conocimiento sobre la reducción y la gestión de la **incertidumbre** frente a los cambios sociales” y ofrecen insumos para “[...] la toma de decisiones estratégicas [...]” (Medina, 2014, p. 175). Esta herramienta cuenta con métodos propios que incluyen herramientas intelectuales y participativas, así como procesos y sistemas prospectivos. Además, promueve la acumulación de conocimiento para la conformación de programas y el desarrollo sostenido de capacidades. Con el gráfico 1 se ilustra el alcance de la prospectiva, desde la planificación hasta las políticas públicas, para construir escenarios futuribles acordes con las realidades y necesidades.

Gráfico 1

La prospectiva estratégica para una planificación estratégica



Fuente: elaboración propia.

La prospectiva en la gestión pública sirve para adquirir capacidades para gobernar. Lo que se pretende es construir un aprendizaje colaborativo y que sea una constante en la gestión pública de los gobernantes. Para propender a que la prospectiva forme parte integral de la planificación y la estrategia en la gestión pública, es necesario avanzar en la revisión de factores externos como el modelo de desarrollo, el rol del Estado, la institucionalidad y la planificación para el desarrollo. En cuanto a los factores internos, se distingue el insuficiente conocimiento de la prospectiva, la necesidad de crear redes e iniciativas institucionales y la consolidación de una cultura que propicie la apropiación de la prospectiva (Cepal, 2014).

La evolución de la planificación ha dependido de la política, la visión del modelo de desarrollo y el rol del Estado (Cedeño-Alcívar, 2023). Desde las últimas décadas del siglo pasado hasta la actualidad, la planificación se ha innovado en la región. La prospectiva se ha incorporado a la planificación y a la gestión pública (Medina, 2014), aunque es necesario potenciarla y aprovechar sus fortalezas. Dicho esto, surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo se articula la prospectiva con la gestión pública? y ¿por qué la prospectiva es importante en la gestión pública?

La prospectiva constituye una anticipación calificada como proactiva y proactiva para prepararse ante lo desconocido y provocar cambios deseados. La prospectiva y la estrategia son, casi

siempre, indisociables (Godet, Durance y Prospektiker, 2008; Mojica, 2019). En este sentido, el potencial de esta herramienta no tiene límites; al contrario, dinamiza la gestión mediante el uso e implementación de métodos vinculados a un espectro de posibilidades reales para administrar y planificar el Estado.

Cuando se habla de gestión del Estado, se hace referencia al desarrollo de la Administración pública mediante herramientas prácticas como la prospectiva. En este sentido, el potencial de esta herramienta no tiene límites; al contrario, dinamiza la gestión mediante el uso e implementación de métodos vinculados a un espectro de posibilidades reales para repasar la pluralidad de futuros, estudiarlos y pensar en opciones para diseñar un futuro adecuado. El futuro es un espacio de múltiples posibilidades y alternativas basadas en el conocimiento del presente (Cepal, 2023). Por ello, edificarlo es una tarea colectiva del presente, conscientes de que tendrá repercusiones en el mañana.

La prospectiva imagina el futuro en el largo plazo para reducir la **incertidumbre** actuando desde el presente (Ilpes-Cepal, 2024). Por ello, los escenarios se utilizan en lo público y en el sector privado para definir instrumentos de planificación, identificar oportunidades políticas y técnicas, mejorar la planificación y proporcionar información clave para la toma de decisiones, a fin de contar con elementos de anticipación a las **incertidumbres** en sintonía con lo que propone el modelo VUCA. De esta manera, los escenarios ayudan a estimular la creatividad y a romper con la visión tradicional de enfocarse solo en los problemas presentes y de corto plazo (Ilpes-Cepal, 2024).

En la gestión pública, y en perspectiva con el modelo VUCA, el acompañamiento de la prospectiva es crucial porque ayuda al gobierno y a las instituciones a adaptarse a los cambios y consolidar instituciones ágiles, democráticas e íntegras. La prospectiva permite que las organizaciones innoven, planifiquen, desarrollen políticas y se evalúen. Al utilizar herramientas prospectivas, pueden prepararse, anticiparse a problemas futuros y prevenir la corrupción, lo que evita la simple reacción ante una disrupción (Government of Canada, 2024).

La modernización de las organizaciones requiere contar con acciones que propicien cambios para mirar su horizonte. Los constantes cambios debido a temas políticos, económicos, sociales o culturales merecen tratamientos innovadores y estratégicos. La actualidad de las instituciones invita a que, con una efectiva visión, se imagine su futuro y se trabaje para llegar a él. En los cambios estructurales, la prospectiva juega un rol determinante al proponer alternativas viables (León-Ramírez *et al.*, 2023). Examina y encuentra respuestas sobre cómo evolucionarán los problemas mediante el análisis (Government of Canada, 2024).

En esta línea, la prospectiva en la gestión pública aporta de forma amplia y organizada. La agenda pública de desarrollo para el futuro, sobre la base de un diagnóstico consensuado, identifica problemas y oportunidades de desarrollo, explora el futuro de manera colectiva y construye capacidades de diálogo, participación y negociación entre los actores (Ilpes-Cepal, 2024). La transparencia en la Administración pública también va de la mano con la modernización. Determinar e implementar mecanismos modernos y seguros para estar a la vanguardia y evolucionar hacia una administración abierta, colaborativa y transparente sintoniza con la idea de una gestión efectiva. En esta línea, la prospectiva coadyuva a pensar estratégicamente y a anticiparse a los inconvenientes que vendrán si no se los estudia y prevé de manera creativa e inteligente para reducir su impacto (León-Ramírez *et al.*, 2023).

Como parte de la agenda pública se encuentra la lucha contra la corrupción y los problemas éticos que se presentan, la falta de acceso a la información de forma segura y la escasa participación de la sociedad en los temas de la gestión pública nacional y regional. Todos ellos se pueden atenuar utilizando la caja de herramientas que ofrece esta línea prospectivista como una estrategia colectiva. De manera específica, Ecuador, en lo que va de este siglo, ha transitado por varias crisis políticas y económicas. El denominador común han sido los actos de corrupción en todos los niveles y poderes del Estado. La gestión pública ha sido influenciada por las ideologías o, en algunas ocasiones, por los escuálidos planes de los gobiernos del momento, que aprovechan la carencia de una

férrea visión de país que invite y empodere a los actores a trabajar por objetivos y principios de largo alcance, conforme lo estipulado en la Constitución de 2008 (Jara y Cedeño, 2019; Cedeño, 2023).

De esta manera, la articulación de la prospectiva, la planificación y las políticas públicas brinda al Estado y a la sociedad competencias de inteligencia colectiva para ampliar sus límites del conocimiento estatal y ciudadano. Desde la visión del Estado, la ciudadanía se empodera con información y se involucra en la ejecución de políticas para coordinar acciones y expandir sus horizontes sobre los cursos de acción y el uso de recursos colectivos (Medina, Becerra y Castaño, 2014).

Dicho lo anterior, se afirma que en la gestión pública es fundamental el fomento y la práctica de una cultura institucional anticipatoria, que mire al futuro con anhelo. La capacidad de respuesta de servicios modernos con instituciones más eficientes se verá reflejada en la aceptación de la ciudadanía. Una comunidad que observe a las personas del servicio público comprometidas con la gobernabilidad, instituciones eficientes y gobernantes responsables y éticos reconocerá la buena gestión y se dispondrá a ser más receptiva al cambio y a colaborar con los objetivos del Estado (León-Ramírez *et al.*, 2023). En todas estas acciones, la prospectiva permite facilitar estrategias certeras tanto para los gobiernos como para los ciudadanos.

Agregado a lo anterior, se afirma que, en una época de crisis securitaria, económica, política y social en el ámbito nacional, pero también en lo regional, las personas responsables de la toma de decisiones en la alta gerencia se enfrentan a grandes desafíos. La prospectiva como herramienta en la gestión pública es una opción en la Administración pública para los altos directivos. La construcción del horizonte futuro es esencial en las acciones y, sobre todo, en las propuestas y proyectos que emanen de instituciones del Estado. La agenda pública reviste importancia si se basa en visiones del futuro mediante la prospectiva estratégica (Medina, 2020), porque aporta a fortalecer la toma de decisiones y acciones en la alta gerencia.

En este sentido, los métodos prospectivos para mirar el panorama que está por venir permiten contar con estudios para visionar con mayor objetividad el futuro para la toma de decisiones estratégicas y la creación de políticas. Abren espacio para generar un amplio debate con la participación de actores multisectoriales. Se constituyen en un puente sinérgico porque atraen la participación colectiva por sobre los intereses individuales, pues propende a crear el bienestar del Estado, las instituciones, los grupos y, en general, de la población actual y del mañana (Medina, 2020). La visión de futuro y la acción estratégica de anticipación son atributos distinguidos en el liderazgo.

El personal directivo tiene entre sus funciones la potestad de visionar, decidir y ser estratégico en la construcción y gestión de políticas públicas. La falta de una perspectiva innovadora puede conducirle a cometer errores y continuar en la misma línea de sus antecesores. Si se dice que el presente es fruto de las decisiones que se tomaron en el pasado, el futuro será el efecto de las acciones y decisiones del hoy. La inserción de la prospectiva en los procesos administrativos aligera la pesada gestión por la responsabilidad de las altas funciones (Medina, 2020).

Los roles del gestor público implican: toma de decisiones y capacidad de innovar; roles interpersonales con un liderazgo efectivo; roles informativos, proporcionando espacios de diálogo y la participación de los actores en la toma de decisiones. Por ello, es necesaria la formación y consolidación de actores empoderados para entender y enfrentar los desafíos nacionales e internacionales y con una gran sinergia para articularse a nivel nacional e internacional (Medina, 2020). Estos directivos tienen la capacidad de reflexionar sobre el futuro deseado ante situaciones complejas y apuntalar un futuro económico, político, social y cultural multinivel (territorios, instituciones, grupos, etc.) y multisectorial (político, económico, social, cultural, ambiental, etc.). Por la importancia y trascendencia de sus decisiones, necesitan rodearse de equipos inter y transdisciplinarios, así como multidimensionales, capaces de encontrar respuestas acordes a las necesidades territoriales, nacionales y regionales (Medina, 2020).

En consecuencia, mediante la caja de herramientas que brinda la prospectiva, los directivos pueden planificar organizando, sistematizando y siguiendo una metodología que permita disminuir riesgos futuros y contar con mayores capacidades para la **incertidumbre**. La prospectiva estratégica sirve para diseñar la ruta para alcanzar el futuro deseado. Entonces, el desafío de quienes ejercen los roles técnicos, de planificación y de toma de decisiones con el futuro es alcanzable si se visiona responsablemente con el Estado, con su territorio, con sus instituciones y con sus ciudadanos, enfocándose en la creación de oportunidades con un horizonte que legitima sus decisiones de hoy (Medina, 2020).

Ahora bien, para cambios estructurales en la conducción administrativa del país y en su agenda de desarrollo es imprescindible generar capacidades estatales e innovar. Legitimar una propuesta de largo alcance implica, primero, la convicción de la importancia de contar y, sobre todo, de mantener sostenidamente, una visión de país (Cedeño-Alcívar, 2023); de despojarse de ideologías radicales, de intereses individuales y de grupos; de concienciar a las élites económicas y políticas (Chiasson-LeBel, 2020); y de erradicar la corrupción y la inseguridad como principales aspectos. Segundo, generar capacidades en las personas que actúan como tomadoras de decisiones, en quienes gobiernan y en los diferentes actores, como paso primordial en una agenda común y de país. Como un desafío para el desarrollo, el liderazgo en los directivos públicos para la buena gobernanza tiene gran relevancia por la transformación económica y su repercusión, ya que los altos directivos son pieza clave en la estrategia para el desarrollo (Weiguang, 2016).

Aquí, el liderazgo prospectivo es vital y la formación de los altos directivos públicos es pieza fundamental en la conducción de la gestión pública. A modo de ejemplo, Colombia cuenta con una iniciativa promovida desde los valores para capacitar a los directivos en los municipios (Lafuente y Manning, 2016). Participa de mercados internacionales de servicios públicos mediante las Empresas Públicas de Medellín (EPM), proporcionando servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, saneamiento básico, gas natural, telecomunicaciones y recolección y manejo de

residuos sólidos en toda la región. La formación de líderes para el manejo de los servicios públicos es fundamental en el giro del negocio; para ello, cuenta con la formación en valores, conocimientos y habilidades en su escuela de liderazgo EPM (Rúa, 2016).

Además, la generación del conocimiento, como una realidad global y punto inaplazable de política pública con un trazado horizonte desde las altas esferas, es un tema pendiente de concertar, al igual que la ciencia, la tecnología y la innovación (Cepal, 2022). A pesar de los escasos esfuerzos, estos sugieren ser priorizados como política de Estado en la agenda nacional. Es importante la memoria colectiva que se genera en la construcción del conocimiento con proyectos y programas materializados para atender amplios sectores y grandes problemas. Por ello, se debe pensar en la armonización de las necesidades con los sectores, actores e intereses y en la intervención del Estado desde un rol de facilitador y unificador de los consensos y las decisiones (Paredes y Maldonado, 2023). En este cometido, el papel del personal directivo público se convierte en el artífice que hace posible que se alcancen los propósitos. Las herramientas que tiene en sus manos le dan la **certidumbre** para operativizar los proyectos y acciones con un enfoque de futuro y de largo alcance.

En el ámbito de los actores, su participación multinivel, multisectorial y multidimensional garantiza la sostenibilidad de iniciativas de país. Se debe pensar en transformar el país de manera sostenida. Esto implica pensar local y globalmente en la mitigación del cambio climático con un trabajo conjunto: en brindar servicios de salud de calidad y una educación futurista centrada en valores; en invertir en ciencia, tecnología e innovación; en propiciar el intercambio comercial; y en apostar por la seguridad integral y la seguridad alimentaria.

Otra cuestión es la creación de capacidades en torno a los recursos naturales que se poseen y aspirar a un crecimiento verde, pensando en las actuales y nuevas generaciones, que combine políticas de movilidad sostenible, diálogo, apropiación, alianzas e innovación institucional. La sinergia entre lo público, lo privado y la sociedad civil requiere un diálogo continuo junto a una renovada

institucionalidad. Con la tabla 1 se muestra el aporte del conocimiento y la práctica de la prospectiva en sectores considerados estratégicos para el Estado.

Tabla 1
Capacidades institucionales en prospectiva para el desarrollo y desafíos futuros

Sectores con desafíos	Capacidades	Objetivos	Aportes a la gestión pública
Productivo	Conocimiento del entorno nacional, de los cambios y dinámicas internacionales.	Enfocar el desarrollo en el ámbito interno/externo de acuerdo con las capacidades del país y de los grupos productivos.	Políticas para el sector productivo acordes con el desarrollo del país a largo plazo.
Científico y tecnológico	Planificación por sectores y niveles en pro del desarrollo del Estado.	Tener un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación de largo plazo en sintonía con el desarrollo deseado.	Políticas de ciencia, tecnología e innovación para un desarrollo sostenible.
Social (educación, salud, etc.)	Desarrollo de conocimientos y destrezas en la población.	Generar capacidades para dotar al ciudadano de herramientas cognitivas y sanitarias.	Políticas públicas direccionadas a la población en función de los planes de desarrollo.
Medioambiente	Capacitación con herramientas estratégicas para afrontar la amenaza del siglo XXI.	Concienciar sobre el cambio climático y desarrollar capacidades para su mitigación y cuidado.	Programas articulados con el cumplimiento de los ODS.
Político (democracia)	Construcción de espacios efectivos que permitan la resiliencia y eviten cambios drásticos ante renovaciones de gobiernos.	Fortalecer la democracia para sociedades sostenibles.	Planes y programas sólidos y sostenibles en el futuro.

Fuente: elaboración: propia.

Entonces, corresponde al Estado y su gobierno generar capacidades ciudadanas e institucionales para responder al avance tecnológico. Bitar (2014) señala la urgencia de construir capacidades. En este propósito, la prospectiva sirve para articular los tres niveles

revisados por Medina *et al.*, ya que promueve la coalición en torno a las políticas públicas y viabiliza una visión más estratégica que conforma la agenda pública. De este modo, se adquiere un compromiso en la construcción de la ruta.

Mientras tanto, en el plano de la gestión pública internacional, para trascender del entorno nacional al internacional, una tarea fundamental del Estado es pasar de acciones puntuales y de corto plazo a iniciativas diversas que se articulen con otras áreas y políticas públicas, con un horizonte más amplio. La costumbre en la creación de instrumentos políticos suele quedar en los planes sin trascender a las instituciones y al territorio, lo que impide generar un compromiso nacional con una visión de país a largo plazo. Dicho de otra manera, en la gestión pública se busca articular el nivel micro con el meso, lo que se logra mediante la intervención de la prospectiva en la gestión pública (Medina, 2014). La intención es ampliar el alcance de las acciones y políticas, vinculándolas con la demanda de los sectores y considerando los fenómenos económicos, sociales, tecnológicos y políticos (Mojica, 2019), así como los planes de desarrollo.

En la administración y en la construcción de políticas públicas, los tres niveles estratégicos son macro (nación), meso (instituciones, regiones) y micro (proyectos y organizaciones). Si se analiza la política global (política mundial o macropolítica) y el aporte de cada país, es crucial reconocer sus estrategias de desarrollo (Cristo, 2003). A nivel interno, se debe considerar la ruta hacia un futuro de mediano o largo plazo, y la prospectiva proporciona elementos clave para la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones. Esta herramienta se enfoca en alcanzar las metas establecidas en los objetivos del plan nacional y en los planes de desarrollo territorial. Además, responde a la estructura de un modelo de desarrollo endógeno y exógeno del país, buscando concertar y armonizar las políticas públicas con la agenda de desarrollo planteada (Mojica, 2019).

En el siglo XXI, Ecuador ha enfrentado una serie de acontecimientos que han dificultado su desarrollo de manera sistemática, sostenible y efectiva. Factores como la inseguridad, la corrupción a

todos los niveles y la inestabilidad en las decisiones políticas, económicas y sociales han permeado la institucionalidad. A esto se suma la desecuritización¹² de la agenda pública (Casado, 2018) en temas fundamentales para el presente y el futuro, como la prevención y educación en desastres naturales, la depredación de los recursos naturales, la extracción indiscriminada de minerales, la educación y la salud. El país enfrenta numerosos retos y, sin un norte fijo y sostenido con proyecciones a largo plazo, la brecha con sus pares en la región seguirá ampliándose, como ya ha ocurrido.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea una mirada futurista global, en la que los países asuman nuevos retos de cara a un futuro en acelerada construcción. Con la Cumbre del Futuro, de septiembre de 2024, se adoptaron acciones para un pacto por el futuro. La inclusión en su agenda de temas centrales como el Pacto para el Futuro, el Pacto Digital Global y la Declaración sobre las Generaciones Futuras ha marcado nuevos desafíos, que responsabilizan a los países a asumir acciones más contundentes, tanto mediatas como inmediatas, para avanzar (PNUD, 2024).

En lo particular, al hablar de agendas nacionales, Ecuador, solo en lo que va de este siglo, ha pasado por varios planes, unos con mayor énfasis en la participación del Estado, sus actores sociales y productivos, y otros reducidos a la mínima expresión social, en los que el interés recae en la liberación del mercado (contrastar con los planes de desarrollo de Senplades, 2007, 2009, 2013, 2017; Secretaría Nacional de Planificación, 2021, 2024). El resultado es que no han logrado calar a fondo en la mente de quienes ejercen la dirección política ni en las agendas públicas para su continuidad como políticas de Estado. Tampoco se ha analizado el empoderamiento ciudadano ni la visión de largo plazo en función del interés nacional (Claramunt, 2022; Cedeño-Alcívar, 2023).

12 La desecuritización es un concepto en construcción. Un posible acercamiento es el siguiente: “proceso mediante el cual los asuntos que habían pasado a la pista rápida al ser securitizados vuelven a la agenda política ordinaria, donde nuevamente son tratados de acuerdo con las normas establecidas” (Casado, 2018, p. 60).

Cada gobierno ha impuesto su propia hoja de ruta en cuanto al desarrollo sin considerar cuánto se ha avanzado ni qué se debería mantener con miras a alcanzar los objetivos nacionales e internacionales. No se ha priorizado la intervención donde se requiere ni se han fortalecido los grandes intereses de la población y la institucionalidad para la gestión. En estas más de dos décadas del siglo XXI, se han sucedido varios planes de desarrollo nacionales, múltiples cambios institucionales en materia de planificación y enclaves políticos sin una visión clara de un mejor futuro para los más desprotegidos y las clases medias que aportan a la economía. Los intermitentes modelos de desarrollo se evidencian en cada plan, pero carecen de una sólida visión de país que mire política y técnicamente al futuro (Cedeño-Alcívar, 2023). Ante grandes desafíos globales, el contrapeso se inclina hacia la necesidad de cambios estructurales.

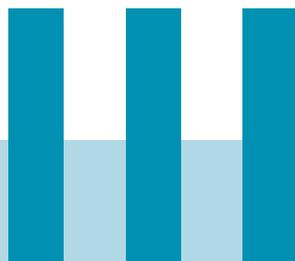
La bisagra de la gestión pública como Estado con visión futurista deja espacios que son aprovechados por el gobierno del momento y su ideología política, imponiendo su propia agenda de gestión y relegando o debilitando la visión de largo plazo del país en favor de intereses particulares. No se trata de tener instituciones públicas más grandes o reducidas; el tamaño institucional no garantiza eficiencia, sino la visión estratégica del Estado y de quien ejerce el liderazgo público, proyectando programas enfocados en el bienestar común, con instituciones preactivas y proactivas (Medina, 2014; Mojica, 2019).

Además, Ecuador enfrenta retos internacionales simultáneos en el presente y con proyección al futuro. Tiene dos grandes derroteros por delante: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París, ambos asumidos en 2015, que obligan a los países a cumplir responsabilidades. La agenda pública internacional impulsa la necesidad de mirar con atención la conservación del planeta para la supervivencia. En tal virtud, el Acuerdo de París sobre cambio climático y medioambiente exhorta a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que los ODS y su Agenda 2030 promueven acciones urgentes para alcanzar el bienestar, la equidad, la paz, la reducción de la pobreza y el uso

sostenible de los recursos naturales (PNUD, 2024b). Asimismo, existen factores externos que impactan en el país, como los ámbitos comercial y económico (Otero y Steinberg, 2019; North, 2020; Lechuga y Leyva, 2020; UBA, 2022). Por ello, es fundamental mirar más allá del presente y anticiparse a los desafíos futuros.



Capítulo



Los desafíos para la dirección pública en Ecuador

1. Capacidades estatales

SI AL ESTADO le corresponde ser uno de los principales ejecutores de la apertura democrática, ciudadana y participativa, entonces, debe tener la capacidad, operada desde la Administración pública, para canalizar las protestas legítimas de los sectores de la sociedad afectados por las decisiones políticas o por la calidad de la gestión y prestación de servicios públicos. Al mismo tiempo, debe garantizar el orden social que permita el ejercicio de la libertad ciudadana (Castillo, 2020).

Sin embargo, los gobiernos ven limitada y disminuida su capacidad de gestión y también su iniciativa política debido a situaciones que reducen su margen de acción y la posibilidad de impulsar la agenda. Esto puede suceder, por un lado, cuando tienen una marcada debilidad política, al no contar con una mayoría legislativa propia o con el respaldo político y de votos en la Asamblea Nacional que les sea suficiente para legislar en función de sus proyectos o cuando tienen dificultades para alcanzar los consensos necesarios debido a la alta fragmentación partidista y a la polarización que se produce en los extremos del espectro ideológico (Malamud y Núñez, 2021).

Por otro lado, la insatisfacción ciudadana creciente, que se manifiesta en amplias movilizaciones y protestas permanentes, puede derivar en un constante fracaso de las distintas iniciativas gubernamentales y en la paralización de los proyectos de reforma orientados a la solución de problemas. Esto último contribuye al desgaste del gobierno y a su agotamiento político, que, sumado al déficit de recursos financieros, económicos y sociales para

afrontar las demandas de la población, se traduce en un estrecho margen de acción (Malamud y Núñez, 2021).

En este contexto, en el marco de la Agenda 2030 y los ODS, se plantean desafíos para la prestación de los servicios públicos, tales como el amplio alcance e interconexión, el compromiso a largo plazo y la contextualización como una oportunidad. En esta línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) ha identificado las habilidades que necesitan los servicios civiles y las estrategias que pueden adoptar para alcanzarlas. Esto incluye cuatro áreas de habilidades conectadas: desarrollar políticas, trabajar con la ciudadanía, colaborar en redes, y encargar y contratar. Asimismo, contempla tres categorías de habilidades específicas: la orientación estratégica, las capacidades de innovación y la experiencia profesional (Lindberg y Soria Morales, 2021).

Además, con un enfoque en el rol de los altos funcionarios públicos, un análisis complementario identificó cuatro capacidades de liderazgo comunes para el desempeño en el sector público, junto con las políticas, procesos y herramientas necesarios para desarrollarlas. Estas son el liderazgo basado en valores, la inclusión abierta, la gestión organizacional y la colaboración en red (Gerson, 2020). Es relevante adoptar un enfoque de gestión que opere transversalmente en convergencia con los ODS y con coherencia entre las áreas de políticas, mantenga el compromiso con la ciudadanía fortaleciendo su retroalimentación, viabilice la integración de principios de evaluación en el ciclo de las políticas públicas incluyendo su impacto en la sostenibilidad y utilice los conocimientos estadísticos para la formulación de políticas (Lindberg y Soria Morales, 2021).

Por ello, disponer de un gobierno directivamente eficaz es una necesidad urgente, lo que implica dotarlo con las capacidades necesarias para gobernar. Esta eficacia se demuestra y valida mediante los resultados reales y la generación de valor público que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno (Aguilar, 2010).

2. Déficit de liderazgo

Un ambiente de **incertidumbre** exige el compromiso e involucramiento activos de las personas servidoras de las organizaciones públicas. Este compromiso e involucramiento requieren de líderes y lideresas. Sin embargo, durante las tres últimas décadas se ha detectado una crisis de liderazgo político, además de una evidente obsolescencia de los aparatos administrativos.

Si en el sector público se enfrentan problemas complejos (perversos) que requieren una respuesta colectiva; entonces, se sostiene que el liderazgo público debe reflejar un estilo de liderazgo colectivo, en el que la responsabilidad de quienes lideran se distribuya dentro de cada organización y se comparta entre otras organizaciones o instituciones (Brookes y Grint, 2010).

Dado que la esfera pública está afectada por una creciente desconfianza en las instituciones y liderazgos públicos, una amplia apatía, un continuo malestar sociopolítico y una profunda crisis de los partidos políticos (Jiménez-Díaz, 2013; Mair, 2015), se recomienda indagar, considerando el contexto, cuáles son las fuentes de significado, credibilidad y confianza. Esto contribuiría a la orientación de quienes lideran y de la ciudadanía, además de establecer criterios de priorización de los valores a seguir en la acción política y en el proceso de elaboración de las políticas públicas (Jiménez-Díaz, Ruiloba-Núñez y Collado-Campaña, 2021).

No obstante, la crisis sanitaria y económica a partir de 2020 evidenció la fragilidad de las instituciones y la falta de una visión clara para el país. Además, la polarización política y la fragmentación de la Asamblea Nacional han impedido construir consensos e implementar políticas públicas eficientes. En consecuencia, en Ecuador se ha evidenciado la ausencia de un liderazgo político efectivo. Al respecto, se observa una carencia de líderes y lideresas capaces de:

- Unir al país, dado que la polarización política y la fragmentación social dificultan la construcción de consensos y la implementación de políticas públicas eficientes.

- Articular una visión clara, ya que su ausencia se traduce en una gestión pública sin rumbo fijo.
- Gestionar eficazmente las instituciones, pues su debilitamiento limita la capacidad del Estado para responder a las necesidades de la población.
- Atender las demandas ciudadanas, lo que se refleja en la baja confianza en las instituciones y en el aumento de la conflictividad social.

Quienes ocupan los cargos de alta dirección tienen un papel fundamental en la definición de la orientación estratégica. Sin embargo, existen distintos niveles y formas de liderazgo que pueden identificarse y articularse de manera colectiva. El liderazgo no se trata de individualismo, sino todo lo contrario: consiste en generar condiciones para que los miembros de la institución o, en un ámbito más amplio, en el interinstitucional, contribuyan activamente. Su propósito es proporcionar dirección, pero también involucrar, inspirar y motivar a otros (Turnbull, 2010).

El estudio del liderazgo en el sector público puede aportar conocimientos útiles a otros sectores, dado que quienes ejercen funciones directivas deben afrontar algunos de los desafíos más apremiantes de la sociedad y resolver problemas complejos que no tienen respuestas fáciles (Weber y Khademian, 2008; Van Wart, 2013; Ospina, 2017), como el calentamiento global, la degradación ambiental y la migración (Schwarz, Eva y Newman, 2020).

Se pueden identificar cuatro enfoques del liderazgo público: liderazgo en materia de rendición de cuentas, liderazgo basado en reglas, liderazgo basado en la lealtad política y liderazgo en la gobernanza de redes. No obstante, en la práctica, quienes lideran pueden transitar de un rol a otro según las circunstancias (Tummers y Knies, 2016; Schwarz, Eva y Newman, 2020):

- **El liderazgo en materia de rendición de cuentas** promueve el diálogo y motiva a los empleados a justificar sus acciones ante sus partes interesadas (Roberts, 2003). Asimismo, fomenta que el personal sea abierto y honesto con sus grupos de interés y los mantenga informados sobre los avances y decisiones. Implica un

compromiso con los valores públicos, enfatizando el comportamiento ético y la igualdad (Mulgan, 2000). Además, quienes lideran bajo este enfoque demuestran sacrificio al ser transparentes sobre sus acciones, incluso si esto les resulta perjudicial. La rendición de cuentas se vincula con el desempeño de la agencia (Han, 2019). La responsabilidad ante las partes interesadas debería traducirse en un mejor desempeño laboral, dado que las personas saben que su trabajo será monitoreado (Mulgan, 2000).

- **El liderazgo basado en reglas** promueve un comportamiento normativo que es transituacional y no específico del actor (Klijn y Koppenjan, 2016). Quienes lideran bajo este enfoque garantizan el cumplimiento de las normas y regulaciones (Tummers y Knies, 2016), fomentan la motivación en el servicio público a través del respeto a las políticas gubernamentales y las leyes como medio para contribuir al bien común y enfatizan la participación pública, el compromiso con los valores públicos y el autosacrificio (Tummers y Knies, 2016). Las reglas pueden incrementar la capacidad de acción y la eficiencia, así como fortalecer la capacidad para resolver problemas políticos y generar servicios públicos (March y Olsen, 2008).
- **El liderazgo basado en la lealtad política** se define como la motivación de las personas servidoras públicas para dar seguimiento a las decisiones políticas, incluso cuando esto implique altos costos. Este modelo puede entenderse a partir de la relación principal-agente (Jensen y Meckling, 1976), en la que las y los funcionarios públicos actúan como agentes y son responsables de cumplir las promesas formuladas por los actores políticos (Tummers y Knies, 2016).

Quienes lideran con altos niveles de lealtad política alientan y recompensan al personal por seguir las directivas políticas, incluso cuando estas generan desacuerdos o afectan negativamente al equipo (Heidari-Robinson, 2017). Además, quienes ejercen este tipo de liderazgo demuestran a sus colaboradores un alto nivel de compromiso con el sector público y con los políticos, incluso si esto implica realizar sacrificios en nombre del interés público (Tummers y Knies, 2016).

- **El liderazgo en la gobernanza de redes** se manifiesta cuando se fomenta la conexión con diversas partes interesadas (Tummers

y Knies, 2016). Este enfoque ha ganado relevancia debido a las ventajas que ofrece la gobernanza colaborativa para abordar problemas complejos o “perversos” (Mosley y Jarpe, 2019).

Se incentiva a las personas servidoras públicas a mantener y expandir sus redes y a utilizarlas para completar tareas, colaborar y cumplir con las promesas gubernamentales (Klijn y Koppenjan, 2016). Esto permite acceder a información clave, aprovechar la experiencia técnica y los recursos disponibles, y coordinar acciones con organizaciones privadas o sin fines de lucro, lo que puede traducirse en mejores resultados (Hall y Battaglio, 2018).

La necesidad de colaboración es fundamental (Kettl, 2006), ya que ninguna organización posee por sí sola los recursos financieros, la capacidad para resolver problemas, el conocimiento o la legitimidad suficiente para abordar desafíos complejos (Weber y Khademian, 2008). Para enfrentar estas dificultades, las organizaciones públicas deben coordinar sus estrategias con múltiples partes interesadas, incluidas otras agencias gubernamentales, empresas privadas y proveedores de servicios sin fines de lucro, los cuales suelen operar bajo diferentes lógicas y percepciones institucionales (Mosley y Jarpe, 2019).

Entre los principales desafíos que enfrenta la dirección pública, se pueden identificar los siguientes:

- Recuperar la confianza de la ciudadanía mediante la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión.
- Fortalecer las instituciones públicas para que sean más eficaces y capaces de responder a las necesidades de la población.
- Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones para construir un país más democrático e inclusivo.
- Desarrollar una visión compartida para el futuro que articule los intereses de todos los sectores de la sociedad.
- Formar nuevos líderes con las competencias necesarias para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Superar el déficit de liderazgo público es un desafío fundamental para el desarrollo de Ecuador. La dirección pública desempeña un

papel protagónico en este proceso, en el que intervienen diversos actores clave:

- Gobierno: Debe asumir un rol activo en la promoción del liderazgo público y en la creación de un entorno favorable para el desarrollo de nuevas generaciones de líderes.
- Sociedad civil: Su participación es esencial en la construcción de una visión compartida para el país y en la promoción de la participación ciudadana.
- Academia: Debe contribuir a la formación de nuevos líderes mediante la investigación, la educación y la capacitación.
- Medios de comunicación: Pueden desempeñar un papel clave en la promoción del debate público y en la formación de una opinión pública informada.

3. La gobernabilidad

La gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad del gobierno para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou, 2001; Mayorga y Córdova, 2007). En lo que respecta a la legitimidad política de la actuación del gobierno, esta remite a las creencias compartidas por la sociedad sobre la legitimidad del poder público, su origen, ejercicio y límites (Aguilar, 2010). Otro enfoque plantea que la gobernabilidad, además de estar relacionada con la legitimidad, se vincula con la reputación social del gobierno, la cual se refiere a la autoridad moral e intelectual que la sociedad otorga o niega al gobernante en función de su trayectoria, acciones, responsabilidades y discursos, lo que se manifiesta en el nivel de confianza o satisfacción que la ciudadanía tiene en su gobierno (Aguilar, 2010).

Una adecuada gobernabilidad, entonces, se refiere tanto a las condiciones y capacidades necesarias de un gobierno para tomar decisiones y desarrollar políticas públicas como a su capacidad para articular alianzas con diferentes actores sociales y políticos y canalizar institucionalmente los conflictos que surjan. Estas son las condiciones que permitirán alcanzar los objetivos

gubernamentales (Avalle, 2023). Sin embargo, las transformaciones que han tenido lugar en los escenarios de actuación estatal han afectado la capacidad de los gobiernos para intervenir en asuntos clave como la economía, la sociedad y la política. En este sentido, Avalle también menciona que los niveles de intervención y control que se tenían en configuraciones previas se han visto disminuidos y limitados debido al escaso desarrollo institucional.

Por ello, en la región, esta problemática se centró inicialmente en la legitimidad de los gobiernos, para luego enfocarse en la gobernabilidad de los regímenes democráticos. Posteriormente, debido a las continuas crisis sociopolíticas y la inestabilidad crónica, se evidenció una creciente insatisfacción de la población con el sistema democrático. Mientras la ciudadanía exigía soluciones a problemas como la salud y la educación, la respuesta consistió en canalizar dichas demandas a través de mecanismos institucionales de participación que en la práctica resultaban meramente simbólicos, así como en respuestas administrativas a las demandas y reformas normativas y constitucionales (Helmke, 2005; Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Avalle, 2023).

En este contexto, resulta pertinente traer a colación el concepto de gobernanza, que se refiere a la necesidad de un nuevo proceso de dirección de la sociedad en el cual el gobierno es un agente necesario, pero no suficiente. En este sentido, la gobernanza requiere de la gobernabilidad, ya que el ejercicio de la dirección demanda un gobierno legítimo, capaz y eficaz. Así, la gobernanza implica una transformación del modelo de gobierno, pasando de una estructura centralizada a un sistema de gobierno más dinámico y participativo (Aguilar, 2010).

4. La corrupción frente a la transparencia

El principio de transparencia se ha convertido en una precondition de la democracia y en un pilar fundamental del Estado democrático y de derecho (García-Escudero, 2015; Claramunt, 2022). Se trata de un principio clave en la organización política y en el debate social y económico (Rodríguez-Drincourt, 2019). La propia

idea de democracia conlleva la necesidad de mostrar públicamente lo que sucede en la gobernanza de la sociedad; por el contrario, quien ostenta el poder sin una base democrática no tiene necesidad alguna de ser transparente, ya que su posición no se basa en la confianza depositada en él (Claramunt, 2022).

Este principio se fundamenta en la obligación de hacer pública la información y los datos relacionados con la gestión pública de manera clara, concisa y comprensible. Estos deben ser completos, fiables y de calidad (Ibarz Moret y Rubio Núñez, 2019). Cuando la acción de las autoridades es sometida a escrutinio, y la ciudadanía puede conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se administran los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones, se puede afirmar que existe una sociedad democrática (Pintos Santiago, 2017; Claramunt, 2022).

Ahora bien, la transparencia abarca dos aspectos fundamentales: no solo se refiere al acceso y apertura de la información gubernamental, sino también a la rendición de cuentas, es decir, al mecanismo mediante el cual los diversos actores deben explicar y asumir responsabilidad por sus acciones. Es esencial que la Administración incorpore este principio en la agenda política de las autoridades y lo implemente en la práctica (Claramunt, 2022).

La transparencia desempeña un papel crucial en la lucha contra la corrupción al permitir la visibilidad de las decisiones tomadas en las instituciones (Rubiños, 2017). Además, fomenta una mayor participación ciudadana y crea un entorno propicio para el fortalecimiento de la democracia. Mediante la transparencia, las instituciones no solo atienden las exigencias sociales de información, sino que también contribuyen a la mejora de su imagen y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía, promoviendo el buen gobierno y la lucha contra la corrupción (Ibarz Moret y Rubio Núñez, 2019).

En la actualidad, este tema es urgente, ya que la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas está socavando su legitimidad de manera progresiva. Por ello, uno de los principales desafíos en los próximos años será la implementación de medidas

que restauren la relación entre la ciudadanía y sus lideresas y líderes políticos, así como con una Administración en la que la población es la única accionista legítima (Catalá y Cortés, 2019).

Por otro lado, en términos generales, la corrupción surge de la desviación de los intereses públicos hacia intereses privados. Lamentablemente, en un sistema que ya se percibe como corrupto, las personas no están dispuestas a dejar de pagar sobornos para acceder a un servicio si los demás tampoco lo hacen (Persson, Rothstein y Teorell, 2010). Si no existe información precisa sobre las consecuencias de las prácticas corruptas o si hay altos niveles de impunidad, esta dinámica social se refuerza, llevando a la ciudadanía a aceptar pasivamente la situación en lugar de sentir indignación ante ella (Bauhr y Grimes, 2014; Villoria, 2021).

Además, dado que el tiempo tiene un valor significativo, las personas están dispuestas a pagar para evitar demoras. En muchos países, incluido Ecuador, obtener con rapidez servicios como una cédula de identidad, un pasaporte o una licencia de conducir suele requerir una “recompensa”. En algunos casos extremos, estos servicios solo están disponibles para quienes estén dispuestos a ofrecer sobornos, dejando a la ciudadanía honesta sin acceso a ellos (Rose-Ackerman, 2016). Según el Barómetro de la Corrupción (GCB) de Transparencia Internacional (TI) de 2022, el 27 % de las personas que utilizaron al menos uno de los servicios públicos pagaron sobornos para obtener lo que necesitaban (FCD, TI y GIZ, 2023).

En cuanto a la apertura de una empresa, se ha documentado que, a mayor cantidad de procedimientos y tiempo requerido, mayor es el incentivo para la corrupción (Buscaglia y Van Dijk, 2004). En Ecuador, el tiempo promedio ponderado que las empresas pequeñas destinan al cumplimiento de trámites burocráticos equivale a 395,05 horas al año (Levy-Carciente, 2022). La existencia de corrupción indica fallas en la Administración estatal, pues las instituciones públicas son responsables de regular las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.

Cuando hay corrupción, estas instituciones no se utilizan para promover el bien público, sino para el enriquecimiento personal y el beneficio de quienes las controlan. Por ejemplo, cuando el gobierno no paga sus cuentas a tiempo, aunque en algunos casos se debe a una carga laboral excesiva, en otras ocasiones responde a una estrategia deliberada para obtener sobornos. Asimismo, se ha evidenciado que ciertas personas servidoras públicas corruptas manipulan las normas y regulaciones con el fin de obtener beneficios personales. Por ello, es crucial reducir la discrecionalidad para evitar la corrupción, pero sin crear una cadena excesiva de interacciones y procedimientos que, en sí mismos, se conviertan en incentivos para la corrupción. Las instituciones públicas deficientemente estructuradas pueden contribuir al estancamiento económico y a la persistencia de desigualdades (Rose-Ackerman, 2016).



Capítulo

IV

La internacionalización de la dirección pública

LAS TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS, tanto locales como globales, proponen la internacionalización de la conducción y el manejo de la dirección pública. En este sentido, la cooperación internacional, la transferencia de experiencias y conocimientos, la generación de acciones, proyectos y programas para responder a problemas, la creación de espacios para la reflexión y la toma de decisiones, así como la propuesta de políticas públicas comunes, se presentan como iniciativas clave para fortalecer la gestión pública.

La buena gobernanza y las alianzas estratégicas para un accionar internacional son temas que requieren especial atención. Asimismo, la presencia y las acciones de los actores al interior de los Estados influyen en la configuración internacional de los gobiernos en diferentes niveles (Jiménez, 2012).

En este capítulo se plantea una discusión sobre la internacionalización de la dirección pública como un reto fundamental para la nueva administración.

1. La cooperación internacional y la dirección pública

Repensar la cooperación para un mundo mejor implica concebir la cooperación internacional como una vía multilateral para fortalecer la gestión del desarrollo del país. La conducción de los Estados, desde una gestión moderna, reconoce que no es posible gobernar de manera aislada ni de espaldas a la sociedad. Por el contrario, países con menor desarrollo, como Ecuador, que emergen en medio de procesos de transformación, no pueden gobernar únicamente desde el ámbito administrativo y sus instituciones formales, sino que requieren de un Estado más fortalecido, una mayor institucionalidad y una sociedad civil activa, cada uno desempeñando su rol dentro de sus propias competencias (Grasa, 2006).

Los desafíos que enfrenta la Administración pública son diversos y altamente urgentes. Gestionar de manera eficiente lo público exige un Estado robusto y articulado. Es fundamental generar espacios de alianzas estratégicas tanto a nivel doméstico como internacional para atender necesidades y construir capacidades. En este contexto, la cooperación internacional no es una opción, sino un elemento clave para la gestión pública.

En esta sección se analizará la articulación entre la cooperación internacional y la gestión pública. Se comenzará contextualizando el concepto de cooperación como una herramienta facilitadora de creación y transferencia de capacidades. Posteriormente, se profundizará en la cooperación técnica para el desarrollo desde la perspectiva del sur global, destacando su relevancia para países con múltiples necesidades y amplias oportunidades de fortalecer la gestión pública, incrementar la productividad, satisfacer demandas sociales y promover el bienestar.

Encontrar maneras de cooperar en tiempos de **incertidumbre** es una preocupación de la alta dirección. Con muchas necesidades comunes a cuestas y la **incertidumbre** ante los cambios globales, la cooperación es “una de las mejores esperanzas que albergamos para abordar los desafíos más complejos de la humanidad vinculados al desarrollo” (Bárcenas, 2018). La agenda internacional para el desarrollo es el cenit que promueve la necesidad de acrecentar capacidades nacionales y trabajar colectivamente en intereses que requieren atención, como el cambio climático —uno de los más acuciantes para la subsistencia del ser humano, las especies y los recursos naturales que garantizan nuestra supervivencia— o para combatir y minimizar los problemas asociados a la inseguridad (Bitar, 2014).

Retrospectivamente, la reconfiguración de la cooperación internacional a finales del siglo anterior afectó tanto a los países como a los procesos de integración en esta región, incluyendo la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) (Caro, 2019). A

ello se sumaron los atentados del 11 de septiembre de 2001, que produjeron un efecto de securitización (Balzacq, 2019; Demurtas, 2019) de la cooperación, destinando esos recursos a combatir el terrorismo o colaborar con sectores y países estratégicos para la economía mundial (Ayllón, 2011). Por ello, la cooperación tradicional para el desarrollo se tornó escasa y para los países se convirtió en un reto de agenda nacional e internacional.

Por otro lado, el incremento de la pobreza y la consecuente brecha social, el acceso a la tecnología y la corrupción han generado nuevos problemas que aumentan las necesidades en la búsqueda del desarrollo. A esto se suman el cambio climático, la crisis alimentaria, la ciberseguridad y la seguridad nacional e internacional, por mencionar solo algunos, que obligan a crear capacidades estatales (Bárceñas, 2018). Estos temas asignan prioridades a las agendas tanto de países desarrollados como en desarrollo. La capacidad de respuesta del Estado es un factor determinante en el ejercicio de la gestión pública.

La cooperación técnica horizontal internacional, entendida como la acción conjunta entre entidades donantes y receptoras para alcanzar fines comunes, implica la coordinación de intereses frente a problemas que, por sí solos, no podrían ser resueltos. Como un esfuerzo colectivo, supone reciprocidad, creación de oportunidades para las partes y compartición de costos y voluntades. Al respecto, Keohane (1988, citado por Ayllón, 2011), sostiene que “las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables o a qué propósitos deben servir, pero todos podemos coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente sombrío” (p. 23).

Existe una gama de tipos de cooperación internacional que va desde la bilateral, multilateral, gubernamental, no gubernamental y descentralizada, así como una diversidad de modalidades, como reembolsable y no reembolsable o donación, y por su aplicabilidad política, humanitaria, técnica, para el desarrollo y más, a las que se puede acceder (Cedeño-Alcívar, 2023). Aquí se tratará sobre la cooperación internacional técnica, ya que, para la

gestión en la Administración pública, contribuye a la mejora de los procesos, al desarrollo de capacidades y a la toma de decisiones (Morasso, 2015).

Para los Estados, la amplitud del sector público como ente rector de la arquitectura pública demanda diferentes tipos de atención que van desde lo social, pasando por lo cultural, la educación y la salud, hasta lo jurídico, económico, comercial o político y otros amplios sectores. La cooperación es una herramienta de colaboración entre territorios, instituciones y grupos, así como también con otros países, organizaciones internacionales y actores no estatales. Despierta el ánimo de asociarse y colaborar para buscar alternativas y proponer acciones en un esquema de beneficio mutuo para las partes (Morasso, 2015; Cedeño-Alcívar, 2023).

En los albores del origen del Estado, el contrato social de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Thomas Hobbes (1588-1679) y John Locke (1632-1704), entendido como el pacto en la comunidad —esto es, entre la ciudadanía y el Estado—, releva la importancia del rol del Estado, los derechos humanos y el fortalecimiento de una institucionalidad administrativa, política y jurídica sólida. En tanto, para enmarcarse en un contrato social tanto en lo doméstico como en lo internacional, hace falta que la cooperación internacional intervenga y facilite las interacciones entre los diferentes actores. Este mecanismo permite que el poder se canalice equilibradamente entre el Estado, sus instituciones y la sociedad. Así, la igualdad de oportunidades que induce la cooperación en todas las áreas de desarrollo busca conectarse de manera innovadora para fortalecerse desde lo interno hasta lo internacional y conseguir respuestas multidimensionales.

De esta forma, el contrato social propende a alianzas internacionales. Las interconexiones con actores se configuran mediante alianzas estratégicas internacionales con propósitos de desarrollo multidimensional compartidos. En este propósito, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) invita a insertarse en las alianzas multiactor y multidimensionales, apropiarse de una mayor cooperación regional, buscar financiación

sostenible e innovadora para el desarrollo, alcanzar reglas y estándares mundiales y apoyar soluciones mediante una cooperación técnica (OECDiLibrary, 2021).

Entonces, invertir en el futuro del país implica destinar todos los esfuerzos y capacidades del Estado para construir oportunidades con gobiernos transparentes y responsables. Los gobiernos latinoamericanos, en especial Ecuador, deben proponer soluciones a temas emergentes para satisfacer necesidades y vigorizar el avance de su ciudadanía. Varios temas buscan respuestas efectivas e inminentes. A modo de ejemplo, es necesario aprovechar los avances tecnológicos y las tendencias globales, así como la dependencia económica y comercial para la deslocalización de la producción (Fouquet, 2004). Una forma de lograrlo es asociándose y creando oportunidades.

Aquí es necesario reflexionar respecto a lo dicho por Boaventura de Sousa Santos: “Ningún país es tan pobre como para no tener nada que ofrecer, ni ninguno tan rico como para no tener nada que aprender” (Ayllón, 2013, p. 15). El camino hacia el desarrollo no es fácil, pero es posible encontrar sendas que conduzcan a alternativas viables (Puello-Socarrás, 2015). Las sociedades se construyen sobre la base de condiciones esenciales para el ser humano, como la educación y la salud. Para ello, el Estado debe contar con una arquitectura institucional sólida que garantice servicios e insumos administrativos de calidad y oportunos. La eficiencia y la eficacia dependen, en gran medida, de instituciones fuertes, dinámicas, sólidas y sostenibles; lo contrario conlleva al estancamiento en el desarrollo (Cepal, 2023).

Ahora bien, como se señaló anteriormente, la cooperación para el desarrollo ha sufrido reveses. A finales de la década de 1980, el Banco Mundial reclasificó países según el ingreso nacional bruto per cápita, lo que ocasionó que varios pasaran a ser países de renta media alta. Esta clasificación incidió en los montos y en los receptores de cooperación o ayuda oficial para el desarrollo (AOD). Como consecuencia, los receptores de la AOD vieron mermados los ingresos por este concepto. Ecuador fue uno de ellos

(Cedeño-Alcívar, 2023). Por tanto, fue necesario reinventar estrategias y buscar nuevas alternativas para complementar la cooperación internacional y trascender hacia un modelo de desarrollo basado en una cooperación sostenida y horizontal.

En este punto, el enfoque recae en la cooperación técnica como facilitadora de la transformación y constructora de capacidades, sustentada en principios como la solidaridad, la equidad, la reciprocidad y la responsabilidad compartida. El principal argumento es que las respuestas aisladas e individuales a desafíos internos y externos no son suficientes, sino que resulta más eficiente resolverlos de forma conjunta. Para ello, la cooperación técnica para el desarrollo proporciona alternativas de trabajo colaborativo y soluciones para reformular, ejecutar y evaluar políticas públicas (Cedeño-Alcívar, 2023).

En este sentido, se abordará específicamente la cooperación para el desarrollo desde el sur global. La cooperación sur-sur es una herramienta técnica para la construcción de capacidades tanto en los Estados y sus instituciones como en la sociedad, y está disponible como una opción accesible. Por ello, para contextualizar este tipo de cooperación, es necesario revisar brevemente sus antecedentes y evolución antes de analizar su funcionalidad en la gestión pública.

Con la Conferencia de Bandung (Indonesia), en 1955, surgió una nueva forma de cooperación con un enfoque más asociativo y equitativo entre los países del sur, en contraste con la cooperación norte-sur. En ese momento, se concibió como una opción de interrelación para naciones que no tenían las mismas condiciones ni posibilidades de interactuar en un sistema internacional en recomposición y caracterizado por desigualdades. Así nació la cooperación sur-sur (Lechini y Morasso, 2015).

Desde entonces, esta forma de colaboración ha permanecido como una alternativa al desarrollo y como un complemento a la cooperación tradicional. Para el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, “la cooperación Sur-Sur ofrece soluciones reales y concretas a problemas de desarrollo comunes” (Cepal,

2013). Esta modalidad de cooperación puede suplir necesidades de los países con menor desarrollo en temas que no son prioritarios para la cooperación norte-sur o en aquellos donde los recursos son insuficientes (Malacalza, 2020).

La cooperación sur-sur es inclusiva, sin dejar a nadie atrás. Esta herramienta es un vínculo entre actores internacionales para insertarse de mejor manera en los espacios internacionales. No solo se enfoca en relaciones económicas y comerciales, sino que trasciende hacia ámbitos que otros tipos de cooperación rara vez priorizan. Los aspectos sociales, productivos y colaborativos adquieren mayor relevancia dentro de esta modalidad de cooperación técnica y de desarrollo.

En este sentido, la cooperación sur-sur se entiende

desde una concepción político-técnica que conjuga intereses nacionales y solidaridad, en tanto se conforma como una práctica horizontal donde los actores del sur intercambian experiencias, conocimientos y recursos materiales, promoviendo la adaptación, la innovación y la apropiación con el propósito de contribuir al desarrollo de las capacidades. (Cedeño-Alcívar, 2023, p. 52)

Por otra parte, con el Acuerdo de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) se revisaron compromisos para mejorar la eficacia de la gestión de la cooperación (Foro de Alto Nivel, 2008). Este hito constituye una referencia clave para la cooperación internacional para el desarrollo en sus diversas modalidades. Para la cooperación sur-sur, representa una guía fundamental, ya que coincide con sus principios y los asume, lo que respalda su misión en los países del sur global. Precisamente, una de las virtudes de esta cooperación es fortalecer las relaciones bilaterales o multilaterales y mantener un diálogo abierto entre pares. Esta modalidad innovadora puede ser complementaria a la cooperación tradicional norte-sur (Morasso, 2015). No obstante, la tendencia actual es aunar esfuerzos mediante relaciones cooperativas que trascienden el bilateralismo.

Ahora bien, en el plano local, la Constitución de Ecuador de 2008, en sus artículos 263, 264 y 267, establece las pautas de organización y habilita un modelo de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable. Se asigna la competencia de la cooperación internacional a todos los niveles de gobierno —provincial, municipal y local— con el compromiso de la rectoría central de facilitar su implementación. Con ello, se buscaba universalizar y ampliar los retos que enfrentaban los distintos niveles de la gestión pública para trazar una línea de desarrollo basada en los beneficios de la cooperación internacional y fomentar su participación como actores en las relaciones internacionales. De esta manera, se democratizaba la participación de los gobiernos no centrales mediante acciones internacionales colaborativas.

Con esta transferencia de competencias hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), se pretendía consolidar un mecanismo que promoviera la equidad y el fortalecimiento institucional. En este sentido, la paradiplomacia de los GAD permite aprovechar sus capacidades y experticia para insertarse en espacios internacionales, pero, sobre todo, para actuar como socios estratégicos en el intercambio y la transferencia de experiencias locales, así como en la incorporación de aprendizajes provenientes de otros actores.

Para materializar lo dispuesto en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), emitido en 2010, establece en su artículo 131 que los GAD serán gestores de los recursos de cooperación internacional y asistencia técnica alineados con los objetivos nacionales, los planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Además, el artículo 32 del mismo cuerpo normativo regula las competencias exclusivas de las regiones; el artículo 42, las de los gobiernos provinciales; el artículo 55, las de los municipios; y el artículo 65, las de las parroquias rurales (Asamblea Nacional, 2010).

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Cootad), emitido en 2010, en sus artículos 68 y 69, se

refiere a la planificación de la gestión de la cooperación no reembolsable en sintonía con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como a la posibilidad de establecer proyectos enmarcados en el plan de desarrollo nacional (Asamblea Nacional, 2010). Estas disposiciones se complementan con la Resolución 009 del 2011 del Consejo Nacional de Competencias, que transfiere la competencia de la gestión de cooperación internacional a los GAD (Congope, 2022).

La internacionalización de los gobiernos subnacionales y locales es una realidad y se refiere a la participación de nuevos actores, el uso de mecanismos diversos y la implementación de estrategias internacionales. Se presenta como una oportunidad para desarrollar y compartir capacidades y experiencias, actuar en el ámbito internacional e internacionalizarse. Sin embargo, su despliegue aún es incipiente dentro del abanico de oportunidades. Los gobiernos locales pueden relacionarse con el mundo exterior mediante la cooperación y en apego a la política exterior del país. No obstante, la internacionalización no se limita a estos actores; la academia también ha aprovechado este proceso a través de redes, proyectos multilaterales y transnacionales, intercambios y movilización académica, aunque aún tiene un amplio margen de acción por explorar.

El proceso de internacionalización territorial tiene a su alcance la cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada. El desarrollo está estrechamente vinculado con la internacionalización. Los gobiernos locales o subnacionales, de acuerdo con sus capacidades y mediante la generación de vínculos de cooperación, pueden proyectarse hacia el exterior y atraer recursos monetarios, materiales e inmateriales para fortalecer su gestión con una perspectiva internacional, desde el exterior hacia el interior (Jiménez, 2015). A su vez, pueden aprovechar las capacidades nacionales para proyectarse al exterior. Según el Cootad, el desarrollo territorial está vinculado con la cooperación internacional (Asamblea Nacional, 2010). Jiménez (2015) identifica dos dimensiones en la internacionalización: la económica y la político-institucional, en las cuales los gobiernos territoriales y otros agentes de desarrollo

participan activamente en la esfera internacional mediante la planificación y la formulación de agendas.

Este nuevo enfoque también democratiza la participación de los gobiernos parroquiales. Desde la transferencia de competencias a los GAD, estos han debido prepararse para asumirlas. En un inicio, la ex Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador (Seteci) buscó fortalecer técnicamente los conocimientos de los GAD parroquiales (Monje, 2014). Para que estos puedan actuar tanto como cooperantes como receptores, el acompañamiento técnico y la asignación presupuestaria son elementos indispensables. Esto permitiría erradicar la errónea concepción de la cooperación como un acto de caridad y, en su lugar, fomentar una visión basada en el reconocimiento de sus propias capacidades para compartir y generar valor. La construcción de capacidades, tanto con esfuerzo propio como con el aprovechamiento de recursos transferidos, dinamiza la cooperación, la diversifica y la posiciona como un instrumento clave en la gestión pública y, particularmente, en los procesos de internacionalización.

De esta manera, las competencias asumidas por los gobiernos subnacionales y locales, mediante la descentralización y desconcentración establecidas en el marco legal de Ecuador, les permiten configurar su propia agenda internacional —entendida como el conjunto de problemáticas de carácter internacional— (Caro, 2019) y posicionarse como actores internacionales, dentro de sus capacidades y competencias. Aunque la política exterior es una facultad exclusiva de la gestión central del Estado, los gobiernos subnacionales participan en este ámbito desde su nivel territorial y de autonomía, sin dejar de coordinar con la agenda nacional ni de complementar la acción diplomática. Al convertirse en agentes internacionales y en nuevos actores en la escena internacional, se ven incentivados a generar y apropiarse de estrategias con la finalidad de incidir en las relaciones internacionales (Malé y Cors, 2022).

En la gestión colaborativa, la cooperación horizontal permite que todos los actores participen internacionalmente, sin la posibilidad de competir, pues las capacidades son propias y los intereses

responden a sus planificaciones y objetivos estratégicos. Asimismo, pueden conformar comunidades o unirse cuando comparten intereses o enfrentan problemas comunes, lo que demuestra que este tipo de articulación es abierta, dinámica, recíproca y asociativa.

Existen múltiples razones para buscar condiciones innovadoras que impulsen el desarrollo local y la generación de capacidades. Iniciativas para la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, la preservación sostenible de los recursos, el fomento de la productividad local, los huertos urbanos y los emprendimientos para jóvenes y mujeres son algunas de las áreas de acción en la sociedad. Estas prácticas locales promueven la participación de la sociedad civil, los grupos organizados y el gobierno de cada jurisdicción (Malé y Cors, 2022). No obstante, existen otros intereses comunes que también deben considerarse, tales como la inteligencia artificial, las ciudades ecológicas e inteligentes, la movilidad urbana, la gestión de espacios y servicios públicos —agua, energía y manejo de desechos— y la construcción de sociedades resilientes (Bitar, 2014). Estos temas son transversales a las políticas públicas de todas las instituciones del país. En este contexto, la diplomacia ciudadana se manifiesta en los distintos niveles de la Administración del Estado y evidencia la importancia y la tendencia hacia la internacionalización, y los medios necesarios para su implementación (Malé y Cors, 2022).

La gobernanza nacional y local fortalece la gobernanza internacional. Esto facilita la generación de foros y la oportunidad de incidir en problemáticas que no han sido securitizadas en las agendas nacionales y globales (Balzacq, 2019; Demurtas, 2019). A propósito de lo anterior, es fundamental recordar el compromiso de los Estados, sus instituciones y sus actores para contribuir al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030.

2. La participación de Ecuador en organizaciones internacionales

Una de las mayores preocupaciones globales es el cambio climático y su impacto en diversas esferas, tales como la economía, el comercio, la sociedad e incluso la paz. Todos estos aspectos derivan o guardan relación con el problema climático. En el caso de Ecuador, el marco para el desarrollo sostenible es respaldado por la cooperación del Sistema de Naciones Unidas. La agenda global para el desarrollo sostenible prioriza la protección y los servicios sociales, la gestión ambiental y la acción climática, la igualdad socioeconómica y la transformación productiva sostenible, así como el fortalecimiento del Estado de derecho mediante instituciones públicas más sólidas y una mayor cohesión social (Congope, 2022).

En este contexto, es fundamental adoptar una gestión basada en inteligencia colectiva que fomente la innovación y la participación, con el propósito de alinear las necesidades con las realidades. Esta inteligencia, universalmente distribuida, conforme la definió Pierre Lévy, debe ser constante y coordinada en el tiempo, ya que se reparte entre múltiples actores debido a que el conocimiento reside en la humanidad (2004). La combinación de gestión, conocimiento, tecnología, innovación y participación resulta esencial para desarrollar habilidades altamente calificadas en el contexto actual.

En este sentido, la Organización de Naciones Unidas ha trazado una ruta sostenible de acompañamiento a Ecuador para el cumplimiento de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. La estrategia, enfocada en los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, se implementa en el período 2022-2026. Ecuador ratificó su compromiso en 2018 y alineó sus planes de desarrollo a estas metas. Asimismo, el país es miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y coordina actividades para la formación y capacitación laboral. Otro instrumento clave para contrarrestar los efectos del cambio climático y fomentar la generación de energía limpia y la reducción de emisiones de

gases de efecto invernadero ha sido su adhesión al Protocolo de Kioto en 1998, al Acuerdo de París en 2015 y al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (MAE, 2013). En este contexto, la cooperación internacional se configura como un mecanismo complementario a los acuerdos, convenios y agendas internacionales. Tradicionalmente, las áreas que más reciben cooperación internacional no reembolsable son el medioambiente, la gestión de riesgos, la agricultura y el desarrollo urbano (Monje, 2014).

La ciencia, la tecnología y la innovación son factores clave para la apertura al mundo, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento de las capacidades propias. En este marco, la Secretaría General Iberoamericana (Segib) ha impulsado la Red Iberoamericana de Laboratorios para fortalecer la Agenda Iberoamericana de Gestión Pública. Estas herramientas representan soluciones innovadoras para enfrentar los desafíos públicos en los países en desarrollo. Ecuador participa en estos laboratorios promovidos por la Segib, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) y otros organismos internacionales. Se trata de espacios colaborativos abiertos a la participación ciudadana de 22 países, en los cuales se adaptan metodologías locales para los municipios. Cada año, se ejecutan programas destinados a promover ideas innovadoras sobre los desafíos que enfrentan los países y la región. Además, los insumos generados a partir de estas iniciativas nutren las agendas que son revisadas por los jefes de Estado en las Cumbres Iberoamericanas organizadas por la Segib (Segib, 2024).

3. La internacionalización: intercambio de experiencias y conocimientos

Los problemas geopolíticos, impulsados por las dinámicas cambiantes de poder y las acciones nacionales derivadas de la desigualdad, la inseguridad y la polarización, evidencian la necesidad de un cambio en el rumbo de las estrategias. No se debe permanecer impávido mientras los países se encuentran infrarrepresentados en los asuntos de la gobernanza global y enfrentan una brecha

histórica ante el ascenso político y económico de las grandes potencias. Un desafío crucial es el cambio climático, que no puede seguir siendo postergado. Como recomienda el Programa PNUD en su informe sobre desarrollo humano, es oportuno encauzar acciones internacionales para la consecución de bienes públicos mundiales y la satisfacción de las necesidades nacionales (PNUD, 2024c).

En esta misma línea, la interdependencia cobra cada vez mayor relevancia para los Estados nación. Este fenómeno está en constante evolución, por lo que es fundamental mejorar su gestión. Ningún país puede sostenerse en aislamiento; de hecho, cuanto menor es su nivel de desarrollo, mayor será su dependencia en el plano internacional y local. De ahí que la internacionalización se haya convertido en un tema prioritario en la agenda del desarrollo, en aras de atender objetivos tanto nacionales como internacionales. Existen diversas estrategias para impulsar los procesos de internacionalización, entre ellas el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos, la generación de capacidades, la participación de actores, los intercambios comerciales, sociales y culturales, la creación de redes transdisciplinarias y multidisciplinarias, el establecimiento de asociaciones, la atracción de inversiones para empresas y negocios multinacionales y transnacionales, la capacitación y la difusión de conocimientos.

El proceso de internacionalización genera capacidades institucionales que, combinadas con la prospectiva estratégica, permiten anticipar escenarios futuros tanto en el ámbito interno como externo. En este sentido, la gestión pública juega un papel determinante en la superación de barreras burocráticas que obstaculizan la modernización de los procesos. Esto exige una mayor profesionalización de la administración y una coordinación efectiva entre los diferentes actores políticos, institucionales y económicos. La cooperación internacional se presenta como un mecanismo clave para la buena gobernanza. En esta línea, el PNUD destaca que reimaginar la cooperación internacional permitirá encontrar nuevas rutas para el desarrollo y la convivencia pacífica, fomentar la equidad económica y social, generar esperanzas, reducir las crisis

y contribuir al mantenimiento de la paz en un mundo turbulento (PNUD, 2024c).

Existen diversas estrategias para internacionalizar acciones, programas o proyectos que puedan ser compartidos, así como para promover el trabajo conjunto, distribuyendo equitativamente la responsabilidad de alcanzar objetivos colectivos y asumir compromisos globales. La internacionalización implica trabajar en la armonización de normas sociales internacionales con protocolos locales, nacionales y regionales, los cuales deben sustentarse en principios de equilibrio, equidad, solidaridad, integridad, valores y comportamientos éticos.

Algunas de las modalidades de internacionalización incluyen la participación en redes, la cooperación en sus distintas variantes —como la cooperación descentralizada—, la gestión del conocimiento, la creación de bienes públicos mundiales, entre otras. La internacionalización se concibe como una estrategia de desarrollo que facilita la apertura al mundo y la cooperación interna. También permite generar escenarios orientados a la modernización y la innovación, así como propiciar espacios de intercambio comercial, cultural y social.

Las alianzas público-privadas, tanto nacionales como internacionales, constituyen otra vía para integrarse al panorama global (Puello-Socarrás, 2015). En el marco de la nueva gestión pública, la gobernanza mundial implica que el Estado fortalezca sus capacidades institucionales y ciudadanas, al tiempo que fomente la participación del sector privado en la generación de oportunidades multilaterales. Uno de los caminos para ello es asegurar que el mercado cuente con las garantías necesarias para operar y generar riqueza, sin incurrir en modelos paternalistas locales. La promoción de condiciones favorables para las industrias y la institucionalidad debe ser una prioridad en la agenda de internacionalización de los países.

Otra forma idónea de internacionalización multinivel e interdisciplinaria es la incursión en sociedad con otros actores internacionales. Aunque ya se ha mencionado, vale enfatizar que una

herramienta que, por sus características, ha demostrado su efectividad y brinda esta oportunidad es la cooperación sur-sur, tanto bilateral como triangular. Esta cooperación se distingue por sus principios de solidaridad y horizontalidad en la gestión. No solo se enfoca en el desarrollo, sino también en el fortalecimiento de la integración regional y extrarregional, así como en los vínculos que pueden establecerse en diversos ámbitos (Bembi, de Angelis, y Molinari, 2018).

Consecuentemente, en el ámbito de la política y la economía global, la cooperación sur-sur se considera una herramienta clave para la inserción internacional de los países en desarrollo. Como se mencionó anteriormente, esta cooperación permite extender la presencia internacional (Morasso, 2015), ya que posibilita a los países actuar simultáneamente como socios oferentes y receptores.

A inicios del siglo XXI, esta cooperación se revitalizó en diferentes frentes, incluyendo lo político, económico, comercial, cultural y social, especialmente en los países del sur y en potencias emergentes como Brasil, México, India y China. Según Morasso (2015), un claro ejemplo de este fenómeno fue la inversión realizada en nombre de la cooperación sur-sur, estimada entre 11 000 y 41 700 millones de dólares en 2008, lo que representó hasta un 31 % del monto total de la ayuda oficial para el desarrollo. China, en particular, aprovechó su transformación económica y social durante la década pasada para buscar socios técnicos en el sur, como se evidenció en la Segunda Cumbre de Conocimiento y Políticas (Lafuente y Manning, 2016). Ecuador también se insertó en esta dinámica, especialmente en la primera década del siglo XXI, y se destacó como referente en la región en temas como salud, seguridad y gestión pública. Defendió la cooperación sur-sur como una vía de integración y colaboración, permitiéndole, además, liderar algunos espacios estratégicos (Cedeño-Alcívar, 2023).

Una de las formas más usuales de interacción en este contexto es el intercambio comercial y el flujo económico generado, al cual la cooperación sur-sur agrega valor. Sin embargo, esta relación no es

la única ni la más relevante; más bien, sirve como un terreno fértil para generar de espacios de concertación y cooperación. Cuando existen intereses comerciales o de cualquier otra índole, se incentiva la coordinación de políticas en ámbitos que trascienden lo económico, contribuyendo a un crecimiento más inclusivo (Bembi, de Angelis y Molinari, 2018).

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) impulsa la nueva gerencia pública, la cual amplía la participación de nuevos actores en la construcción de un gobierno abierto y digital, enfatizando en asuntos transversales como el género y el medioambiente (Lafuente y Manning, 2016). A continuación, en la tabla 2, se presenta la importancia de la internacionalización en la gestión pública, tomando como referencia algunos factores que constituyen el eje central de la administración y los puntos de coordinación con otros Estados o actores internacionales.

Tabla 2
La internacionalización de la gestión pública

Capacidades	Experiencias	Actores principales
Aprender y nutrirse de otras experiencias internacionales	Adoptar buenas prácticas de instituciones de otros países y adaptarlas a las necesidades y realidades nacionales.	Gobierno central y sus instituciones, gobiernos subnacionales y locales, empresas públicas, gremios, sector privado, grupos organizados de la sociedad civil.
Gestión del conocimiento	Gestionar y transferir conocimientos como un bien público intangible para optimizar los procesos y preservar la memoria institucional.	Gobierno central y sus instituciones, gobiernos subnacionales y locales, empresas públicas, sector privado, academia.
Democratización del conocimiento	Facilitar el acceso al conocimiento, poniéndolo a disposición de la sociedad y acercando su utilidad a los actores involucrados.	Gobierno central, gobiernos subnacionales y locales.

Cooperación internacional	El intercambio internacional fortalece las capacidades de las instituciones públicas y del sector privado en todas las áreas públicas y productivas.	Gobierno central y sus instituciones, gobiernos subnacionales y locales, empresas públicas, gremios, sector privado y grupos organizados de la sociedad civil.
Promoción de la transparencia y la rendición de cuentas	La participación en organismos internacionales y la adopción de estándares globales pueden contribuir a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la implementación de un gobierno abierto y digital.	Gobierno central y sus instituciones, gobiernos subnacionales y locales, empresas públicas y gremios.
Gestión de las principales amenazas a nivel nacional, regional y global	El cambio climático afecta todas las áreas del desarrollo, por lo que requiere atención prioritaria. Asimismo, la ciberseguridad es un aspecto clave que demanda la intervención del Estado, sus instituciones y la sociedad.	Gobierno central y sus instituciones, gobiernos subnacionales y locales, empresas públicas, gremios, sector privado, grupos financieros y grupos organizados de la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

Antes de finalizar este punto, retomaremos la importancia de la agenda pública y la prospectiva en las relaciones internacionales. La prospectiva es un aspecto que no puede quedar fuera de la agenda internacional de la gestión pública. Dado que las relaciones y la cooperación internacional son parte integral de la política exterior de los Estados, es fundamental incluir su análisis en este ámbito. En el contexto de las relaciones exteriores, la prospectiva despierta un alto interés, ya que permite anticipar acontecimientos regionales y globales en ámbitos como la política, la economía, el comercio, la seguridad internacional, la integración, el cambio climático, la migración, la ciberseguridad, los riesgos regionales, la geopolítica, la sociedad del conocimiento, los organismos internacionales y las empresas multinacionales y transnacionales; además, proporciona perspectivas sobre países desarrollados, emergentes y en desarrollo, entre otros temas.

En esta línea, la prospectiva tiene la virtud de ampliar el horizonte en estos campos mediante metodologías aplicadas a las relaciones

internacionales (Blutman *et al.*, 2023). Un estudio prospectivo y un análisis riguroso de la política exterior de un Estado permiten tomar decisiones más acertadas para su futuro. Los problemas que afectan al país y a la región en el presente se verán agravados si no se adoptan medidas correctivas oportunas, basadas en un análisis prospectivo de los posibles escenarios futuros.

Las agendas políticas internacionales suelen estructurarse sobre la base de suposiciones del futuro en función de la coyuntura actual. Esto supone un desafío para la toma de decisiones, ya que se requiere analizar escenarios que permitan vislumbrar las mejores estrategias para evitar un futuro caótico y lleno de **incertidumbres**. Estas agendas deben proporcionar insumos fundamentales para la formulación de estrategias comerciales, políticas, económicas y sociales que favorezcan el desarrollo y la cooperación internacional, en lugar de profundizar las brechas entre países. La prospectiva, al contemplar una pluralidad de futuros posibles, permite elegir estratégicamente un camino y construirlo de manera voluntaria. Como señala Michel Godet, citado por Mojica (2019), el futuro consiste en escribir páginas que aún están en blanco, esperando ser escritas.

En el ámbito externo, también es esencial que los Estados construyan escenarios mediante la inteligencia estratégica, a fin de gestionar sobre bases empíricas (Blutman *et al.*, 2023). La **incertidumbre** es la peor circunstancia para un país que no se prepara y que asume riesgos innecesarios en la gestión de sus recursos y capacidades. La capacidad de prever fenómenos sociales genera una visión estratégica que debe ser impulsada por líderes comprometidos con el Estado y, sobre todo, preparados para afrontar turbulencias en un panorama incierto. Los organismos internacionales también reconocen en la prospectiva una gran oportunidad para analizar las crisis globales y anticiparse con medidas preventivas y respuestas eficaces ante riesgos potenciales. Su aplicación en las relaciones internacionales permite generar respuestas oportunas frente a problemas globales, ya que posibilita el análisis de los factores que impulsan los cambios y la dinámica en el entorno internacional (Medina, 2014).

Desde esta perspectiva, la prospectiva, a través del ejercicio de análisis, la creación de escenarios, la planificación y la toma de decisiones estratégicas, permite adaptarse a los cambios acelerados del mundo actual. Un entorno completamente estable es imposible, pero sí lo es la anticipación para mitigar los impactos de crisis y establecer estrategias inteligentes, colectivas, flexibles y resilientes. Los acontecimientos locales, regionales y globales siempre estarán generando cambios, como lo demostró la pandemia de covid-19, que representó un episodio crítico para el mundo entero.

Por último, es necesario destacar el rol de los Estados frente al avance tecnológico, en particular, en lo relacionado con la inteligencia artificial. La superinteligencia predictiva está próxima a desarrollarse antes del cierre de esta década, lo que permitirá simular eventos con mayor precisión para la toma de decisiones estratégicas mediante el uso de la inteligencia artificial.



Capítulo

V

Las respuestas de la dirección pública a los desafíos

1. Una agenda para la Administración pública

ES CRUCIAL QUE la agenda de la Administración pública se adapte a los nuevos enfoques de gestión y estructuración del sector público. El diálogo sobre la capacidad para implementar políticas consistentes en este sector tan diverso es de suma importancia (Nieto y Velasco, 2018). En este sentido, si se percibe que la estructura burocrática de un gobierno es rígida, inflexible y ofrece respuestas estandarizadas, dejando de lado soluciones personalizadas para la ciudadanía, una solución evidente sería dividir esa estructura en segmentos más manejables, flexibles y adaptados a necesidades particulares (Cejudo, 2018).

Sin embargo, esta división puede generar fragmentación en la acción gubernamental, incluso cuando la intención inicial es dividir los problemas en componentes más manejables. Esto puede ocasionar ineficiencias en la operación de políticas o programas por dos razones principales. En primer lugar, algunas divisiones son demasiado específicas, lo que provoca superposiciones y vacíos entre las políticas vinculadas a un mismo objetivo. En segundo lugar, la responsabilidad para abordar un problema determinado se fragmenta entre diversas políticas, agencias y niveles de gobierno, lo que dificulta la capacidad de respuesta eficaz ante problemas complejos (Alford y Head, 2017), los cuales requieren una acción integral y coordinada (Peters, 2015; Cejudo, 2018).

Esta fragmentación también complica la relación entre la ciudadanía y el gobierno, ya que, para satisfacer una sola necesidad básica, a menudo se requiere la intervención de múltiples programas, agencias y niveles de gobierno, lo que subraya la necesidad de coordinación. Por otro lado, los problemas complejos solo pueden

abordarse de manera efectiva con intervenciones articuladas, donde las diferentes soluciones interactúen y se refuercen mutuamente (Cejudo, 2018). Se requieren, por lo tanto, modelos de gobernanza más colaborativos que fomenten la participación de diversos actores en la búsqueda de soluciones. Esto implica aplicar cambios significativos en las estructuras organizativas y en la asignación de talento en las instituciones públicas (Longo, 2019).

Los gobiernos y sus instituciones deberán encontrar nuevas formas de ejercer el poder, adaptadas a una realidad en la que los sistemas públicos: ya no tienen el control exclusivo de la legitimidad para definir los procesos de creación de valor público; han perdido su capacidad de autosuficiencia para acceder a recursos y ofrecer respuestas efectivas a los problemas de la agenda colectiva; y se encuentran en un contexto de autoridad compartida, donde su función principal no es tanto ejercer autoridad, sino liderar interacciones complejas para abordar los desafíos sociales (Longo, 2019).

Se requiere desarrollar una nueva perspectiva en la gestión del sector público, ya que es necesario que este contribuya a resolver problemas en los cuales la política pública desempeñe un papel fundamental. Para ello, se necesita un sector público con capacidad para el pensamiento estratégico, la innovación en la acción, la descentralización y la flexibilidad, y que, además, cumpla con sus funciones de manera efectiva. Al mismo tiempo, debe ser un sector verdaderamente cogobernado por la ciudadanía, fundamentado en la participación ciudadana y en la colaboración con la sociedad civil para impulsar los esfuerzos de desarrollo (González Hernández, 2011).

La coexistencia de desafíos, oportunidades y amenazas plantea al sector público demandas en dos direcciones. Por un lado, lo impulsa a liderar el progreso, creando las condiciones para que las sociedades aprovechen las oportunidades que ofrece el desarrollo tecnológico. Por otro lado, lo obliga a enfrentar a los efectos negativos que este desarrollo conlleva y a proteger a la ciudadanía de los impactos perjudiciales derivados de los cambios. Por ello, la agenda debe incluir la innovación del sector público tanto a la

interna —aprovechando la disrupción tecnológica para transformar sus productos, procesos, estructuras y normativas— como a la externa mediante estrategias de innovación en el país, las regiones y las ciudades, y el impulso la acción de actores emprendedores e innovadores sociales (Longo, 2019).

En este marco, la administración de personal es uno de los campos que requiere mayor atención, puesto que las decisiones son tomadas por personas y, al mismo tiempo, estas son las más afectadas por ellas. También son quienes administran, dirigen y evalúan los programas públicos. En cuanto a funciones, el personal directivo público tiene el deber de crear valor público y medir el valor que producen sus organizaciones tanto en el presente como en el futuro (González Hernández, 2011).

Con lo señalado, la agenda debe revisar la arquitectura institucional, ya que esta refleja la estructura organizativa y el funcionamiento del gobierno, así como la forma en que sus integrantes se relacionan y transfieren información y conocimiento entre sí y con otros agentes, estableciendo vínculos de responsabilidad para alcanzar las metas. Esta revisión cobra mayor relevancia en el ámbito de las organizaciones públicas, donde la arquitectura institucional influye en el logro de los objetivos, en la forma de pensar y actuar de quienes toman decisiones políticas y en la confianza ciudadana en las instituciones (Sáez, 2019).

En detalle, la arquitectura institucional abarca los elementos de la gobernanza e incorpora la capacidad institucional, actuando en varios niveles: en la relación estratégica entre la gobernanza, la financiación y la rendición de cuentas; en la estructura organizativa y su formalización; en la coordinación entre los órganos ejecutivos y deliberativos; y en las interacciones entre instituciones y entre agentes públicos, sociales y privados. Un marco institucional sólido es esencial para generar confianza y legitimidad. En este sentido, los factores más significativos a considerar son el liderazgo efectivo, los mecanismos institucionales, la capacidad institucional, la relaciones intergubernamentales y la participación/comunicación (Sáez, 2019).

2. Fortaleciendo capacidades y liderazgo

Sin duda, al referirse a capacidades, resulta necesario enfocarse en la profesionalización a nivel directivo, lo que implicaría que las y los políticos renuncien a la atribución de designación directa del personal de gerencia o dirección. Sin embargo, para que esta reforma se concrete, no ha sido suficiente resaltar los beneficios de profesionalizar la función directiva. Una alternativa podría ser combinar la reforma con otros objetivos políticos importantes y urgentes, como mejorar la ejecución del gasto público (Lafuente y Manning, 2016).

¿Por qué insistir en una dirección pública profesional? Algunas razones son las siguientes:

- La profesionalización y la independencia en la gestión son eficaces contra la corrupción.
- Evita la pérdida de conocimientos en puestos directivos durante los cambios políticos.
- Promueve la meritocracia en altos cargos y refuerza su independencia de estos; y los valores asociados a una sólida formación profesional y el compromiso enriquecen a la Administración pública (Catalá y Cortés, 2019).

Además, los profesionales deberán desarrollar cuatro competencias transversales: capacidad de aprendizaje, gestión de la **incertidumbre**, alta capacidad de relación y liderazgo integrador. Se requiere una gran capacidad de aprendizaje continuo, ya que los conocimientos pueden quedar obsoletos rápidamente. Asimismo, es necesario desaprender conceptos y paradigmas, puesto que la necesidad de reinventarse es constante. Complementariamente, los escenarios de complejidad e **incertidumbre** generados por el cambio constante exigen profesionales con una gran capacidad de toma de decisiones, análisis, experiencia y sentido común, que se anticipen a las circunstancias y tengan una visión prospectiva (Plá, 2019).

La alta capacidad de relación en entornos diversos y multiculturales será también fundamental para responder a los nuevos

desafíos, participando en diferentes proyectos y asumiendo distintos roles. Se requiere conformar equipos multidisciplinarios y heterogéneos, que trabajen de manera colaborativa en la consecución de un mismo proyecto y objetivos. Además, en este punto se resalta la necesidad del ejercicio de un liderazgo integrador como clave para desarrollar cualquier proyecto futuro (Plá, 2019).

En cuanto a la relación con las partes interesadas, los administradores deberán desarrollar un alto nivel de sensibilidad para evaluar cómo se movilizan, de qué pueden incidir en esos movimientos y cómo adquirir legitimidad (Suchman, 1995). Además, en un mundo VUCA, la multiplicidad de partes interesadas operará en grupos y redes interrelacionados en torno a cuestiones o problemas específicos (Van der Wal, 2017). Por lo tanto, el modelo de gobierno abierto se presenta como una oportunidad. Quienes se desempeñan en la Administración pública necesitan desarrollar la capacidad de construir y comunicar una narrativa sobre el valor público que buscan alcanzar, con el fin de persuadir, comprometer y atraer a los grupos de interés clave para asegurar los objetivos (Moore, 1995).

Ahora bien, en una era de creación de significado conjunto e intersectorial, de mayor interdependencia entre partes interesadas y de exigencias provenientes de la cultura y los medios de comunicación, quienes forman parte de la Administración pública también necesitan utilizar diversas herramientas comunicativas (Eshuis, 2012). Una herramienta crucial es la capacidad de posicionar de manera efectiva las políticas y programas como productos fundamentales de la gestión pública. La creación de marca implica el uso de signos, símbolos y etiquetas con el objetivo de evocar un sentido de identidad, asociación positiva y pertenencia en diversas partes interesadas.

Para dotar a la Administración pública de capacidades que respalden la misión de la agencia, los programas de gestión de asuntos y políticas públicas deben ser innovadores y desarrollar espacios para el aprendizaje, el intercambio y la creación de redes. Se destaca que estos programas deben incluir competencias digitales,

capacidades colaborativas y conciencia social y digital para mitigar los riesgos (Mergel, 2012).

Entonces, como resultado de la inestabilidad de la autoridad, quienes ostentan puestos de dirección pública deben desarrollar estrategias para consolidar su liderazgo en contextos de cambio e **incertidumbre** (Van der Wal, 2017). Por lo tanto:

- Deben lidiar con cambios de liderazgo y de legitimidad con mayor frecuencia y rapidez que antes.
- Deben gestionar eficazmente equipos de diferentes generaciones y tipos de profesionales, cada uno con ideas distintas sobre la organización y la gestión (Ryde, 2012; Noordegraaf, 2015). Cabe indicar que la nueva fuerza laboral valora un liderazgo claro e inspirador para incentivarlos o motivarlos (Holmes, 2012; Lyons y Kuron, 2014).
- Necesitan rendir cuentas de sus acciones y evidenciar su desempeño, ya que las instituciones ya no operan en la opacidad (Schillemans, 2011, 2015; Jacobs y Cuganesan, 2014). Con ello, buscan retener o recuperar legitimidad y autoridad.
- Deben gestionar nuevas formas de gobernanza participativa y co-producción de políticas, dejando atrás modelos elitistas (Alford y O'Flynn, 2012).

Sobre la gestión de la ética y la integridad, los gerentes pueden seguir el enfoque basado en el cumplimiento, que enfatiza la observancia de reglas y regulaciones para fomentar el cumplimiento de las normas (Paine, 1994; Maesschalck, 2004). Los instrumentos incluyen normas para la declaración de activos, actividades e intereses; criterios de selección de empleados; códigos penales sobre corrupción; y una amplia gama de sanciones y procedimientos disciplinarios (Van der Wal, Graycar y Kelly, 2016; Van der Wal, 2017).

También se recomienda el enfoque basado en la integridad, que enfatiza la articulación y la internalización de los valores organizacionales, así como la promoción del comportamiento ético basado en la competencia y el razonamiento moral. Se caracteriza por la formulación conjunta de códigos de ética, educación ética

y capacitación en concienciación, con alineación a valores institucionales (Van der Wal, Graycar y Kelly, 2016; Van der Wal, 2017).

Como muchos gobiernos, Ecuador está en proceso de renovar las directrices y códigos existentes o desarrollar otros nuevos para gestionar los desafíos éticos emergentes. Sin embargo, la evidencia indica que los códigos, reglas y directrices tienen un impacto limitado (Kaptein, 2011; Huberts, 2014), particularmente, en entornos caracterizados por comportamientos poco éticos, generalizados y sistémicos. De hecho, la concienciación, el diálogo, la capacitación y el liderazgo son fundamentales para fortalecer la competencia moral frente a los nuevos dilemas y expectativas (Van der Wal, 2017).

Para desenvolverse eficazmente en un mundo VUCA, quienes ejercen la dirección pública deberán contar con diversas competencias y cualidades, entre ellas: inteligencia y astucia; emprendimiento con espíritu de servicio público; colaboración y capacidad de conexión, con solidez en contenido y estilo; visión de futuro; y la capacidad de actuar como especialistas generalistas con una disposición constante al aprendizaje (Van der Wal, 2017).

3. Sistemas de integridad pública

Existe evidencia sobre los resultados de intervenciones y mecanismos como auditorías, enfoques de riesgos, reformas de digitalización, datos abiertos, facilidades y reducción de costos de transacción para el ejercicio de acceso a la información, reformas de transparencia de segunda generación, simplificación administrativa y mejora regulatoria, reformas en procesos de compras públicas, meritocracia y otras, que constituyen condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el control de la corrupción (Tavares, 2007; Gans-Morse, 2018; Roseth *et al.*, 2018; Jara Iñiguez, 2023). Por lo tanto, se ratifica la necesidad de reformas basadas en criterios de integridad (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

En Ecuador, las responsabilidades en materia de integridad están distribuidas entre diferentes instituciones pertenecientes a los cinco poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral

y de Transparencia y Control Social, así como en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, para garantizar que las distintas instancias que conforman un sistema de integridad trabajen hacia objetivos comunes, aprovechando sinergias y evitando redundancias o espacios no atendidos, es esencial establecer mecanismos de cooperación entre ellas (OECD, 2021). Esta necesidad se ratifica en la Recomendación de la OECD sobre Integridad Pública, que insta a los países a:

Fomentar mecanismos para la cooperación horizontal y vertical entre los funcionarios, entidades y organismos públicos, así como, siempre que sea posible, entre los niveles descentralizados de la administración, utilizando tanto medios formales como informales, con el fin de promover la coherencia, evitar duplicaciones y vacíos, y compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de las mejores prácticas. (OECD, 2017, p. 6)

La articulación de un sistema de integridad en Ecuador se dificulta debido a la falta de mecanismos de cooperación integral entre las distintas funciones del Estado y los diversos niveles desconcentrados de la Administración pública. Aunque en el pasado se han ejecutado algunas iniciativas, estas han sido bilaterales o no han involucrado a todos los actores. Además, no se ha evidenciado ninguna estrategia integral para promover el intercambio de información, la transferencia de conocimiento o el aprendizaje colectivo.

A pesar de que se han establecido ciertos mecanismos de colaboración en materia de integridad para detectar y sancionar casos de corrupción, tanto entre instituciones de una misma función del Estado como entre diferentes funciones, en Ecuador no existen disposiciones institucionales formales ni informales sobre integridad pública. Dichas disposiciones no reúnen de manera completa y exhaustiva a todas las instancias pertinentes de los poderes del Estado (OECD, 2021) y los niveles de gobierno.

En cuanto a los mecanismos de coordinación dentro de las funciones del Estado, la Función de Transparencia y Control Social

cuenta con un órgano coordinador, el Comité de Coordinación, integrado por los titulares de cada una de las entidades que la conforman, quienes eligen anualmente al presidente de la Función entre sus miembros. Entre otras atribuciones, este Comité tiene la responsabilidad de formular políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción; coordinar los planes de acción de las entidades de la Función; elaborar el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción; y presentar ante la Asamblea Nacional propuestas para efectuar reformas jurídicas en el ámbito de su competencia. A su vez, la ejecución y operatividad de los trabajos, políticas y planes del Comité de Coordinación están a cargo de la Secretaría Técnica, cuya autoridad es nombrada por el Comité a partir de una terna propuesta por el presidente (Asamblea Nacional, 2013).

No obstante, se evidencia la ausencia de liderazgo institucional en materia de integridad, lo que podría estar relacionado con la falta de reconocimiento del rol que desempeñan otras instancias en este ámbito. Este es el caso del Ministerio del Trabajo, responsable de áreas de política pública vinculadas con la integridad, como la meritocracia, la profesionalización, el fortalecimiento de capacidades, la cultura organizacional, la gestión del cambio, el control del servicio público, así como la detección y sanción de casos disciplinarios. Existe una estrecha relación entre la administración del talento humano y la integridad pública (OECD, 2021).

Ecuador podría establecer un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, basado en la cooperación estratégica y el diálogo entre las cinco funciones del Estado, los distintos niveles de gobierno y con la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Para su diseño e implementación, es fundamental alinear las propuestas institucionales y legales con los estándares internacionales en la materia y, al mismo tiempo, garantizar que se ajusten a la capacidad del país. Las reformas deben diferenciar entre aspectos sectoriales y transversales, lo que resulta útil en contextos de baja capacidad institucional y

gobernanza débil. Además, es posible explorar nuevas formas de relacionamiento para la construcción de la agenda de integridad.

Al respecto, y según la experiencia de la OECD, los países han adoptado distintos mecanismos para garantizar la cooperación en materia de integridad pública:

- Formales, para asegurar una toma de decisiones coherente y permitir el apoyo, la comunicación y el intercambio de información.
- Informales, para facilitar el intercambio y el apoyo horizontales.
- Diseñados para los niveles nacional y descentralizado, conforme al marco de gobernanza del país (OECD, 2020, p. 12).

Para abordar los problemas de cooperación, algunas lecciones relevantes para el contexto ecuatoriano incluyen, entre otras: crear espacios de diálogo, reflexión y cooperación entre las funciones del Estado y los órganos autónomos y descentralizados, respetando su autonomía, pero facilitando esfuerzos conjuntos para la implementación de programas de integridad pública coherentes y articulados en todas las instancias gubernamentales.

Con estos antecedentes, se evidencia la necesidad de conformar un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Dicho sistema debería definir roles y un conjunto de funciones alineadas con los mandatos constitucionales y legales, así como con las prioridades previamente analizadas y definidas en un proceso de cocreación, en el que se recomienda considerar los siguientes aspectos:

- Asegurar la participación de todas las instancias y actores relacionados con la integridad y la lucha contra la corrupción, incluyendo el sector público, la sociedad civil, el sector privado y la academia.
- Coordinar la aplicación de los instrumentos de integridad y anticorrupción.
- Comunicar y difundir las actividades, avances y resultados en la aplicación de estos instrumentos.

- Desarrollar estudios sobre integridad pública para identificar sectores y procesos de riesgo de corrupción, realizar mapeos de riesgos y explorar mecanismos para fortalecer el comportamiento íntegro.
- Implementar programas académicos y de educación continua que transversalicen la temática de integridad y promuevan la formación en principios éticos, la prevención de conflictos de interés y la toma de decisiones basada en valores.
- Desarrollar programas de incentivos y reconocimiento para quienes cumplen con la ley, así como la adopción de normas que impongan obligaciones de integridad al sector privado, tales como las relacionadas con gobierno corporativo y programas de cumplimiento.
- Generar campañas de comunicación y concienciación sobre integridad pública y el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- Promover la cooperación y el intercambio de buenas prácticas en materia de integridad pública.

Otros aspectos que pueden incorporarse en políticas y planes incluyen la implementación de acciones o instrumentos para garantizar la efectividad e independencia de los organismos de control y de la función judicial (Rose-Ackerman y Palifka, 2016). Estas medidas pueden incluir instrumentos legales, como la regulación de protección a denunciantes o mecanismos de colaboración eficaz (Dallagnol, 2018).

4. La innovación en la gestión pública

Los desafíos actuales y futuros que enfrentan las administraciones públicas son enormes, ya que deben adaptarse a los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos de la revolución 4.0, con el fin de mitigar y reducir sus consecuencias sociales y laborales negativas. Además, deben cumplir con los ODS para 2030, gestionar la crisis económica y social del período pospandemia, entre otros desafíos. Por lo tanto, para que las instituciones públicas estén preparadas para enfrentar estos retos, no basta con que sean innovadoras de manera experimental y voluntaria en algunas

políticas y servicios públicos. En el presente inmediato, las instituciones públicas deben ser innovadoras, flexibles y adaptables de manera integral y radical. Para lograrlo, es absolutamente esencial que incorporen la innovación en sus procesos internos de toma de decisiones y gestión (Ramió Matas, 2021).

Para abordar estos desafíos, surge el modelo de innovación pública, el cual implica generar espacios de diálogo y trabajo que permitan encontrar nuevos enfoques, metodologías y formas de gestión pública, favoreciendo la colaboración con otros sectores y actores de la sociedad. Además, involucra reconocer las capacidades y aportes de la ciudadanía en la solución de problemas de interés común, como la mejora en la prestación de servicios públicos, bajo una lógica de corresponsabilidad entre ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y gobierno (CLAD, 2016; Gobierno Abierto Ecuador, 2019).

Dado que la innovación pública va más allá de lo gubernamental e implica un compromiso cívico, que se expresa en términos colaborativos entre la ciudadanía, la función pública y el sector privado, es necesario producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgo. Esto con el propósito de favorecer la cocreación de decisiones y políticas públicas que permitan mejorar la prestación de los servicios públicos (Mariñez, 2020).

Por otro lado, la inteligencia artificial (IA) y la robótica representan una gran oportunidad para replantear los modelos de gestión en la Administración pública, con el fin de lograr procesos y resultados más efectivos y eficientes. Una de las principales ventajas de la actualización tecnológica en las instituciones públicas es la posibilidad de mantener, mejorar e incluso expandir los servicios públicos, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad económica. Sin embargo, implementar estas tecnologías puede generar resistencias, lo que obstaculizaría la motivación y el apoyo político para llevar a cabo esta transformación.

Para superar esta barrera, se propone que los directivos establezcan dos narrativas clave:

1. La Administración pública no puede postergar esta transformación, por lo que es imperativo incluirla en la agenda gubernamental.
2. La IA y la robótica, bien aplicadas, generarán nuevas oportunidades laborales, aunque será necesario implementar un proceso de selección de talentos innovador (Ramió, 2021).

5. Participación ciudadana y rendición de cuentas

Se empieza con la afirmación de que la participación ciudadana comprende las acciones ejercidas por la ciudadanía con el propósito de incidir, directa o indirectamente, en las decisiones y acciones gubernamentales de interés colectivo (Jara Iñiguez, 2022). Además, la participación puede considerarse desde dos perspectivas: como un medio y como un fin. Como medio, su principal propósito es mejorar el proceso de formulación de políticas públicas, lo que puede contribuir a aumentar la eficacia, eficiencia y legitimidad, al aprovechar los conocimientos y experiencias aportados por la ciudadanía. Por otro lado, como fin, busca redistribuir el poder público hacia la ciudadanía mediante mecanismos de democracia participativa y directa. En este contexto, la ciudadanía obtendría la capacidad de tomar decisiones vinculantes y de obligatorio cumplimiento para el Gobierno y su administración (Canto Sáenz, 2017; Rodríguez Benavides y Jara Iñiguez, 2020).

Por otro lado, la participación ciudadana está asociada con la innovación en la administración de políticas públicas, así como con la mejora en la prestación de servicios públicos, especialmente en un entorno cada vez más complejo y exigente. Con el paso del tiempo, la participación de la ciudadanía en diferentes etapas del proceso de formulación de políticas públicas se ha convertido en una práctica institucionalizada, lo que obliga a los gobiernos a incorporar elementos participativos en los programas, procesos y políticas que ofrecen a los ciudadanos (Díaz Aldret, 2017). Por ello, para la dirección pública profesional, la participación ciudadana representa un desafío importante.

El liderazgo público se enfrenta a la tarea de gestionar la participación ciudadana de manera efectiva en la construcción de políticas públicas. Esto implica no solo reconocer el valor de la participación en la innovación y mejora de los servicios públicos, sino también desarrollar habilidades para facilitar este proceso de manera inclusiva y transparente. Los responsables de la administración deben estar preparados para integrar mecanismos participativos en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, desde la identificación de problemas hasta la evaluación de resultados. Asimismo, deben garantizar que los aportes ciudadanos sean considerados de manera significativa en la toma de decisiones. No obstante, los cambios en la sociedad civil generan temas y demandas más diversas en la esfera pública, lo que agrega complejidad a la acción social (Jara Iñiguez, 2022). Pero, esta situación también representa una oportunidad, ya que permite la redefinición de la ciudadanía y una nueva manera de concebir la acción colectiva (Garretón, 2002).

Al mismo tiempo, tanto en la práctica como en la teoría de la Administración pública, se reconoce que el desarrollo de políticas públicas participativas responde a la presión ejercida por la ciudadanía, así como a la necesidad de abordar deficiencias específicas en la gestión gubernamental. Por ello, en la actualidad, para que las políticas y acciones gubernamentales sean consideradas legítimas, es fundamental que estén estrechamente vinculadas a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. Además, para mejorar su eficacia, la formulación de políticas públicas requiere de la participación de actores no gubernamentales y de la sociedad en general, quienes pueden aportar información, colaboración, conocimientos y experiencia (Díaz Aldret, 2017).

De esta forma, cuando la gestión gubernamental está basada en la participación, se viabiliza el empoderamiento ciudadano a través de aspectos clave como el acceso a la información, la inclusión y diversidad de participantes, la responsabilidad y el desarrollo de capacidades (Mayor Balsas, 2016). Así, se redefinen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y se fortalece el contrato social

(Rodríguez Benavides y Jara Iñiguez, 2020). En este marco, la rendición de cuentas se experimenta en tres etapas:

1. Proporcionar información sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos.
2. Explicar las razones por las que se tomaron determinadas decisiones.
3. Asumir la responsabilidad por dichas decisiones y, en su caso, por las consecuencias de errores y fracasos (Villoria Mendieta, 2019).

En la actualidad, la Administración pública promueve valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, así como el desarrollo de habilidades necesarias para una buena gobernanza. Además, en términos generales, busca fortalecer las capacidades organizacionales y del personal directivo para alcanzar los objetivos de política pública. En este sentido, bajo los actuales modelos de gobernanza, es fundamental una rendición de cuentas más horizontal y participativa (Dodds, 2012; Mariñez, 2018). La rendición de cuentas horizontal somete a quienes ejercen la función pública a controles y a un sistema de contrapesos por parte de organismos gubernamentales (Transparency International, 2009). Mientras tanto, la rendición de cuentas participativa se caracteriza por el involucramiento activo de la sociedad civil en los procesos de supervisión y fiscalización del gobierno.

Conclusiones

ECUADOR ENFRENTA GRANDES desafíos en la dirección pública en un contexto de creciente **incertidumbre**. La arquitectura institucional requiere fortalecer las capacidades de la alta dirección para gestionar con eficacia la conducción del Estado. Esta labor demanda constancia y sostenibilidad para generar una cultura de gestión integral, participativa, transparente y ética. Es crucial que quienes toman decisiones promuevan las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

La dirección pública necesita personal capacitado que, mediante inteligencia colectiva, pueda enfrentar los desafíos y generar oportunidades. Un liderazgo público sólido en la Administración del Estado es clave para alcanzar un desarrollo sostenible, siendo un compromiso tanto político como social. Para ello, es fundamental que la alta dirección pública esté formada y comprometida con el país, utilizando herramientas tecnológicas y estrategias de inteligencia para una gestión eficiente.

El contexto y la crisis multifacética global han profundizado desafíos estructurales en el país. La combinación de factores como la pandemia de covid-19, el cambio climático, la polarización política y los avances tecnológicos disruptivos han exacerbado las limitaciones institucionales, la desigualdad social y la inestabilidad política. Este análisis evidencia la necesidad de repensar la dirección pública, dotándola de herramientas estratégicas que prioricen la resiliencia y sostenibilidad de las instituciones, especialmente en escenarios de alta **incertidumbre**.

La profesionalización de la dirección pública es un elemento clave para fortalecer la gobernanza y garantizar una Administración pública eficaz. Sin embargo, este proceso no debe reducirse a la tecnificación de la función directiva, sino que debe comprenderse como un mecanismo para consolidar estructuras institucionales

resilientes, capaces de responder con eficiencia a los desafíos del presente y de anticiparse a las problemáticas del futuro. La alta rotación del personal directivo, la fragmentación de la acción gubernamental y la limitada capacidad de retención de conocimiento institucional emergen como factores críticos que dificultan la consolidación de un liderazgo efectivo y de una gestión basada en evidencia.

La alta rotación en los niveles jerárquicos superiores afecta la continuidad de las políticas y proyectos públicos. La falta de memoria organizativa y de mecanismos efectivos para preservar el aprendizaje institucional impide el desarrollo de una gestión informada y eficiente. Se enfatiza la urgencia de profesionalizar la dirección pública mediante procesos de selección basados en mérito y capacidad, fortaleciendo así el liderazgo en un entorno cambiante. Asimismo, se plantea la prospectiva como una herramienta clave para gestionar el presente con visión de futuro, promoviendo la participación ciudadana en el diseño del porvenir, en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas públicas.

Entre los principales desafíos de la dirección pública se encuentran la insuficiencia de capacidades estatales, el déficit de liderazgo y los problemas asociados a la transparencia y la integridad. Las limitaciones en recursos humanos y tecnológicos, sumadas a un liderazgo insuficientemente preparado, afectan negativamente el desempeño institucional. A esto se suma la persistencia de prácticas corruptas, que socavan la confianza ciudadana en el sistema público. Se resalta la importancia de promover estrategias que combinen el fortalecimiento de las capacidades institucionales con un compromiso ético robusto.

Se identifica la internacionalización de la dirección pública como una estrategia para enfrentar los desafíos locales mediante aprendizajes globales. La participación de Ecuador en organizaciones internacionales y la implementación de políticas de gobernanza multinivel se presentan como oportunidades clave para articular acciones entre niveles de gobierno y actores internacionales. Sin embargo, los avances en esta área dependen en gran medida de

la sostenibilidad de los compromisos adquiridos, especialmente frente a cambios políticos internos. Este análisis demuestra que la cooperación internacional no solo fortalece las capacidades estatales, sino que también fomenta la innovación en la gestión pública. Asimismo, se destaca que la cooperación puede ser una herramienta eficaz en la lucha contra la corrupción.

Para responder a estos desafíos, se propone una agenda estratégica para fortalecer el liderazgo transformador, implementar políticas de integridad y fomentar la innovación en la Administración pública. La participación ciudadana se presenta como un eje transversal para legitimar las instituciones y mejorar su desempeño. Asimismo, se reconoce la necesidad de incorporar tecnologías avanzadas y herramientas digitales como parte integral de la modernización institucional. Estas propuestas no solo responden a los retos actuales, sino que también promueven una visión de futuro.

En la obra se destaca que la dirección pública en Ecuador enfrenta una serie de desafíos que, si bien evidencian limitaciones significativas, también abren espacios para la innovación y el fortalecimiento institucional. Se aborda la necesidad de superar la fragmentación institucional y las barreras de coordinación intergubernamental. Estas dificultades han limitado la capacidad del Estado para implementar políticas públicas integrales y sostenibles, afectando tanto la eficiencia como la percepción ciudadana sobre el desempeño gubernamental.

Otro reto es la limitada adopción de tecnologías y herramientas digitales en los procesos de gestión pública. Aunque existen avances en la digitalización, el acceso desigual a estos recursos entre las diferentes regiones del país amplifica las brechas en la prestación de servicios públicos. Asimismo, la transformación digital requiere una mayor inversión en la capacitación del personal y en infraestructura tecnológica, elementos que actualmente resultan insuficientes.

En términos de oportunidades, el contexto actual permite vislumbrar el fortalecimiento de alianzas estratégicas con actores internacionales, lo que puede traducirse en transferencias de

conocimiento y financiamiento para proyectos de desarrollo. La cooperación internacional, además, representa una vía para adoptar mejores prácticas en áreas como transparencia, integridad y evaluación de políticas públicas.

A su vez, la dirección pública puede aprovechar la creciente demanda ciudadana de participación y rendición de cuentas. Este interés social plantea un desafío para las instituciones, pero, al mismo tiempo, es una oportunidad para implementar mecanismos innovadores de participación ciudadana, como presupuestos participativos y consultas públicas digitales. Estas herramientas pueden aumentar la legitimidad institucional y fortalecer la confianza ciudadana.

Asimismo, la dirección pública tiene la oportunidad de consolidar un liderazgo más profesional y adaptativo. El fomento de una cultura de integridad y compromiso ético en los niveles más altos de gobierno puede establecer las bases para una Administración más eficiente y orientada al servicio público. En este sentido, las reformas estructurales y los programas de capacitación pueden ser catalizadores clave para transformar las debilidades actuales en fortalezas sostenibles a largo plazo.

Más allá de la realidad ecuatoriana, los hallazgos de esta investigación permiten extraer reflexiones de alcance global. La dirección pública en América Latina enfrenta retos similares en términos de estabilidad institucional, profesionalización del liderazgo y articulación de estrategias de cooperación internacional. En este sentido, la experiencia ecuatoriana pone de relieve la necesidad de fortalecer las capacidades estatales mediante modelos de gobernanza más flexibles, la implementación de tecnologías emergentes y la construcción de alianzas estratégicas que permitan el aprendizaje mutuo y la transferencia de buenas prácticas.

Desde una perspectiva metodológica, esta obra ha adoptado un enfoque heurístico que, combinando análisis cualitativo y herramientas estratégicas, ha permitido identificar patrones en la gestión directiva y formular propuestas de intervención orientadas a la transformación institucional. No obstante, los hallazgos

presentados deben considerarse un punto de partida para futuras investigaciones, en tanto existen áreas que requieren una profundización analítica, especialmente en lo que respecta a la medición del impacto de las políticas de profesionalización, la efectividad de las estrategias de gobernanza multinivel y la sostenibilidad de los procesos de modernización administrativa.

Con ello, este libro se presenta como un recurso invaluable para responsables de la toma de decisiones, personal académico y profesionales con interés en transformar la gestión pública en Ecuador y la región.

Referencias bibliográficas

- Abelson, M., y Baysinger, B. (1984). Optimal and dysfunctional turnover: Toward an organizational level model. *The Academy of Management Review*, 9, 331–341.
- Agranoff, R., y McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. (2013). Challenges and ways forward for public administration globally. En Y. G. M. S. de Vries (Ed.), *Training for leadership* (pp. 65–74). IIAS, IASIA, Editions Bruylant.
- Alford, J., y Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy & Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Alford, J., y O’Flynn, J. (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external providers*. Palgrave Macmillan.
- Asamblea Nacional. (2010a). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional. (2010b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional. (2010c). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial Segundo Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional. (2013). *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*. Registro Oficial Segundo Suplemento 53, 7 de agosto de 2013.
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos*. Registro Oficial Segundo Suplemento 802, 21 de julio de 2016.

- Asamblea Nacional. (2023). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)*. Registro Oficial 245, 7 de febrero de 2023.
- Ashikali, T., y Groeneveld, S. (2015). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment: Leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration*, 35(2), 146–168.
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza: Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, (66), 28–47.
- Ayllón, B. (2011). La cooperación internacional para el desarrollo: Reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales. En C. Murillo (ed.), *Hacia un nuevo siglo en las Relaciones Internacionales* (pp. 277–299). Universidad Nacional de Costa Rica.
- Ayllón, B. (2013). *La Cooperación Sur-Sur y triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Balzacq, T. (2019). Securitization theory: Past, present, and future. *Polity*, 51(2). <https://doi.org/10.1086/701884>
- Bañón, R. (2014, 11–14 de noviembre). La profesionalización de la función pública: Los cuadros directivos. En *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Bárceñas, A. (2018). Mejorar la cooperación para el desarrollo internacional. *CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/articulos/2018-mejorar-la-cooperacion-desarrollo-internacional>
- Bauhr, M., y Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>
- Baz, V. R. (2015). La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional: Algunas enseñanzas de Portugal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. *Nueva Época*, (14).
- Bellé, N. (2014). Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 109–136.

- Bembi, M., de-Angelis, J., y Molinari, A. (2018). *Cooperación Sur-Sur como estrategia de desarrollo: El caso de América Latina y África* (vol. 27). IIEP-Baires. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/89059>
- Bennett, N., y Lemoine, J. (2014). Lo que VUCA realmente significa para ti. *Horizontes de Negocios*, 57(3), 311–317.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. En J. Benington & M. Moore (Eds.), *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Benington, J., y Moore, M. (Eds.). (2010). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Berman, S. L., Down, J., y Hill, C. W. (2002). Tacit knowledge as a source of competitive advantage in the national basketball association. *Academy of Management Journal*, 45, 13–31.
- BID-OCDE. (2020). *Panorama de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Bitar, S. (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina* (78).
- Blutman, S., Cao, R., Aubain, M., Bisurgi, P., Chirino, J., y González, G. (2023). *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y más*. INAP.
- Breslauer, G. W. (2002). *Gorbachev and Yeltsin as leaders*. Cambridge University Press.
- Brookes, S., y Grint, K. (2010). *The new public leadership challenge*. Palgrave Macmillan.
- Bromfield, N. (2024). Uncertainty and ambiguity during a crisis and the challenge for public management: COVID-19 crisis management in the United States, the United Kingdom and Australia. En H. Dickinson, C. Smith, S. Yates, y J. O’Flynn (Eds.), *Research handbook on public management and COVID-19* (pp. 57–71). Edward Elgar Publishing.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21–53.

- Buscaglia, E., y Van Dijk, J. (2004). Controlling organized crime and corruption in the public sector. *Forum on Crime and Society*, 1(3), 3–34. <https://bit.ly/2xgA9OM>
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (2010). *Open government: Gobierno abierto*. Al-gón Editores.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. Flacso, IIS UNAM, Plaza y Valdés.
- Campos, C. (2021). El futuro del empleo público local: Retos ante un mundo digital. *Documentación Administrativa*, (7), 126–144. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10894>
- Canto Saenz, R. (2017). Participación ciudadana, pluralismo y democracia. *Revista de Ciencias Sociales*, 54–75.
- Caro, M. (2019). Utilidad del mainstream teórico de las Relaciones Internacionales para el abordaje de la agenda internacional contemporánea. *Revista de Estudios Internacionales*, 1(1).
- Carrillo, P. (2004). Las diferencias salariales entre el sector público y privado en el Ecuador. *Cuestiones Económicas*, 20(2–3), 165–174.
- Casado, M. (2018). Desecuritización, un concepto en construcción: El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima. *Relaciones Internacionales*, (38), 58–78.
- Castillo, C. (2020). Simplicidad en la Administración pública y mejoramiento de la democracia. *Revista de Comunicación*, (19), 101–115.
- Castillo, M. (2021). Sector público en un entorno VUCA: El desafío de la adaptación permanente. *Innova ICAP*, (7). Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Catalá, R., y Cortés, O. (2019). *Administración 2030: Una visión transformadora*. Observatorio del Sector Público Esade–PwC.
- Cedeño-Alcívar, J. (2023). *Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008–2015*. Flacso.
- Cedeño, J. (2023). La incidencia del liderazgo político en Colombia y Ecuador en su rol de oferentes de cooperación Sur-Sur (2008–2015). *Integración y Cooperación Internacional*, (37), 7–27.

- Cejudo, G. (2018). La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos. En F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la Administración pública: Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 25–42). Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctvqmp31d.4>
- Cepal. (2013, 12 de septiembre). Día de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur. <https://www.cepal.org/es/articulos/2013-dia-naciones-unidas-la-cooperacion-sur-sur>
- Cepal. (2014). Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo. En J. Máttar y D. Perotti (eds.). Cepal/Ilpes.
- Cepal. (2022). *Ciencia, tecnología e innovación: Cooperación, integración y desafíos regionales*. Cepal.
- Cepal. (2023). *Prospectiva para el desarrollo: Aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro*. Naciones Unidas.
- Cregård, A., Corin, L., y Skagert, K. (2017). Voluntary turnover among public sector managers: A review. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(2), 89–114.
- Congope. (2022). *Marco normativo, conceptual y nuevas corrientes metodológicas para la canalización de recursos de la cooperación internacional con enfoque en los gobiernos provinciales*. Congope.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Última reforma: Registro Oficial 377, 25 de enero de 2021.
- Coviello, D., y Gagliarducci, S. (2017). Tenure in office and public procurement. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 59–105.
- Chiasson-LeBel, T. (2020). Tres períodos de relaciones entre las élites y el Estado: Una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador. En B. R. L. North (ed.), *Concentración económica y poder político en América Latina* (pp. 93–136). Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm013c.6>
- Chillemans, T. (2015). Managing public accountability: How public managers manage public accountability. *International Journal of Public Administration*, 38(6), 433–441.

- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, (69), 5–40.
- Chudnovsky, M. (2021). Latin American public administration. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1426>
- Chudnovsky, M., y Cafarelli, M. L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público: Argentina, 2003–2016. *Foro Internacional*, 58(2), 275–312.
- Clad. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. CLAD.
- Clad. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. CLAD.
- Claramunt, J. C. (2022). Transparencia y participación ciudadana: La lucha contra la corrupción como eje vertebrador del proceso democrático. *Revista Española de la Transparencia*, (15), 107–129.
- Corin, L., Berntson, E., y Härenstam, A. (2016). Managers' turnover in the public sector—The role of psychosocial working conditions. *International Journal of Public Administration*, 39(10), 790–802. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1035786>
- Cortázar, J., Lafuente, M., y Sanginés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. BID.
- Covarrubias, O. M. (2020). VUCA world y lecciones de interdependencia COVID-19. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7, 182–189, 513–532.
- Cristia, J., y Vlaicu, R. (2022). *Digitalizar los servicios públicos: Oportunidades para América Latina y el Caribe*. BID.
- Cristo, C. (2003). *Programa Brasileiro de Prospectiva Tecnológica Industrial*. Secretaría de Tecnología Industrial, Ministerio para el Desarrollo.
- Dallagnol, D. (2018). *A luta contra a corrupção*. Primeira Pessoa.

- Demurtas, A. (2019). Veinte años de la teoría de la securitización: Puntos fuertes y débiles de su operacionalización. *Análisis Jurídico-Político*, 1(1), 167–187. <https://doi.org/10.22490/26655489.3470>
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341–379.
- Diéguez, G., González, D., y Zuvanic, L. (2020). *El Estado desde casa: El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la alta dirección pública* (Documento de Políticas Públicas 225). Cippec.
- Dodds, K. (2012). Public administration in an age of austerity: The future of the discipline. *Public Administration*, 27(3).
- Elkins, Z., Ginsburg, T., y Melton, J. (2009). *Endurance national constitutions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595>
- Eshuis, J., y Klijn, E. H. (2012). *Branding in governance and public management*. Routledge.
- FCD, TI, y GIZ. (2023). *Barómetro de la corrupción en Ecuador*. FCD.
- Foro de Alto Nivel. (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. Programa de Acción de Accra.
- Fouquet, A. (2004). La deslocalización de la producción en la era global: Diferencias regionales en la industria maquiladora de México. *Región y Sociedad*, 16(30).
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Gans-Morse, J. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171–188.
- García-Escudero, P. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 171–216.
- Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la Cepal*, (76), 7–24.

- Gascó Hernández, M. (2017). Las claves para abrir gobiernos: Una mirada desde la burocracia. En A. Nasser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 283–298). Cepal.
- Gerson, D. (2020). Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, (40). OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>
- Gobierno Abierto Ecuador. (2019). Acerca del Gobierno Abierto. <https://www.gobiernoabierto.ec/que-es-gobierno-abierto/>
- Gobierno Abierto Ecuador. (2020). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019–2022*. Versión reprogramada.
- Godet, M., Durance, P., y Prospektiker. (2008). *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos*. Cuadernos de Lipsor.
- Gómez Mont, C., Del Pozo, C. M., Martínez Pinto, C., y Martín del Campo Alcocer, A. V. (2020). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Panorámica regional e instantáneas de doce países*. BID.
- González Hernández, R. (2011). La agenda pendiente de la modernización administrativa pública local: Los cambios en el comportamiento. *Ciencia Administrativa*, 2, 10–16.
- Gorriti, M. (2010). Los directivos públicos profesionales en la AGE: Origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio. En L. Ortega y L. Maeso (eds.), *La alta dirección pública: Análisis y propuestas* (pp. 47–72). INAP.
- Government of Canada. (2024). Policy Horizons Canada. <https://horizons.service.canada.ca/>
- Grandinetti, R., Miller, E., Rosconi, A., y Rodríguez, E. (2022). Puesta en cuestión de la pandemia de COVID-19 como movilizadora de la apertura del gobierno: Análisis de las iniciativas de gestión emergentes en los gobiernos locales de Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(39), 41–47.

- Grasa, R. (2006, 16 de julio). Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: Aclaraciones y propuestas iniciales. *Cidob d'Afers Internacionals*, (72), 85-95. <https://www.jstor.org/stable/40586213>
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Hambrick, D., Finkelstein, S., y Mooney, A. (2005). Executive job demands: New insights for explaining strategic decisions and leader behaviours. *Academy of Management Review*, 30(3), 472-491. <https://doi.org/10.5465/AMR.2005.17293355>
- Han, Y. (2019). The impact of accountability deficit on agency performance: Performance-accountability regime. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1679237>
- Hall, J., y Battaglio, R. P. (2018). Reduced-boundary governance: The advantages of working together. *Public Administration Review*, 78(4), 499-501.
- Heidari-Robinson, S. (2017). Subjecting Donald Trump's war against the administrative state to management science. *Public Administration Review*, 77(5), 641-642.
- Helmke, G. (2005). *Courts under constraints: Judges, generals and presidents in Argentina*. Cambridge University Press.
- Hess, S. (1998). The once to future worlds of presidents communicating. *Presidential Studies Quarterly*, 28(4), 748-753.
- Holmes, L. (2012). Researching Gen Y ... do you know how to speak to them.
- Hong, S., y Kim, Y. (2019). Loyalty or competence: Political use of performance information and negativity bias. *Public Administration Review*, 79(6), 829-840.
- Huberts, L. (2014). *The integrity of governance*. Palgrave Macmillan.
- Iacoviello, M., Llano, M., y Strazza, L. (2011, 10-12 de agosto). Profesionalización de la alta dirección pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas [Ponencia]. VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Argentina.

- Ibarz Moret, A., y Rubio Núñez, R. (2019). *La participación en la administración general del Estado a través de medios digitales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ilpes-Cepal. (2024, 16 de abril). Curso de Prospectiva para el Desarrollo 2024.
- INEC. (2024). Calidad de servicios públicos. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/calidad-de-los-servicios-publicos/>
- INEC. (2024). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- Jacobs, K., y Cuganesan, S. (2014). Interdisciplinary accounting research in the public sector: Dissolving boundaries to tackle wicked problems. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8), 1250-1256.
- Jara Iñiguez, I. (2022). Institucionalización de la participación ciudadana y control social en Ecuador. En J. R. Sierra Rodríguez (ed.), *Escenarios de la participación ciudadana: Una visión multinivel*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Jara Iñiguez, I. (2023). Estado de la transparencia y acceso a la información pública en Ecuador pos-pandemia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(267-272), 396-415.
- Jara Iñiguez, I., y Cedeño Alcívar, J. (2019). Rotación de directivos públicos: ¿Problema de gestión o solución de confianza política? *Podium*, (35), 1-22. <https://doi.org/10.31095/podium.2019.35.1>
- Jara Iñiguez, I. J., y Cedeño, J. (2020). Gestión de la rotación del personal directivo público: ¿Existen buenas prácticas en la región andina? Análisis de evidencias en: Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (19), 42-62. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.03>
- Jara Iñiguez, I., y Cedeño Alcívar, J. (2022). Rotación en el jerárquico superior y memoria organizativa: Caso Administración pública ecuatoriana 2012-2016. *Espacios Públicos*, 23(57), 41-55.

- Jara Iñiguez, I., Cevallos, G., y Cedeño, J. (2023). *Proyecto IAEN-PI-2020-025. Rotación de directivos públicos en Ecuador, desempeño y aprendizaje organizativo*. IAEN.
- Jensen, M., y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Jiménez-Díaz, J. (2013). Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España. *Barataria*, 5, 125–141.
- Jiménez-Díaz, J. F., Ruiloba-Núñez, J. M., y Collado-Campaña, F. (2021). Liderazgo político para un mundo nuevo: Cambios globales y pandemia de la Covid-19. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(242), 109–141.
- Jiménez, W. (2012). *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales de Colombia*. INAP.
- Jiménez, W. (2015). Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial: Experiencias en Colombia. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 25(55), 23–40.
- Johansen, B. (2007). *Get there early: Sensing the future to compete in the present*. Berrett-Koehler Publishers.
- Kacmar, K., Andrews, M., Van Rooy, D., Steilberg, R., y Cerrone, S. (2006). Sure everyone can be replaced... but at what cost? Turnover as a predictor of unit-level performance. *Academy of Management Journal*, 49(1), 133–144.
- Kaptein, S. P. (2011). Towards effective codes: Testing the relationship with unethical behavior. *Journal of Business Ethics*, 99(2), 233–251.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la economía política mundial*. Gel.
- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaborative imperative. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 10–19.
- Kim, S., y Vandenberg, W. (2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public Administration Review*, 70(5), 701–709.

- Kim, S., Vandenberg, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, P. F., Christensen, R. K., y Desmarais, C. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79–102.
- Kinder, T., y Stenvall, J. (2021). Public value and public services in the post-virus economy. *Public Sector Economics*, 45(3), 329–361. <https://doi.org/10.3326/pse.45.3.2>
- Kiltgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *IMF/World Bank, Finance and Development*, 35(1), 3.
- Klijn, E. H., y Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kopecký, P., Mair, P., y Spirova, M. (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press.
- Kopecký, P., Meyer Sahling, J. H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., & 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, 416.
- Kristof-Brown, A. L. (2000). Perceived application fit: Distinguishing between recruiters' perception of person-job and person-organization fit. *Personnel Psychology*, 53(3), 643–671.
- Lafuente, M., y Manning, N. (2016). Liderazgo y desarrollo de capacidades de los directivos del sector público. En *Segunda Cumbre de Conocimiento y Políticas entre China y América Latina y el Caribe* (Doc. para Discusión IDB-DP-432). BID.
- Lafuente, M., y Molina, E. (2018). *Building state capacity in the Caribbean: A baseline report of the civil service*. BID.
- Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media.
- Lechini, G., y Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI: Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración*, (11), 114–133.

- Lechuga, J., y Leyva, O. (2020). Escenarios 2020 del orden mundial: Análisis desde la prospectiva estratégica. *Ánfora de la Universidad Autónoma de Manizales*, 27(48), 137–161. <https://doi.org/10.30854/anf.v27.n48.2020.672>
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503.
- Lehner, F. y Maier, R. (2000). How can organizational memory theories contribute to organizational memory systems? *Information Systems Frontiers*, 2, 277–298. <https://doi.org/10.1023/A:1026516627735>
- Leland, S., Carman, J. y Swartz, N. (2012). Understanding managerial succession planning at the local level: A study of the opportunities and challenges facing cities and counties. *National Civic Review*, 101(2), 44–50.
- León-Ramírez, S. V., Heredia Llatas, F. D., Urbina Andonaire, L. R., y Enríquez Calderón, R. A. (2023). (2023). Prospectiva y modernización en la gestión pública en gobiernos locales. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(especial 9), 501–517. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.e9.31>
- Lévy, P. (2004). *Inteligencia colectiva: Por una antropología del ciberespacio*. OPS.
- Levy-Carciente, S. (2022). *Índice de burocracia en América Latina 2022*. Center for Latin America; Atlas Network.
- Lindberg, C., y Soria Morales, E. (2021). *Civil service capacities in the SDG era*. OECD.
- Longo, F. (2013). Diez años de alta dirección pública en Chile. En *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1–9).
- Longo, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial: Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (especial 3, Serie Innovación Pública).
- Lyons, S. y Kuron, L. (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. *Journal of Organizational Behavior*, 35(S1), 139–157.

- MAE. (2013). *Política de Estado: Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Registro Oficial. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulaciones/2018-10/Documento_Politica-Estado-Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico.pdf
- Maesschalck, J. (2004). Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity*, 7(1), 20–41.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío: La banalización de la democracia occidental*. Alianza.
- Malacalza, B. (2020). *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina*, vol. 2. Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT32>
- Malamud, C., y Núñez, R. (2021). Gobierno, gobernabilidad y pandemia en América Latina. Real Instituto Elcano.
- Malé, J., y Cors, C. (2022). Las relaciones internacionales de las ciudades y los gobiernos locales: Autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 49–68. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/322>
- March, J. G., y Olsen, J. P. (2008). The logic of appropriateness. En R. Goodin, M. Moran & M. Rein (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 689–708). Oxford University Press.
- Mariñez, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral*, 23(65), 47–87.
- Mariñez, F. (2018). Tipos de rendición de cuentas en la Administración pública: Del modelo burocrático a la gobernanza colaborativa. *Revista Buen Gobierno*, 24(26).
- Mariñez, F. (2020). Innovación pública en América Latina: Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 5–18.
- Mayor Balsas, J. M. (2016). *Presupuesto participativo de Molina de Segura*. Ayuntamiento de Molina de Segura.
- Mayorga, F., y Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*. IRG.

- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 33–43.
- Medina, J. (2014). El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: Factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI. En J. Máttar y D. Perrotti (eds.), *Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo* (pp. 171–201). Cepal.
- Medina, J. (2020). Escuelas de los estudios del futuro. En J. Medina (ed.), *Abriendo caminos en la prospectiva para el desarrollo de América Latina* (pp. 180–215). Universidad del Valle.
- Medina, J., Becerra, S., y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ec0f284f-db91-4c1c-9f6e-c14285fc2d83/content>
- Medina, J., Patrouille, R., y Vitale, J. (2021, febrero 22). *América Latina y el Caribe y sus visiones de futuro. Seminario 1: Marcha y contramarcha en la construcción de capacidades prospectivas en América Latina* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/D1GR1B4F-NI>
- Meier, K. J. y Hicklin, A. (2007). Employee turnover and organizational performance: Testing a hypothesis from classical public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 573–590. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum028>
- Memon, M., Salleh, R. y Noor, M. (2015). Linking person-job fit, person-organization fit, employee engagement and turnover intention: A three-step conceptual model. *Asian Social Science*, 11(2).
- Mergel, I. (2012). *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. John Wiley & Sons.
- Ministerio de Finanzas. (2024). *Ejecución presupuestaria consolidada por grupo: Gastos*.
- Ministerio del Trabajo. (2017). *Acuerdo Ministerial MDT-2017-0152*.

- Ministerio del Trabajo. (2017). *Acuerdo MDT-2017-0153: Suspéndese la aplicación y ejecución de lo dispuesto en los Acuerdos Ministeriales MRL-2011-00366 y NMRL-2013-0137*. Registro Oficial 102, 18 de octubre de 2017.
- Ministerio del Trabajo. (2021, diciembre). *Guía metodológica para la aplicación del Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia*.
- Miller, D. (1991). Stale in the saddle: CEO tenure and the match between organization and environment. *Management Science*, 37(1), 34–52.
- Monje, J. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana: La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Ilpes–Cepal.
- Mojica, F. (2019). Una visión internacional de prospectiva multisectorial. En D. Villacís (ed.), *Dos maneras de acercarnos al futuro* (pp. 23–48). UPacífico.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1), 183–208.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moore, M., y Benington, J. (2011). Conclusions: Looking ahead. En J. Benington & M. Moore (Eds.), *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el régimen de cooperación internacional al desarrollo. *Humania del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, 10(19), 93–108.
- Mor Barak, M., Nissly, J., y Levin, A. (2001). Antecedents to retention and turnover among child welfare, social work, and other human service employees: What can we learn from past research? A review and meta-analysis. *Social Service Review*, 75(4), 625–661.

- Mosley, J. E., y Jarpe, M. (2019). How structural variations in collaborative governance networks influence advocacy involvement and outcomes. *Public Administration Review*, 79(5), 629–640.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573.
- Nabatchi, T. (2012). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. Oxford University Press.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., y Rosales, D. (2018). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Nieto, F., y Velasco, E. (2018). Una agenda. En F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la Administración pública: Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 9–22). Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctvqmp31d.3>
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Palgrave Macmillan.
- North, L., y Poma, C. (2020). Presentación. En C. Poma y L. North (eds.), *Concentración económica y poder político en América Latina* (pp. 13–39). Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm013c.4>
- OECD. (2017). *Skills for a high performing civil service*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Recomendación de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OECD. (2018). *Open government data report: Enhancing policy maturity for sustainable impact*. OECD Publishing.
- OECD. (2020a). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- OECD. (2020b). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>

- OECD. (2021). *La integridad pública en el Ecuador: Hacia un sistema nacional de integridad*. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1f00de5c-es>
- OECD. (2023). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>
- OECD. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- OECDiLibrary. (2021). *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/0f611fc2-es/index.html?itemId=/content/component/0f611fc2-es>
- O’Leary, R., y Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507–522.
- Oliveros, V., y Schuster, C. (2018). Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759–792.
- Open Government Partnership. (2023, 1 de septiembre). *Informe de resultados Ecuador 2019–2022*. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ecuador-results-report-2019-2022/>
- Osborne, S. (2021). *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.
- Ospina, S. M. (2017). Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies. *Public Administration Review*, 77(2), 275–287.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 519–548.
- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 209–229). Cepal.

- Otero, M., y Steinberg, F. (2019). Escenario económico internacional, crecimiento, incertidumbre y riesgos. *Panorama Estratégico*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7137353>
- Páez Bimos, P. M. (2019). *Corrupción, transparencia, participación ciudadana y transición*. Cevallos.
- Paine, L. S. (1994). Managing for organizational integrity. *Harvard Business Review*, 72(2), 106–117.
- Panizza, F. E., Peters, B. G., y Larraburu, C. R. (2023). The issue of patronage in Latin America. En F. Panizza, B. G. Peters & C. R. Larraburu (Eds.), *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations* (pp. 3–30). University of Pittsburgh Press.
- Paredes, M., y Maldonado, L. (2023). Escenarios futuros del sector ciencia, tecnología e innovación en Paraguay: Estudio prospectivo al 2050. *Revista Latam*. <https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/698>
- Park, T., y Shaw, J. (2013). Turnover rates and organizational performance: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 98(2), 268–309.
- Perry, J. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471–488.
- Perry, J. L., Hondeghem, A. y Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681–690.
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2010). The failure of anti-corruption policies: A theoretical mischaracterization of the problem. *Working Paper*, (19). The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Peters, G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Peters, B. G., Alba Tercedor, C., y Ramos, C. (Eds.). (2021). *The Emerald handbook of public administration in Latin America*. Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201020>

- Petrovsky, N., James, O., Moseley, A., y Boyne, G. A. (2017). What explains agency heads' length of tenure? Testing managerial background, performance, and political environment effects. *Public Administration Review*, 77(4), 591–602.
- Pieterse, W., Baptista, D., Rosas, D., y Franco, A. (2023). La transformación digital de los servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica del BID: 2774*. BID, División de Mercados Laborales y Seguridad Social.
- Ramió Matas, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: Presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Perri, H. (2024, 2 de agosto). Gobernanza anticipatoria para fortalecer capacidades: Anticipación, compromiso e integración. [Conferencia].
- Plá, J. (2019). Hacia un nuevo perfil. *BIA: Aparejadores de Madrid*, (302), 50–53.
- Pintos Santiago, J. (2017). El transversal principio de transparencia en las Administraciones públicas. En J. Pintos Santiago (ed.), *Calidad, transparencia y ética pública* (pp. 203–248). INAP.
- Piñeiro Aguiar, E. (2018). El Estado ritual: Imaginarios, mitos y defensa de lo político común. En J. Peña y Lillo y J. Polo Blanco (eds.), *El Estado en disputa frente a la contraofensiva neoliberal* (pp. 65–88). Ciespal.
- PNUD. (2024a). *Cumbre del Futuro*. <https://www.un.org/es/summit-of-the-future>
- PNUD. (2024b). *Rumbo al 2030*. <https://www.undp.org/es/rumbo-al-2030-acelerar-el-progreso-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- PNUD. (2024c). *Informe sobre desarrollo humano 2023–2024: Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. PNUD. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24snapshots.pdf>

- Porrúa, M., Lafuente, M., Roseth, B., Ripani, L., Mosqueira, E., Reyes, A., Fuenzalida, J., Suárez, F., y Salas, R. (2021). *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*. BID. <https://doi.org/10.18235/0003245>.
- Presidencia de la República. (2011). *Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, Ecuador*. Quito.
- Presidencia de la República. (2019). *Decreto Ejecutivo 624: Optimización de la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior y empresas públicas*. Registro Oficial Suplemento 404, 11 de enero de 2019.
- Presidencia de la República. (2020a). *Decreto Ejecutivo 1118*.
- Presidencia de la República. (2020b). *Decreto Ejecutivo 1184: Derógase los Decretos Ejecutivos 1041, 1047 y 1118*. Quito.
- Presidencia de la República. (2022). *Lineamientos para la optimización del gasto público*. Decreto Ejecutivo 457. Registro Oficial Suplemento 87, 20 de junio de 2022. Última reforma: 2 de septiembre de 2022.
- Puello-Socarrás, J. (2015). Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo: Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973–2015). En L. Rojas (ed.), *Neoliberalismo en América Latina: Crisis, tendencias y alternativas* (pp. 19–42). Clacso.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organization*. Jossey-Bass Publishers.
- Ramírez-Alujas, Á. (2013). Los nuevos desafíos de la dirección pública en el contexto del gobierno abierto: Gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. *Buen Gobierno*, (14), 8–37.
- Roberts, N. (2003). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658–669.

- Rodríguez-Drincourt, J. (2019). Transparencia, profundización democrática y justicia constitucional: El caso de las contribuciones exteriores ante la jurisdicción constitucional francesa. En J. Rodríguez-Drincourt (ed.), *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción* (pp. 195–227). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rodríguez Benavides, C., y Jara Iñiguez, I. (2020). El proceso de presupuesto participativo: ¿Adhesión o decepción ciudadana? Caso: Gobierno Autónomo Descentralizado de La Concordia. *Revista Española de la Transparencia*, (11), 267–292.
- Rose-Ackerman, S. (2016). Bureaucratic corruption. En S. Rose-Ackerman (Ed.), *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (pp. 51–92). Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S., y Palifka, B. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., Peña, N., Estévez, E., Linares Lejarraga, S., y Fillottrani, P. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. BID. <https://doi.org/10.18235/0001150>
- Roseth, B., y Amézaga, K. Y. (2021, junio). *Servicios públicos durante la pandemia: ¿Qué aprendimos de la experiencia de los empleados públicos?* BID.
- Rúa, D. (2016). Buenas prácticas en la gestión de las empresas públicas a nivel local: El caso de las empresas públicas de Medellín. En *Liderazgo y desarrollo de capacidades de los directivos del sector público* (pp. 28–29). BID. <http://www.iadb.org/document.cfm?id=39909397>
- Rubiños, M. (2017). Transparencia y valor público en el sector público. En M. J. Canel, P. Piqueras y G. Ortega (eds.), *La comunicación de la Administración pública: Conceptos y casos prácticos de bienes intangibles* (pp. 167–188). Innapp Investiga.
- Ryde, R. (2012). *Never mind the bosses: Hastening the death of deference for business success*. John Wiley & Sons.
- Sáez, M. A. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (75), 5–44.

- Sanabria, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de creación de oportunidades*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2024). *Plan de desarrollo para el nuevo Ecuador y la estrategia territorial nacional 2024–2025*. Quito.
- Segib. (2024). *Innovación ciudadana*. <https://innovacionciudadana.org/>
- Shaw, J. (2011). Turnover rates and organizational performance: Review, critique, and research agenda. *Organizational Psychology Review*, 1, 187–213. <https://doi.org/10.1177/2041386610382152>
- Shaw, J., Delery, J., Jenkins, G., y Gupta, N. (1998). An organization-level analysis of voluntary and involuntary turnover. *Academy of Management Journal*, 41(5), 511–525.
- Shaw, J., Gupta, N., y Delery, J. (2005). Alternative conceptualizations of the relationship between voluntary turnover and organizational performance. *Academy of Management Journal*, 48, 50–68. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2005.15993112>
- Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387–416.
- Schillemans, T. (2015). Managing public accountability: How public managers manage public accountability. *International Journal of Public Administration*, 38(6), 433–441.
- Schwarz, G., Eva, N., y Newman, A. (2020). Can public leadership increase public service motivation and job performance? *Public Administration Review*, 80(4), 543–554.
- Senplades. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010*. Senplades.
- Senplades. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013*. Senplades.
- Senplades. (2011). *Código de Planificación y Finanzas Públicas*. Senplades.
- Senplades. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013–2017*. <http://www.buen-vivir.gob.ec/plan-plurianual-de-inversion-publica-2013-2017>

- Senplades. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/EcuadorPlanNacionalTodaUnaVida20172021.pdf>
- Siriani, C. (2009). *Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance*. Brookings Institution Press.
- SNP. (2021). *Plan de creación de oportunidades 2021–2025*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creación-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- SNP. (2024). *Plan de desarrollo para el nuevo Ecuador 2024–2025*. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-desarrollo-para-el-nuevo-ecuador-2024-2025/>
- Souza, D., Cheaz, J., y Calderón, J. (2001). *La cuestión institucional*. Isnar.
- Strazza, L. (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil: República del Ecuador*. BID.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Tavares, S. (2007). Do freedom of information laws decrease corruption? *Munich Personal RePEc Archive*, (3560).
- Transparency International. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Trigo, M. F., y Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 33–51). Cepal.
- Tummers, L., y Knies, E. (2016). Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles. *Public Administration*, 94(2), 433–451.
- Turnbull, L. (2010). The new public leadership challenge. En S. Brookes y K. Grint (Eds.), *The new public leadership challenge* (pp. 121–132). Palgrave Macmillan.

- UBA. (2022). *Made in China: Claves para descifrar el escenario internacional del futuro*. Coyuntura Política Internacional.
- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., y Bouckaert, G. (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 47–64.
- Van der Wal, Z. (2017). *The 21st century public manager*. Palgrave Macmillan.
- Van der Wal, Z. (2020). Being a public manager in times of crisis: The art of managing stakeholders, political masters, and collaborative networks. *Public Administration Review*, 80(5), 759–764. <https://doi.org/10.1111/puar.13245>
- Van der Wal, Z., Graycar, A., y Kelly, K. (2016). See no evil, hear no evil? Assessing corruption risk perceptions and strategies of Victorian public bodies. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), 3–17.
- Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553–565.
- Victoria, E. (2024, 19 de julio). *Workshop la prospectiva holística. La Prospectiva Holística*.
- Villoria, M. (2009). La función directiva en las administraciones públicas. En *El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Villoria, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J. Bojórquez Pereznieta (Eds.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 66–99).
- Villoria, M. (2019). El reto de la transparencia. *Anuario de Transparencia Local*, 1, 17–21.
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? *Revista de Estudios Políticos*, (194).
- Weber, E. P., y Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349.

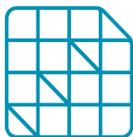
- Weiguang, W. (2016). Palabras de apertura. En *Liderazgo y desarrollo de capacidades de los directivos del sector público* (pp. 1-2). BID. <http://www.iadb.org/document.cfm?id=39947832>
- Williamson, V., y Eisen, N. (2016). *The impact of open government: Assessing the evidence*. Center for Effective Public Management at Brookings.
- Yang, K. (2016, noviembre/diciembre). Creating public value and institutional innovations across boundaries: An integrative process of participation, legitimation and implementation. *Public Administration Review*, 873-885.
- Zuñanic, L., Iacoviello, M., y Rodríguez Gustá, A. L. (2010). The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Inter-American Development Bank y DRCLAS Harvard University.

“La verdadera generosidad hacia el futuro consiste en entregarlo todo al presente.”

Albert Camus

Esta obra se terminó de editar en abril de 2024. Gracias por acompañarnos en su lectura, la Editorial IAEN publica libros con el propósito de contribuir al pensamiento crítico y debate académico.

Le invitamos a compartirla, explorar nuestro catálogo en nuestra página www.editorialiaen.edu.ec y seguirnos en redes sociales. Su opinión nos inspira a seguir construyendo conocimiento.



En un mundo donde los desafíos se multiplican y las certezas escasean, *Tiempos de incertidumbre: desafíos para la dirección pública en Ecuador* llega como una guía indispensable para quienes creen que un Estado puede —y debe— responder con liderazgo, innovación y compromiso ético.

Las autoras Irma Jara-Iñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar, nos invitan a mirar la dirección pública desde una nueva perspectiva: profesional, transparente y sobre todo humana. Desde temas urgentes como la lucha contra la corrupción, hasta apuestas necesarias como la modernización del Estado y la participación ciudadana, este libro ofrece respuestas sólidas para tiempos complejos.

Esta lectura permite comprender la dirección pública como un eje clave para el desarrollo sostenible, la estabilidad institucional y la construcción de un gobierno transparente, innovador y cercano a la ciudadanía. Porque gobernar bien en tiempos difíciles no solo es posible, es urgente.

ISBN: 978-9942-29-121-9



9789942291219