



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA III**

TÍTULO DE LATESINA

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DEL CONCEPTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS  
PÚBLICOS EN EL ECUADOR, COMO ELEMENTO PARA LA GARANTÍA DE LOS  
DERECHOS CIUDADANOS DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 2008 HASTA EL 2013

**Tesina para optar al Título de Especialista en Gestión Pública**

Autor: Juan Fernando Rodríguez Narváez

Directora: Raquel Pacheco

Quito, Abril 2015



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los quince días del mes de mayo del año dos mil quince, **JUAN FERNANDO RODRIGUEZ NARVAEZ**, portador de la cédula de ciudadanía: 1717174518, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA III 2012-2013**, ha cumplido con los requisitos académicos y económicos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.88
Tesis Escrita:	8.82
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.85</b>

En consecuencia, **JUAN FERNANDO RODRIGUEZ NARVAEZ**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO  
 Ab. Anabela Vallejo.  
**SECRETARIA GENERAL (E)**  
**SECRETARÍA GENERAL**

  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO  
 Dra. Analía Minteguiaga  
**DECANATO GENERAL**  
**DECANA GENERAL ACADÉMICA (D)**  
**ACADÉMICO**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas .....

Fecha .....

  
 Secretaria General

NOTARIA OCTAVA DE QUITO, ECUADOR. Facultado por el numeral 5 del artículo 18 de la Ley Notarial, DOY FE que la fotocopia que antecede guarda exactitud, conformidad y corrección con el documento que en copia certificada me fue exhibido, mismo que fue devuelto al peticionario.

Quito, a

29 MAY 2015

  
 Jaime Rafael Espinoza Cabrera  
 NOTARIO



Factura: 002-003-000005349



20151701008D02484

**FIEL COPIA DEL ORIGINAL DE DOCUMENTOS (COPIA CERTIFICADA) N° 20151701008D02484**

RAZÓN: De conformidad al Art. 18 numeral 5 de la Ley Notarial, doy fe que la(s) fotocopia(s) que antecede(n) es (son) igual(es) al(los) documento(s) original(es) que corresponde(n) a y que me fue exhibido en 1 foja(s) útil(es). Una vez practicada(s) la certificación(es) se devuelve el(los) documento(s) en 1 foja(s), conservando una copia de ellas en el Libro de Diligencias. UN DOCUMENTO, UNA COPIA La veracidad de su contenido y el uso adecuado del (los) documento(s) certificado(s) es de responsabilidad exclusiva de la(s) persona(s) que lo(s) utiliza(n).

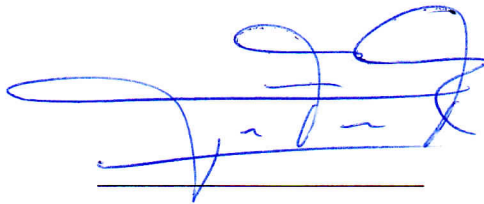
QUITO, a 29 DE MAYO DEL 2015.

NOTARIO(A) JAIME RAFAEL ESPINOZA CABRERA

NOTARÍA OCTAVA DEL CANTON QUITO

## **AUTORIA**

Yo, Juan Fernando Rodríguez Narváz, Especialista en Gestión Pública con C. I. 171717451-8 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el autor de la Tesina.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above a thin horizontal line.

**Firma**

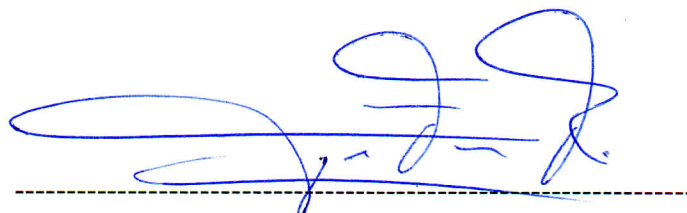
**C.I. 1717174518**



## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Abril, 2015

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above a dashed horizontal line.

JUAN FERNANDO RODRÍGUEZ NARVÁEZ

C. I. 171717451-8

## Contenido

Resumen.....	4
1 Capítulo 1: Marco general de la conceptualización de los servicios, calidad y desarrollo..	5
1.1 Introducción .....	5
1.2 Concepto de servicio público.....	8
1.3 Concepto de calidad de los servicios públicos .....	10
1.4 Concepto de desarrollo relacionado con la prestación de servicios públicos de calidad ...	13
1.5 Criterios para caracterizar a los servicios públicos.....	14
1.6 Condiciones particulares de caracterización de los servicios públicos .....	17
1.7 Principios de los servicios públicos .....	18
1.8 Clasificación de los servicios públicos.....	25
1.9 Conclusiones .....	29
2 Capítulo 2: Estudio de las conceptualizaciones de la calidad de los servicios públicos, antes del periodo de la CRE de 2008, sobre la base del cumplimiento estándares normativos que se relacionen con la garantía de los derechos ciudadanos.....	30
2.1 Introducción .....	30
2.2 Servicios públicos en el contexto previo a la constitución del 2008 .....	32
2.3 Servicios públicos en el contexto de la constitución del 2008 y el régimen del buen vivir36	
3 Capítulo 3: la relación entre el marco normativo y la regulación y control .....	42
3.1 Introducción .....	42
3.2 Análisis del marco normativo que regulaba a los servicios públicos en el periodo previo al 2008.....	43

3.3	Enfoque de la regulación de los servicios públicos y participación del sector privado previo a la constitución del 2008.....	47
3.4	Análisis del marco normativo que regula los servicios públicos durante el periodo 2008 – 2013.....	49
3.5	Enfoque de la regulación de los servicios públicos y participación del sector privado durante el periodo 2008 – 2013.....	50
4	Capítulo 4: Relación entre la calidad con el cumplimiento de los derechos ciudadanos. .	53
4.1	Introducción .....	53
4.2	Análisis crítico del cumplimiento del marco normativo relacionado con la prestación de servicios públicos de calidad .....	54
4.3	Relación de los servicios públicos de calidad con el régimen del Buen Vivir.....	56
4.4	Conclusiones .....	58
5	Bibliografía.....	60

## **Resumen**

El presente estudio, responde a contar con un análisis que permita establecer la relación entre el concepto de calidad de los servicios públicos con la garantía de los derechos ciudadanos enmarcado en el periodo entre el 2008 al 2013, dentro de la promulgación de la constitución vigente en el Ecuador; que se muestra como una constitución de avanzada en relación a ser un marco constitucional garantista de derechos.

Para el efecto el presente documento consta de cuatro partes: la primera, hace referencia a un análisis de la base conceptual relacionada con los servicios públicos, concepto de la calidad, relación de la calidad con el desarrollo y la garantía de los derechos ciudadanos; la segunda, desarrolla una evaluación del concepto de la calidad de los servicios públicos en el periodo anterior a la constitución del 2008; la tercera, se enfoca en el análisis del marco normativo, regulación y control de los servicios públicos; y la cuarta, concluye con el análisis de la relación entre la calidad de los servicios con el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Bajo tal consideración, el documento pretende analizar bajo el marco normativo y con los preceptos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, cómo la responsabilidad del Estado, a través de la elaboración de leyes e instrumentos de política pública logra cumplir con sus responsabilidades, mismas que se efectivizan a través de la prestación de los servicios públicos de calidad hacia la ciudadanía.

### **Palabras claves:**

- Servicios Públicos
- Calidad de Servicios Públicos
- Desarrollo
- Buen Vivir
- Derechos Ciudadanos

# **1 Capítulo 1: Marco general de la conceptualización de los servicios, calidad y desarrollo**

## **1.1 Introducción**

La conceptualización de los servicios públicos tiene varias ramas de análisis que vienen desde el derecho administrativo hasta la conceptualización histórica de los servicios como medios para satisfacer las necesidades de los usuarios. A lo largo del capítulo se realizará un análisis de los diferentes conceptos que se tiene de los servicios públicos y cómo se puede relacionar su conceptualización con la responsabilidad del Estado en garantizar su prestación adecuada para satisfacer las necesidades colectivas; dentro de este marco se enfatiza una nueva consideración de la calidad como un indicador del cumplimiento de los estándares establecidos para los servicios, que permitan cumplir con las condiciones necesarias para apuntalar el desarrollo, entendiendo al desarrollo como el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos a través de la prestación de servicios con estándares de calidad relacionados con las condiciones específicas de la población objetivo (ciudadanía).

Existe una amplia gama de teorías con respecto a los servicios públicos, por ejemplo se manifiesta: « A lo largo de su desarrollo, los servicios públicos han tenido distintas formas de analizarse, que van desde toda actividad del Estado, como parte de la actividad del Estado, como función de la Administración Pública y, en última instancia, como una actividad que satisface una necesidad de carácter colectivo » (Béjar Rivera, 2012, pág. 17). Como se puede visibilizar, la apreciación del autor fortalece el concepto de los servicios públicos y puntualiza su importancia como actividades que tienen por objetivo la satisfacción de las necesidades colectivas y este concepto se relaciona con el ejercicio de los derechos humanos; además que para una satisfacción integral de los beneficiarios del servicio, el mismo de cumplir con parámetros técnicos orientados a garantizar los derechos de la ciudadanía.

Otro punto a considerar es el rol que debe cumplir el Estado como garante de los derechos de los ciudadanos y la satisfacción de las necesidades colectivas a través de los bienes públicos, es así que se manifiesta: «...que el servicio público nace de necesidades sociales, donde el Estado aprovecha para cimentar su función reguladora en pos de la satisfacción de una necesidad social. En pocas palabras, la actividad prestacional se refiere a una de las formas de satisfacer al interés general o bien público...» (Béjar Rivera, 2012, pág. 22). Este punto también hace relación a una evolución histórica del concepto, pero de forma resumida se puede decir que los servicios públicos nacen desde las necesidades sociales que deben ser atendidas por el acuerdo social denominado Estado y que debe garantizar el bienestar mediante las acciones pertinentes que permitan efectivizar el “bienestar” colectivo.

En el artículo 3.1, de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se establece que son deberes primordiales del Estado: « Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes », bajo esta consideración las acciones del Estado deben enmarcarse en la generación de modelos de prestación de servicios coherentes con la realidad social y que permitan dotar a la ciudadanía de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo, enmarcado en el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos.

Una característica determinante de los servicios públicos es su relación con el usuario, es decir, que su diseño y posterior prestación tienen como su finalidad al beneficiario y bajo esta consideración la Administración Pública es la responsable de garantizar que su prestación se desarrolle de la manera óptima, lo que implica el cumplimiento de los estándares técnicos de calidad definidos, que permitan el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos para lograr que



se satisfagan las necesidades sociales, en este marco los autores Jaime Rodríguez-Arana Muñoz afirman:

[...] no puedo dejar de subrayar insistentemente la centralidad del individuo en mi entendimiento de la vida pública. El individuo real, la persona, con el cúmulo de circunstancias que lo acompañan en su entorno social, en el auténtico sujeto de derechos y libertades que en la Constitución proclamamos. A ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, legítimos, es a quien la Administración Pública sirve. Al servicio de esa persona concreta el aparato administrativo debe promover las condiciones para que ejerza con la mayor calidad y hondura sus libertades (Muñoz, 2006, pág. 26).

Además de la importancia que tiene el individuo como eje para el diseño de los servicios, se deja en claro que la prestación del servicio debe considerar las particularidades de los individuos, para lograr que la prestación responda a efectivizar los derechos y las libertades ciudadanas.

Profundizando en este concepto de la centralidad de los ciudadanos como factor determinante del diseño y prestación de los servicios, se manifiesta por parte de los autores Jaime Rodríguez-Arana Muñoz:

[...]En el marco de las nuevas políticas públicas se tiene claro que los ciudadanos, la gente, son los auténticos dueños de la Administración Pública [...] se comenzó un proceso de reformas presidido por la idea de construir una Administración que piense más en la gente y que sea más sensible a los derechos humanos de los

ciudadanos en un contexto de mayor calidad en el ejercicio de los servicios públicos (Arana, 2007, pág. 27).

Está claro en esta afirmación de que la Administración Pública, es decir, el Estado se debe a los ciudadanos, y en ese contexto debe garantizar que los servicios que se prestan fortalezcan la garantía de los derechos a través de una calidad adecuada y acorde a sus necesidades particulares referentes a sus características específicas; y que esto permita alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo enmarcados en el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

## **1.2 Concepto de servicio público**

Se cuenta con varias acepciones que se derivan desde el responsable de la provisión del servicio, el destinatario del mismo para calificarlo como público y también se lo define desde el punto de vista del derecho administrativo, por lo que es pertinente realizar una breve exposición de los diferentes conceptos para contar con un versión sólida que conjugue las diferentes versiones del mismo y permitan una concepción integral; así se cuenta con la siguiente definición:

[...] la actividad administrativa de prestación es aquella en que la Administración satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados. Estos servicios pueden ser muy variados, como la seguridad pública, el transporte, el abastecimiento, la enseñanza, la sanidad, etcétera [...] se denomina también servicio público (Parada, pág. 422).

En esta definición se fortalece la consideración del servicio público como el provisto por el Estado y que satisface una necesidad colectiva de sus administrados, es decir, a la ciudadanía.

Otra definición relacionada con la concepción del servicio público como el provisto por el Estado, es la dada como: « [...] aquellos desarrollados por entidades estatales o por su

mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de Derecho Público » (Delpiazzo, 2005, pág. 329). En esta definición se fortalece el rol del Estado como responsable de la provisión de servicios públicos que tiendan a responder a la satisfacción de las necesidades colectivas e impostergables, es decir, de vital importancia para los ciudadanos; pero en esta conceptualización, el operador del servicio también podría ser el sector privado ajustado a la regulación del Estado, establecida través de los mecanismos de control establecidos.

Otra concepción que sigue la misma línea y define al servicio público como: « [...] la prestación obligatoria individualizada y concreta de cosas y servicios, para satisfacer necesidades colectivas y primordiales de la comunidad, ya directamente por la Administración, ya por medio particulares; en ambos casos bajo un régimen de derecho público » (Linares, 2000, pág. 509). Como se puede apreciar en esta definición se fortalece la finalidad del servicio público como el medio para satisfacer las necesidades colectivas y primordiales de la comunidad y la responsabilidad del Estado en la regulación de los servicios bajo el régimen de derecho administrativo.

Manteniendo la línea de la regulación que debe ser brindada por el Estado, tenemos la definición de servicio público como: « [...] una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general » (Delgadillo Gutiérrez, 2003, pág. 286). Se aprecia que el concepto se basa primordialmente en la regulación que debe ejercer el Estado para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, esto está muy atado a garantizar los derechos ciudadanos que son en esencia las líneas que tienen a garantizar el interés general mediante la satisfacción de las necesidades colectivas.

Como se puede apreciar existen varios elementos que son abordados por los autores en la conceptualización del servicio público, de manera resumen podemos establecer los elementos en común de las definiciones estipuladas. Así tenemos, que el servicio público, es el medio por el cual se pueden hacer efectivos los derechos de los ciudadanos establecidos en la CRE, el cumplimiento de los derechos ciudadanos tiene una relación directa con el bienestar de la comunidad y la satisfacción de las necesidades.

En el artículo 4.2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece los principios procesales, de aplicación directa de la CRE: « Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte », en este marco es responsabilidad del Estado la regulación de los servicios públicos, para garantizar los derechos humanos, independientemente del operador de los mismos.

### **1.3 Concepto de calidad de los servicios públicos**

La calidad conlleva varios aspectos que se relacionan con la operatividad o funcionalidad de la actividad que se realice, para el efecto nos centraremos es la concepción de la calidad de la gestión pública, la cual tiene como objetivo una concepción más amplia que la enmarcada en el cumplimiento de los estándares; en su lugar se tiene el objetivo de cumplir con los derechos constitucionales, considerando la población beneficiaria del servicio. Esto se enmarca en el artículo 52 de la CRE, que establece: « Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características [...] ».

En este marco se rescata el concepto de calidad establecido en la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública<sup>1</sup>, en la cual se establece: « La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos ». En este concepto de calidad en la gestión pública se hace énfasis en la relación de la calidad de la gestión con la satisfacción ciudadana y que la misma se basa en principios de permitan el acceso a toda la ciudadanía con principios de eficiencia en la operación.

Además dentro del mismo concepto generado en el Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, se manifiesta la evolución del concepto de calidad y se afirma: « [...] conforma una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social ».

Dentro del epígrafe del objetivo de la calidad de la gestión pública, estipulado en la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, se establece que: « Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano y b. Una gestión pública para resultado ». En este punto se relaciona de forma determinante a la gestión de calidad, no únicamente con el cumplimiento de los estándares establecidos, sino que se fortalece la relación con el cumplimiento de los fines y propósitos del gobierno, relacionados con el servicio al ciudadano; para el caso ecuatoriano, se ha elaborado un

---

<sup>1</sup> Desarrollada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008. (Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador")

Plan Nacional de Desarrollo, denominado para el periodo 2013-2017 como: “Plan Nacional del Buen Vivir”, en el cual se establecen objetivos de desarrollo enfocados a establecer políticas y lineamientos para el ejercicio de la gestión pública, dichos objetivos reflejan lo establecido en el plan de gobierno del candidato ganador de las elecciones.

Dentro de lo estipulado en la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, se establece la relación entre la calidad de la gestión pública con la práctica de un buen gobierno, lo que implica el desarrollo de políticas públicas que permitan el acceso de servicios a toda la sociedad, facilitar el desarrollo económico, crear las condiciones para la competitividad; condiciones que coadyuvan para alcanzar una sociedad de bienestar y el cumplimiento efectivo e integral de los derechos ciudadanos.

### **1.3.1 Principios de la gestión pública de calidad**

Según la Carta Iberoamericana de Calidad de la gestión Pública, los principios de la gestión pública de calidad son:

- Principio de servicio público.
- Principio de legitimidad democrática.
- Principio de transparencia y participación ciudadana.
- Principio de legalidad.
- Principio de coordinación y cooperación.
- Principio de ética pública.
- Principio de acceso universal.
- Principio de continuidad en la prestación de servicios.
- Principio de imparcialidad.
- Principio de eficacia.



- Principio de eficiencia.
- Principio de economía.
- Principio de responsabilidad.
- Principio de evaluación permanente y mejora continua.

El principio de servicio público, se refiere a que la gestión pública se debe a la ciudadanía y al cumplimiento de los objetivos nacionales enmarcados en el plan de gobierno y que se enfocan a garantizar los derechos ciudadanos y bajo esta base los otros principios se alinean operativamente para enfocarse a la calidad en el espectro del desarrollo enfocado en garantizar las condiciones de bienestar a la ciudadanía.

#### **1.4 Concepto de desarrollo relacionado con la prestación de servicios públicos de calidad**

Dentro del desarrollo de los gobiernos progresistas se ha reconfigurado el concepto de desarrollo no enfocado únicamente en la acumulación de recursos económicos e indicadores relacionados con la actividad productiva como el Producto Interno Bruto (PIB), PIB per cápita, nivel de ingreso, etc.; el nuevo concepto de desarrollo se enfoca fundamentalmente en la garantía de los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos nacionales. Dentro de esta nueva lógica de desarrollo, por parte del gobierno ecuatoriano se ha rescatado el concepto del Buen Vivir, que se orienta a garantizar las condiciones de bienestar a la ciudadanía, enfocada en atender a los ciudadanos considerando sus características particulares tanto físicas, económicas y culturales; en ese ámbito el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos se enmarcan en la concepción amplia de bienestar que prioriza el acceso a los servicios públicos y fortalecer la vocación territorial que permita un desarrollo endógeno de la economía local.

Los indicadores para monitorear el desarrollo, enfocado en el bienestar de la ciudadanía, se enmarcan en condiciones sociales como la salud, educación, pobreza, etcétera; que

constituyen un espectro diferente de la concepción internacional de desarrollo, enfocada en la acumulación y desarrollo empresarial, la fortaleza de esta concepción de desarrollo es que prioriza el bienestar de la mayoría de la ciudadanía para potenciar sus capacidades y lograr su integración al mercado. Otro concepto que es fortalecido dentro de este modelo de desarrollo es la recuperación de lo público para garantizar que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos de calidad, mediante la regulación y control efectivos de los mismos, debido a que, la “*mano invisible de mercado*” no permite esta regulación y conlleva a una acumulación de riqueza en pocas manos y separación de clases sociales más demarcada. (Senplades, Recuperación del Estado para el Buen Vivir, 2011, pág. 14)

La calidad en la prestación de servicios públicos se relaciona con la garantía de los derechos ciudadanos que permite fortalecer este desarrollo endógeno de la ciudadanía al permitirle la generación de capacidades que respondan a su realidad territorial para que cuente con las mismas oportunidades que las clases sociales que tradicionalmente han manejado los recursos económicos. De esa forma se logra que toda la ciudadanía sea atendida y forme parte del modelo económico que permita la sostenibilidad económica y desarrollo de nuevos actores sociales y económicos que fortalezcan el bienestar local y aportan del desarrollo nacional.

## **1.5 Criterios para caracterizar a los servicios públicos**

Como conclusión del análisis del concepto del servicio público, existen varias consideraciones para denotar el carácter público del servicio, en este sentido se expone:

[...] si se analizan los conceptos de servicio público propuestos por diversos autores, se advertirá la discrepancia existente en la doctrina acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio; porque, para unos, el acento público lo pone el órganos a cuyo cargo corre su prestación, pues, a su juicio, solo

los órganos públicos pueden gestionar tal servicio, para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante de su organización y funcionamiento. El disenso incrementa en razón de que no son pocos los que rechazan ambos criterios, definitorios del carácter público del servicio, porque, en su opinión, tal rasgo lo habrá de imprimir el objeto del mismo, o como lo proponen otros, su finalidad, sus teros o en fin, su reconocimiento por la ley [...]

(Fernández Ruiz, pág. 133).

Dentro de esta discrepancia se hace necesario un análisis de los criterios que existen para caracterizar a un servicio como público y de esa forma fortalecer la conceptualización del servicio público que se está realizando.

Los criterios que se analizarán para caracterizar al servicio como público son:

- Criterio orgánico: se refiere al operador del servicio y cuál es su naturaleza orgánica, es decir, si pertenece al sector público o privado; dentro de este sentido el autor Jorge Fernández, en su libro Derecho Administrativo (servicios públicos) manifiesta: «En esta concepción orgánica, la expresión servicio público es utilizada para designar no una actividad, sino más bien una organización, vale decir, el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige» (Fernández Ruiz, Derecho Administrativo (servicios públicos), 1995, pág. 58). Se puede ver claramente que este criterio es un básico y hace énfasis únicamente en el operador para determinar su carácter público.
- Criterio funcional: se refiere al objetivo de la prestación del servicio, es decir, ¿cuál es la finalidad de la prestación de servicio?, ¿a qué necesidad va a responder?, ¿qué población será la beneficiaria del servicio?; dentro de este punto se manifiesta:

[...] el elemento definitivo de servicio público radica, según el criterio funcional, no en el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo corre la prestación del servicio, ni en el reconocimiento de la ley, sino en el hecho de que la actividad a desarrollar satisfaga una necesidad de carácter general. Dicho de otra manera: de acuerdo al criterio funcional, no importa conocer quién presta el servicio respectivo, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio” (Fernández Ruiz, Derecho Administrativo (servicios públicos), op. cit., pág. 66).

Como se aprecia, según este criterio el factor determinante para caracterizar un servicio como público, es la finalidad del mismo que se oriente a satisfacer una necesidad catalogada como primordial y nuevamente este carácter se enlaza a los derechos ciudadanos; en este criterio se disminuye la importancia del operador del servicio y es casi irrelevante.

- Criterio Jurídico: se refiere a cómo se caracteriza el servicio a través de la normativa vigente: constitución, tratados y convenios internacionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias, normas regionales y ordenanzas distritales, decretos y reglamentos, normas técnicas, etcétera; aunque este criterio se basa en lo estipulado en la ley, también considera las premisas del criterio funcional y podría determinar a ciertos servicios como públicos aunque no esté estrictamente determinado así en el marco jurídico vigente; de esta consideración nace la división entre servicios públicos propios e impropios que básicamente se diferencian por su denominación como público en la ley. Sobre el criterio jurídico, se establece que: « [...] hay servicio público cuando esta actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a este principio » (Serra Rojas, pág. 111)

## 1.6 Condiciones particulares de caracterización de los servicios públicos

Siguiendo con la línea de análisis de los elementos determinantes para caracterizar un servicio como público, se puede indicar los elementos que distinguen a los servicios como públicos, y es así que tenemos:

[...] trasciende que el Derecho administrativo está caracterizado por tres elementos básicos: 1) Un elemento teleológico, pues se trata de una actividad tendente a satisfacer necesidades de interés general; 2) Un elemento subjetivo y orgánico, consistente en que la prestación del servicio público está a cargo de un ente público; 3) Un elemento formal, esto es, que la prestación del servicio público está regulada primordialmente por el Derecho administrativo. (Delpiazzo, 2005, pág. 330).

Cómo se puede apreciar, su fortalece el criterio de la finalidad del servicio público para satisfacer las necesidades colectiva, a través de la provisión del servicio y que el mismo se encuentra regulado por el derecho administrativo.

A continuación se muestra una concepción moderna de las características que determinan al servicio público:

[...] distingue como caracteres del servicio público los siguientes: a) Es una actividad técnica, encaminada a una finalidad; b) Esa finalidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general, que regula el Derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho privado; c) La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión); d) El régimen jurídico que garantice la

satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho público. (Acosta Romero, 1999, pág. 967 y 968).

De las características demarcadas por el autor, se puede apreciar la importancia del ciudadano por eje y finalidad del servicio; en este marco la responsabilidad del Estado se enfoca en fortalecer la regulación que garantice la satisfacción constante y adecuada de la sociedad.

### **1.7 Principios de los servicios públicos**

Son aquellas características que permiten categorizar a los servicios como públicos (Béjar Rivera, 2012, pág. 53) y que ya han sido abordados desde los diferentes criterios y elementos de los servicios anteriormente analizados; aunque cabe mencionar que éstos principios deben ser tomados como lineamientos y que su aplicación como tal dependerá del marco normativo vigente en cada país; en este marco se señala:

[...] debe tenerse en cuenta que la aplicación de estos principios no es rigurosa, sino que depende de la ley y de la jurisprudencia en cada caso, por lo cual pueden llamarse simplemente principios rectores de los servicios públicos, para dar a entender que son una especie de guía y directriz que deben seguir la ley y la jurisprudencia cuando tratan de establecer el régimen jurídico de ellos. (Rodríguez Rodríguez, 2004, pág. 497).

Los principios señalados para los servicios públicos son: (Béjar Rivera, 2012, pág. 54)

- a) Generalidad,
- b) Uniformidad,
- c) Continuidad,
- d) Adaptabilidad,



- e) Legalidad,
- f) Obligatoriedad,
- g) Permanencia, y
- h) Gratuidad

### **1.7.1 Principio de Generalidad**

Este principio se refiere a la conexión de los servicios con el ejercicio de los derechos humanos, en este marco se manifiesta: « [...] implica en sí, una vinculación a los derechos humanos, que para fines prácticos los definimos en términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y bajo el sistema jurídico...» (Béjar Rivera, 2012, pág. 55). Además es importante señalar la no discriminación en la prestación del servicio sin importar género, raza, religión, condiciones sociales y económicas y que el Estado es responsable de garantizar la cobertura del servicio para su prestación a todos los ciudadanos por igual.

Este principio fortalece en gran medida la articulación y relación entre la prestación de los servicios públicos de calidad con la garantía de los derechos constitucionales, debido a que, la provisión de los servicios públicos debe respetar lo determinado en el artículo 85.1 de la CRE, que establece: « Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad »; en tal consideración los servicios públicos permiten establecer las acciones o gestión pública para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. Bajo este marco constitucional, en el artículo 280 de la CRE, se establece que: « El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los

gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores », en tal consideración el Plan Nacional de Desarrollo se constituye en el instrumento de política pública del Estado, al cual se sujetarán todos los planes, programas y proyectos del Estado que permitan que la gestión pública se oriente a hacer efectivo el buen vivir.

### **1.7.2 Principio de Uniformidad**

Este principio se relaciona al concepto de igualdad en la prestación de los servicios y por lo cual su provisión debe ser uniforme y sin discriminación; para fortalecer este principio se cuenta con la siguiente afirmación:

[...] al referirse al principio de uniformidad: es una manifestación particular del principio más general del derecho consistente en la igualdad de todos ante la ley y se traduce en que el servicio público debe tratar a sus usuarios sobre un pie de igualdad, sin discriminaciones. Esta igualdad, que en un principio se consideraba absoluta, con fundamento en la equidad se ha transformado en una igualdad en la medida en que los usuarios se encuentran en situación similar frente al servicio, lo cual ha permitido modernamente el establecimiento de tarifas diferenciales en los servicios públicos, de acuerdo con grupos de usuarios que se encuentran en esas situaciones similares o semejantes (Rodríguez Rodríguez, 2004, pág. 498).

Este principio es de tipo más operativo para la prestación de servicios, que tienen a garantizar a todos los ciudadanos, en cualquier localidad, recibir una calidad de servicio óptima; aunque esta uniformidad no se refiere a que sea homologado, sino que, en la diversidad de los

ciudadanos, todos puedan ser garantizados en sus derechos conforme a sus características propias denotadas en la base normativa vigente.

### **1.7.3 Principio de Continuidad**

Este principio se refiere a la condición de suministro del servicio de forma constante, debido a que, su interrupción podría causar la vulneración de algún derecho humano; en este marco se manifiesta:

[...] la continuidad en los servicios públicos implica que deben realizar de manera ininterrumpida. Este carácter se ha considerado de tipo esencial, en tanto que la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, que deben cubrirse con los servicios públicos, debe ser realizada de manera oportuna y eficiente, lo cual no es posible lograr si existe interrupción en la prestación de tales servicios (Delgadillo Gutiérrez, 2003, pág. 287).

Nuevamente este principio es de tipo más operativo y que tenderá a garantizar la provisión constante del servicio, que permita garantizar el cumplimiento de los estándares del servicio, es decir la calidad, y en consecuencia garantizar los derechos de la ciudadanía.

### **1.7.4 Principio de Adaptabilidad**

Este principio se refiere a la flexibilización de debe tener la regulación de los servicios públicos para adaptarse a los cambios sociales, culturales y/o físicos que puedan implicar un ajuste para que la prestación del servicio sea efectiva y responda a las particularidades de la comunidad; en este sentido se establece que: « algunos administrativistas consideran también como carácter esencial del servicio público, a la adaptabilidad o mutabilidad de su regulación, esto, debido a cambios sociales, legislativos, técnicos, económicos, tecnológicos y a cualquier cambio que

obligue a adaptar la prestación del servicio a una nueva realidad » (Ponce de León Prieto, 2003, pág. 262).

Este principio permite que el servicio público cumpla con la satisfacción y bienestar de la ciudadanía al adaptarse a los cambios que se han propiciado en la localidad y que incluye el gran espectro de las condiciones físicas, sociales, culturales u otros que afecten la provisión del servicio.

### **1.7.5 Principio de Legalidad**

Este principio se refiere a la determinación del servicio público como tal en el marco normativo establecido, como ya especificamos anteriormente este principio denota a los servicios públicos propios e impropios, diferenciándoles por su inclusión o no en el marco normativo; para el caso de los impropios aunque no se los incluya en la legislación, tienen características que permiten considerarlos como tales.

Este principio establece como punto importante el respaldo normativo para la operación del servicio y que esta base regule la prestación del mismo al ciudadano para garantizar sus derechos ciudadanos con los estándares establecidos.

### **1.7.6 Principio de Obligatoriedad**

Este principio se refiere a la obligación que existe por parte del Estado en la provisión adecuada del servicio, en función a lo ya demarcado, se debe establecer las acciones pertinentes para satisfacer necesidades colectivas e impostergables, que no pueden dejar de atenderse; este principio es de vital importancia para garantizar el bienestar de la comunidad. En este sentido se afirma que: « [...] este principio parte de la base de que los servicios públicos no son ya, como se pensó alguna época, una benevolencia o un obsequio que hace el Estado a los administrados,

sino que, por el contrario, aquel tiene la obligación de prestarlos bien; y éstos tienen el derecho de exigir es prestación correcta » (Rodríguez Rodríguez, 2004, pág. 498).

Este principio esta estipulando la relación entre el Estado y la ciudadanía, en el cual es Estado tiene la obligación de garantizar que la provisión de los servicios públicos responda a garantizar los derechos ciudadanos y permitan el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo. Un punto importante a relevar, es la relación entre el rol del ciudadano dentro del modelo de servicios, que permita visibilizarlo como el actor fundamental del servicio y propenda a generar una sostenibilidad social de la prestación.

### **1.7.7 Principio de Permanencia**

Este principio se refiere a la pertinencia del servicio público en consideración al requerimiento que va a atender, es decir, en caso de inexistencia de la necesidad el servicio tendería a ser inoportuno; hay que señalar que muchos de los servicios públicos determinados como tal, están diseñados para responder a necesidades constantes como son la salud, educación, seguridad, etcétera; mismas que difícilmente se llegaran a extinguir; en este marco se manifiesta:

[...] el servicio público debe prestarse en la medida en que subsistan las necesidades de interés general a satisfacer. Si ellas desaparecen o dejan de serlo, el servicio público ha de suprimirse automáticamente, ya que no existiría el fundamento racional y legal que justifique su vigencia” citado por: (Fernández Ruiz, Derecho Administrativo (servicios públicos), 1995, pág. 129).

Este principio se enmarca hacia los procesos que permiten la prestación integral del servicio, debido a que, las necesidades colectivas que se enmarcan en los derechos ciudadanos, no pueden extinguirse por la acción individual; es requerido delimitar los componentes del

servicio y su aporte particular a la prestación integral; por ejemplo, para el caso del servicio de salud, de existir una enfermedad específica declarada como erradicada, esa prestación en particular desaparecería, es decir, se eliminaría la atención a esa enfermedad porque ya se encontraría erradicada; pero el servicio de salud es permanente porque se enmarca en el derecho ciudadano del acceso a la salud.

### **1.7.8 Principio de Gratuidad**

Este principio se refiere a garantizar la provisión del servicio a toda la comunidad, bajo tal afirmación, se debe considerar el pago del servicio como una barrera de acceso que podría causar el incumplimiento de los derechos ciudadanos que se garanticen con la prestación del servicio; bajo este marco este principio tiene algunas objeciones por parte de algunos autores, que no están de acuerdo con la obligación del Estado a la provisión gratuita de todos los servicios públicos. Aunque está claro que en algunos casos como la educación, salud y seguridad no podrían estar supeditadas a un pago para la prestación, debido a que, su incumplimiento podría implicar consecuencias muy graves para los ciudadanos.

Este principio se relaciona de manera directa con la ideología política del gobierno, debido que, la forma de gestionar el acceso al derecho dependerá de la orientación demarcada; aunque hay que resaltar, que los derechos humanos son de carácter universal y deben ser garantizados por los diferentes Estados; el mecanismo por el cual el Estado puede hacerlo es la provisión de los servicios públicos, independientemente del operador del servicio (público o privado).



## 1.8 Clasificación de los servicios públicos

Para clasificar a los servicios públicos se ha determinado varios criterios, para este caso se recoge la clasificación realizada por Luis José Béjar, en su libro: Una aproximación a la teoría de los servicios públicos, y así tenemos la siguiente clasificación:

- a) Por las características de los usuarios,
- b) Por el ejercicio de la autoridad,
- c) Por razón de su aprovechamiento,
- d) Por razón de su importancia,
- e) Por el carácter de la necesidad,
- f) Por razón de su cobro,
- g) Por razón de la competencia económica,
- h) Por la titularidad o jurisdicción del servicio, y
- i) Por razón del prestador del servicio.

Esta clasificación desarrollada por el autor se enmarca en dos ámbitos, el primero referente a las condiciones operativas del servicio en algunos casos como son: por el ejercicio de la autoridad, por razón de su cobro, por carácter de la necesidad y por razón del prestador del servicio; y el segundo que se refiere a las características que permiten diseñar los servicios y definir su ámbito de acción, en ese marco es sustancial: la definición de la población objetivo de servicio (características de los usuarios), las condiciones normativas y de obligatoriedad del servicio “*por razón de su aprovechamiento*”, las característica del servicio relacionada al cumplimiento de los derechos ciudadanos “*por razón de su importancia*”, la definición de la política pública que determinan la gratuidad del servicio y su carácter de provisión única o concesión por parte del Estado “*por razón de su cobro y competencia económica*”, y determinar

el nivel de gobierno y entidad responsable de la provisión del servicio público “*por la titularidad o jurisdicción del servicio*”.

### **1.8.1 Por las características de los usuarios**

Esta clasificación se refiere a la diferenciación del servicio considerando la población objetivo del mismo, es decir, los usuarios y bajo esta premisa se pueden clasificar como *uti singuli* (un usuario) y *uti universo* (varios usuarios). La diferencia que también se hace entre esta clasificación de los servicios es que para la segunda opción en ocasiones es complicado determinar los beneficiarios del servicio como puede ser el caso del alumbrado público, parques, vías, etcétera. (Béjar Rivera, 2012, pág. 80)

### **1.8.2 Por el ejercicio de la autoridad**

Esta clasificación se refiere a la gestión que realice la administración pública para la prestación del servicio, es decir, está relacionado al nivel orgánico que permitía caracterizar al servicio como público. (Béjar Rivera, 2012, pág. 80).

### **1.8.3 Por razón de su aprovechamiento**

Esta clasificación se refiere a la obligatoriedad que tiene el usuario del mismo a ser aprovechado y bajo esta consideración se pueden clasificar como voluntarios y obligatorios; un ejemplo claro de esta clasificación es el servicio de educación que mediante marco normativo es de obligatoria asistencia para los estudiantes a diferencia de otro como puede ser el servicio de transporte, en este el usuario tiene la opción de utilizarlo o no. (Béjar Rivera, 2012, pág. 81).

#### **1.8.4 Por razón de su importancia**

Esta clasificación es muy subjetiva e incluso puede variar en correspondencia a cada marco normativo, debido a que, además de los derechos humanos, en cada país podrían considerarse algunos otros servicios como indispensables para la garantía de los derechos humanos. La clasificación de la importancia de los servicios públicos, tiende a ser subjetiva; debido a que, los clasifica como indispensables, secundarios y superfluos. Los indispensables son los que se relacionan con la satisfacción de las necesidades colectivas y prioritarias; los secundarios se relacionan con elementos adicionales a los servicios indispensables; y finalmente los superfluos están relacionados con la satisfacción de necesidades de recreación. (Béjar Rivera, 2012, pág. 82).

#### **1.8.5 Por el carácter de la necesidad**

Esta clasificación se relaciona con la frecuencia de prestación del servicio, en este marco se tienen cuatro tipos de servicios que son: constantes, son los que deben prestarse las 24 horas del día, los 365 días del año; cotidianos, son los que responden a un horario de atención de lunes a viernes y en horas de oficina; intermitentes, son los que se prestan en un temporada específica del año y con un horario determinado, por ejemplo la educación que tiene un “*año lectivo*” y un “*horario de clases*”; y esporádicos que responder situaciones emergentes en las cuáles se activa el servicio y por su condición de emergente no se prestan continuamente. (Béjar Rivera, 2012, pág. 83).

#### **1.8.6 Por razón de su cobro**

Esta clasificación responde a si la prestación del servicio requiere o no un pago para su aprovechamiento, aunque existe el principio de gratuidad del servicio este será aplicable

dependiendo del marco normativo vigente y en algunos casos la legislación determinará un pago para la prestación del mismo. (Béjar Rivera, 2012, pág. 83).

### **1.8.7 Por razón de la competencia económica**

Esta clasificación responde a cómo está compuesta el mercado de proveedores del servicio; bajo esta consideración se puede clasificar como: Monopolio, Oligopolio o libre competencia; para el caso de los servicios públicos, la mayoría de veces, especialmente cuando el Estado es el proveedor del mismo, nos encontramos en el caso del monopolio y resulta ser más eficiente por la responsabilidad que existe de la provisión del servicio de forma adecuada. (Béjar Rivera, 2012, pág. 84).

### **1.8.8 Por la titularidad o jurisdicción del servicio**

Esta clasificación se refiere al nivel de gobierno responsable de la provisión del servicio, esta clasificación responderá al marco normativo de cada país y determinará las competencias exclusivas y concurrentes para la provisión de los servicios públicos. (Béjar Rivera, 2012, pág. 86).

### **1.8.9 Por razón del prestador del servicio**

Esta clasificación responde a las características que tenga el operador del servicio y si responde a Derecho público o Derecho privado, dentro del derecho público se podría establecer las condiciones para que el sector privado apoye a la provisión del servicio o lo realice a través de una concesión. (Béjar Rivera, 2012, pág. 86 y 87).

## 1.9 Conclusiones

- Como se puede apreciar a lo largo del capítulo existen varios puntos de encuentro entre las concepciones que existen entre los diferentes autores, sobre los servicios públicos; estas coincidencias se relacionan de manera sustancial en los principios de los servicios públicos, que tienen como ejes primordiales: la finalidad del servicio considerando los beneficiarios del mismo y las necesidades o derechos que van a satisfacer.
- Los servicios públicos deben diseñarse en pos de satisfacer las necesidades colectivas y emergentes de la sociedad; dentro de este punto el rol del Estado es determinante para contar con los servicios públicos adecuados que respondan a la realidad social de la ciudadanía. Dentro de este marco, el Estado es responsable de la provisión de los servicios, independientemente del operador del mismo.
- El concepto de calidad de los servicios públicos, se enmarca en la relación que tiene ésta con el cumplimiento de los derechos ciudadanos y su aporte al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo; en ese contexto la conceptualización del desarrollo se enmarca en cumplir de manera efectiva los derechos ciudadanos para generar un estado de bienestar en la sociedad a través de la reducción de la pobreza y dotación de condiciones óptimas de vida.
- El marco normativo de cada país es un factor determinante para clasificar a los servicios como públicos, aunque existen los derechos humanos universales que determinan coincidencias entre los servicios públicos y los países, existirán otros que según cada marco normativo podrían considerarse como tales en relación a garantizar derechos ciudadanos.

## **2 Capítulo 2: Estudio de las conceptualizaciones de la calidad de los servicios públicos, antes del periodo de la CRE de 2008, sobre la base del cumplimiento estándares normativos que se relacionen con la garantía de los derechos ciudadanos**

### **2.1 Introducción**

El contexto ideológico en el cual se demarca la construcción de la Constitución Política de la República del Ecuador (CPRE) de 1998, respondía a un modelo neoliberal, en el cual se fortalecía la necesidad de reducir las facultades del estado y fortalecer el rol del sector privado en las actividades comerciales.

Se considera la premisa que el mercado puede generar las condiciones de equilibrio adecuado que permitan fomentar el desarrollo con la menor intervención del Estado sobre las facultades de regulación y control, sobre la premisa de la “mano Invisible del mercado” que regularice por si mismo las condiciones que contribuyan a generar las condiciones adecuadas.

Bajo el marco de la CPRE (Registro Oficial no. 1 de 18 de agosto de 1998), los servicios públicos se encontraban considerados como una obligación del Estado en su provisión y regulación, y la consideración de calidad esta en relación al aporte en la calidad de vida referente a los servicios de salud, educación, servicios domiciliarios, etc.

El ámbito de los servicios públicos considerados como fundamentales son los de educación y salud por su relacionamiento con las condiciones sociales básicas de los ciudadanos; se considera como una fuerte responsabilidad del Estado el control de la prestación de los servicios y deja sentado la participación del sector privado en la provisión de los mismos.

En el artículo 52 de la CRE, se establece que: « Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad... », bajo esta consideración, la

calidad en la provisión de bienes o servicios se ve muy relacionada con los derechos de los consumidores a recibir productos de calidad en consideración al costo, estándares técnicos, expectativas, requerimiento o cualquier otro indicador que se relacione con la calidad de dichos bienes o servicios. No se denota una relación directa con los derechos ciudadanos, quizás exista una leve relación con una calidad de vida adecuada con la provisión de servicios salud, educación y servicios básicos domiciliarios de calidad.

El rol del Estado, en relación con la calidad de los servicios, se enfocaba en garantizar el acceso a los mismos a la mayor parte de la ciudadanía; en el artículo 249 de la CPRE, se establece que: « [...] El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos »

Continuando con el análisis de las condiciones en las cuales se encontraban la conceptualización de los servicios públicos se puede observar que la Ley de Modernización del Estado, artículo 1.c vigente desde el 31 de diciembre de 1993, establece que: « [...] la prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios ». Como se puede apreciar en la Ley de Modernización se mantiene una fuerte orientación hacia la participación privada mediante su participación o delegación para la prestación de servicios públicos que podría incluir la libre competencia entre algunos proveedores, estableciendo las tarifas del mismo, mediante la ley de oferta y demanda y que supuestamente esta competencia permitiría al usuario elegir la opción más adecuada según los estándares de calidad establecidos por la mejor oferente.

El contexto en el cual se brindan los servicios públicos durante el periodo previo a la constitución del 2008 se enfocaban en la concepción neoliberal del mercado, dentro de la cual se encontraban la mayoría de países de la región y que causó que algunos como en el caso de la República de Argentina hayan privatizado los servicios públicos de telecomunicaciones, durante la década de los noventa, ocasionando el incremento de los precios y la falta de acceso a los mismos por parte de la ciudadanía; debido a que, en el marco de la libre competencia se considera a la ciudadanía como un usuario al servicio y no como la obligación del Estado en garantizar su acceso.

Mediante estas orientaciones de mercado, se estableció un marco en el cual la normativa específica de los países facilitaba las privatizaciones y en otros casos las concesiones o delegaciones para la provisión de servicios públicos por parte del sector privado, con la premisa de la especialización en la prestación por parte de los operadores privados para generar una calidad de servicio hacia el usuario. La lógica del manejo por parte de las empresas o responsables privados se centraba en la provisión de servicios de forma eficiente para garantizar un retorno de la inversión y generar las utilidades del caso, por lo cual el usuario no es realmente la parte más importante del negocio, sino es la generación de utilidades a los inversionistas; esta lógica empresarial del servicio público causa que muchos de los usuarios no puedan acceder al mismo, ya que, se establecen barreras de ingreso como son las tarifas, ubicación de los establecimientos o medios de transporte para su acceso.

## **2.2 Servicios públicos en el contexto previo a la constitución del 2008**

La Constitución de la República del Ecuador vigente previa a la constitución del 2008, era la constitución del 1998, misma que se formuló en un contexto mundial en el cual se impulsaba con fuerza el modelo neoliberal, que tenía como consigna la reducción del Estado y favorecer la



intervención del sector privado, con el objetivo de que la mayor competencia empresarial permite acceder a servicio de calidad.

Bajo esta consideración en la Constitución Política de la República del Ecuador, de 1998, se permite la delegación por parte del Estado para la provisión de servicios públicos, mediante la conformación de empresas mixtas o privadas que permitan una mayor eficiencia de procesos y generación de servicios con mejores niveles de calidad. Dentro de este marco, se enfocaba a los servicios como una especialidad del sector privado y que el Estado debía generar las condiciones para el ingreso de empresas especializadas del sector.

Otro punto que no se considera en la CPRE de 1998, es la relación entre la calidad de los servicios públicos con el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, dentro de este marco no se dispone de la necesidad de establecer una planificación nacional que permita el desarrollo de la sociedad en su conjunto; se enmarca al desarrollo como la acumulación de capital y bajo ese concepto se requería de la mayor cantidad de participación de empresas que sostengan el modelo de desarrollo.

Dentro del marco de la CPRE, de 1998, en el artículo 42, se establece que: « El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia ».

En consideración de este ámbito no se puede establecer una relación directa entre la provisión de los servicios con el cumplimiento del Plan de Gobierno, sino que el Estado tiene un papel de actor secundario y esta obligación se enfoca en propiciar las condiciones para el

establecimiento de las actividades comerciales, industriales, etcétera. Que sostengan el modelo económico en curso.

### **2.2.1 Establecimiento de la calidad en el espectro previo a la constitución del 2008**

Siguiendo en la línea de la CPRE, de 1998, la calidad de los servicios tiene una relación directa con la eficiencia de los procesos necesarios para la prestación del servicio, bajo esta línea la eficiencia puede estar dado por una optimización económica que no garantiza la cobertura a toda la población, sino que económicamente es rentable y existe una eficiente provisión del servicio.

La lógica de la Ley de Modernización del Estado, se enfoca en la delegación al sector privado de la provisión de los servicios, bajo la consigna de su especialización y experiencia en el sector, pero sin considerar la condiciones de la cobertura del servicio y mas allá de eso de la responsabilidad del Estado con los sectores de la sociedad no atendidos por el modelo de gestión privado que prioriza una eficiencia económica en la prestación del servicio.

Como se puede apreciar la calidad tiene una lógica totalmente operativa que se enfoca en su esencia en: garantizar una optimización de los procesos que permitan la operación del servicio con una reducción de desperdicio y maximización de la utilidad para el operador; esta consideración ocasionó que el usuario deje de ser la parte sustancial y en su lugar se priorizó la eficiencia del proceso que permita su operación con los menores costos posibles.

La calidad de los servicios públicos acorde lo estipulado en el marco normativo previo a la constitución del 2008 se enfocaba en una lógica empresarial y en tal consideración se hacía pertinente una desvinculación del Estado en la regulación de la calidad, debido a que, no era ámbito de su especialidad y se delegaba al sector privado la definición de los estándares que permitan establecer la calidad de la prestación de los servicios públicos; únicamente se

estipulaba la responsabilidad del Estado sobre ciertos servicios que se los consideraba como prioritarios, pero no se realizaba el relacionamiento de esta calidad de la prestación con el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.

### **2.2.2 Enfoque del desarrollo relacionado con criterios económicos**

La concepción del desarrollo se encuentra estrechamente relacionada con el contexto histórico previo a la constitución del 2008, es decir, la corriente neoliberal que se intentó implantar en el ámbito latinoamericano que causó un debilitamiento del Estado y el fortalecimiento del sector privado sobre el cumplimiento de los derechos ciudadanos, mismo que causó que se privilegie la ayuda a los sectores comerciales e industriales sin considerar las necesidades latentes de la sociedad y que dentro del marco normativo vigente eran de responsabilidad del Estado.

Esta concepción del desarrollo relaciona directamente con el cumplimiento de los indicadores económicos vinculados con la producción, actividades comerciales e industriales o mejor dicho en otras palabras, relacionado con la acumulación del capital, sin considerar la distribución de la riqueza, ni a los grupos que controlen los medios de producción.

Esta corriente de relacionar al desarrollo con el cumplimiento de los indicadores económicos que dan cuenta de la acumulación de capital, ocasionó el fortalecimiento de los organismos internacionales que influenciaban el destino de los créditos al cumplimiento de requisitos que fomentaban la reducción de la inversión en el sector social, debido a que, el mismo no propiciaba la mejora de los indicadores económicos en el corto plazo.

Este modelo económico ocasionó un aumento de la brecha entre las clases sociales y la concentración de la riqueza en pocas manos que manejaban los medios de producción, no se cumplían con las obligaciones del Estado referentes a la garantía de los derechos y se enfocaban

los esfuerzos en cumplir los requisitos de los organismos internacionales de crédito que fomentaban el fortalecimiento del modelo.

### **2.3 Servicios públicos en el contexto de la constitución del 2008 y el régimen del buen vivir**

Dentro del ámbito de la constitución del 2008 se fortalece el rol del Estado dentro de la economía nacional como responsable de la garantía de los derechos ciudadanos, en este contexto es de vital importancia la provisión de bienes y servicios públicos que permitan el efectivo cumplimiento de la política pública elaborada en consideración de garantizar el acceso a los servicios públicos.

Considerando este análisis, existe una relación directa de la formulación de las políticas públicas con la planificación nacional que permita fortalecer el rol del Estado como garante de los derechos ciudadanos y fortalecer la facultad de planificación del Estado; dentro de este contexto, en el artículo 34 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, se estipula, con respecto al Plan Nacional de Desarrollo: « El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. [...] », bajo esta consideración el Plan Nacional de Desarrollo establece las directrices y lineamientos para la gestión pública. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se realiza tomando en cuenta el Plan de Gobierno del candidato ganador en las elecciones; en el caso ecuatoriano dicho plan se orienta a garantizar el rol del Estado relacionado con el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos, para lo cual las políticas públicas y servicios públicos son un elemento sustancial de acción.

En el contexto previo a la CRE, de 2008, no se contaba con un Plan Nacional de Desarrollo, el único instrumento de “planificación” era el lineamiento de desarrollo que existía para la formulación de la Pro forma Presupuestaria, enmarcado en el artículo 258 de la CPRE, de 1998, que estipulaba: « La formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año. [...] ». El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2009 – 2013 se denomina Plan Nacional del Buen Vivir y tiene como sustento la formulación de 12 objetivos relacionados con una intervención integral por parte del Estado en donde se fortalece la intervención integral del Estado en todos los sectores y se generan las condiciones para favorecer una mayor equidad territorial; razón por la cual, el plan incluye una Estrategia Nacional Territorial que se enfoca en considerar y resaltar las vocaciones territoriales endógenas para romper con la lógica de concentración en Quito y Guayaquil y propiciar el desarrollo de las ciudades intermedias, mediante el generación de las capacidades locales.

Esta nueva concepción de desarrollo se enfoca en la reducción de la brechas entre las clases sociales, el fortalecimiento de la clase media como motor del desarrollo y el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos, a través de la provisión de los servicios públicos, mismos que se catalogarán como “*de calidad*” en consideración a su aporte al cumplimiento de los objetivos nacionales y a la responsabilidad del Estado en garantizar los derechos ciudadanos. Para el efecto se cuenta con indicadores económicos que se enfocan en la reducción de la desigualdad, acceso a los servicios básicos y fundamentales y en esencia que se enfocan en el bienestar ciudadano general, más que en el incremento de la actividad comercial o económica del país.

Este cambio de paradigma del rol de Estado como responsable de la garantía de los derechos ciudadanos propició un nuevo diseño institucional que permita una gestión pública distribuida en el territorio, a través de los mecanismos de la descentralización y desconcentración, que tienen por objetivo el acercar el Estado a los territorios a través de una transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados para su gestión y la presencia desconcentrada del nivel central en el territorio para una articulación y coordinación entre los niveles de gobierno.

Este nuevo diseño institucional se enfoca en el fortalecimiento de la gestión desde el territorio y en una intervención oportuna por parte del Estado –todos los niveles de gobierno en su conjunto– para el cumplimiento de sus obligaciones, bajo este contexto se requiere de una gestión pública que rescate esas particularidades territoriales a través de servicios públicos oportunos y de calidad que se articulen a las necesidades de la ciudadanía; en este punto es importante mencionar que además de las particularidades de la población que podrían darse por aspectos físicos, se debe considerar las características de la población como es el caso de las condiciones de Plurinacionalidad e interculturalidad, que obliga al Estado a diseñar servicios que consideren esas particularidades de la población objetivo y efectivamente garanticen el cumplimiento de los derechos considerando estos aspectos; es decir, los estándares de calidad deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a estas condiciones específicas y no vulnerar los derechos de los pueblos y nacionalidades.

Bajo todo este nuevo marco institucional y de direccionamiento estratégico se constituye una nueva concepción del desarrollo enfocado esencialmente en el cumplimiento de los derechos ciudadanos, generando las condiciones necesarias, en todos los territorios, para la mejora en las condiciones de vida y alcanzar el Buen Vivir, que va más allá de la acumulación de capital; sino

mas bien en contar con los medios necesarios para tener una calidad de vida en consideración a las características propias de cada localidad.

### **2.3.1 Establecimiento de la calidad en el ámbito de la Constitución de la República del Ecuador de 2008**

Como se ha analizado el concepto de calidad tiene varias acepciones, la principal y más utilizada se enfoca en el cumplimiento de los estándares del servicio que considera aspectos de eficiencia de los procesos en su prestación; esta consideración tiene una orientación hacia la reducción de tiempo de los procesos o la optimización económica de la prestación. Dentro del marco institucional y normativo que se desarrolla en el Ecuador desde la constitución del 2008, la calidad de los servicios públicos, se enfoca al cumplimiento de los estándares que se orientan a garantizar los derechos ciudadanos, es decir, a garantizar el acceso de la población al servicio y de esta forma cumplir de forma efectiva con los objetivos nacionales de desarrollo y la política pública.

Bajo la consideración de la calidad de los servicios públicos, enfocada en el acceso a toda la población beneficia del servicio, se puede fortalecer la relación entre la calidad de los servicios con el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo; que como ya se mencionó anteriormente, tienen una relación directa con la garantía de derechos y la generación de las condiciones que propicien el Buen Vivir. Este relacionamiento de la calidad y el desarrollo se enmarca en el nuevo modelo de gestión pública propiciada por el Gobierno del Presidente Rafael Correa, que fortalece el rol del Estado sobre la responsabilidad de garantizar a la ciudadanía las condiciones de vida necesarias para su desarrollo con énfasis en los grupos que tradicionalmente han sido olvidados y con un rescate de la inversión pública en el sector social y productivo.

Para contar con estándares de calidad que se relacionen con el cumplimiento de los derechos ciudadanos y el efectivo ejercicio de la política pública, se hace necesario contar con un diseño de los servicios que de cuenta del cumplimiento de las competencias de las entidades públicas, ya sea desde el ámbito de la prestación o de la regulación a los operadores del servicio; pero con el mismo de objetivo de garantizar el acceso de la ciudadanía a servicios públicos de calidad. Aquí podemos ver otro punto de articulación entre el diseño institucional del Estado, diseño de los servicios públicos y la prestación de servicios públicos de calidad.

### **2.3.2 Enfoque de desarrollo relacionado con el cumplimiento de la garantía de derechos a través de la prestación de servicios públicos**

Como analizamos anteriormente el enfoque de desarrollo se relaciona con los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo, pero más allá de esto, se enmarca en el marco constitucional, que determina al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos, en consideración al artículo 1 de la CRE, que estipula: « El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada»; dentro de este contexto, el Estado es responsable garantizar los derechos ciudadanos, como lo determina el artículo 3.1 de la CRE: « Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes ». Dentro de este contexto, es responsabilidad del Estado garantizar el goce de los derechos, planificar el desarrollo, erradicar la pobreza y permitir una redistribución equitativa de los recursos para lograr acceder al buen vivir;, tal como lo determina el artículo 3.5 de la CRE: « Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo



sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir».

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para el periodo 2009 – 2013, Plan Nacional del Buen Vivir establece doce objetivos nacionales que fortalecen el rol del Estado para la gestión pública integral que permita generar las condiciones de vida para que la ciudadanía pueda acceder al Buen Vivir, dentro de este marco los Objetivos Nacionales permiten la formulación de la políticas públicas sectoriales para cumplir con estas directrices y lineamientos nacionales. La formulación de la política pública es un ejercicio de la rectoría de la función ejecutiva; dentro de este marco, en el artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se estipula: « De las políticas públicas.- La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo », dicha directriz es el insumo sustancial para el diseño de los servicios públicos, mismo que debe considerar los direccionamientos establecidos en las políticas; el cumplimiento de lo establecido en las políticas públicas permitirá el cumplimiento de los derechos ciudadanos, a través de las prestaciones específicas.

Es importante recalcar, que las políticas públicas son las directrices para la gestión del sector (servicios públicos), dentro de este punto hay que recalcar, la obligatoriedad de todos los operadores del servicio en cumplirlas, es decir, tanto para el sector público como para el privado; este punto se relaciona fuertemente con el diseño institucional desarrollado para el país en el cual el Estado recupera sus facultades de regulación y control. Se puede apreciar claramente que la prestación de servicios públicos es el mecanismo mediante el Estado se interrelaciona con los ciudadanos.

### **3 Capítulo 3: la relación entre el marco normativo y la regulación y control**

#### **3.1 Introducción**

Los servicios públicos representan el mecanismo mediante el cual el Estado puede interactuar con la ciudadanía y entregar las prestaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos; por lo que el diseño de los servicios públicos debe estar articulado al diseño institucional para la gestión pública y al cumplimiento de la política pública sectorial que genera las líneas de acción para el desarrollo del sector.

Un punto a fortalecer en el diseño de los servicios públicos es el rol que tiene el Estado, a través de las instituciones responsables, para ejercer la rectoría, regulación y control sobre la actuación de los operadores del servicios, debido a que, el Estado es el responsable sobre el cumplimiento de los derechos y bajo esa directriz, las instituciones públicas deben reforzar su rol sobre el sector para garantizar que las prestaciones brindadas permitan el efectivo ejercicio de la política pública (Senplades, Recuperación del Estado para el Buen Vivir, 2011).

El diseño institucional del Estado se encuentra en íntima relación con el ejercicio de la regulación y control, es decir, la conformación de las instituciones del Estado y los objetivos nacionales determinan la aplicación de la normativa vigente; para el caso ecuatoriano, desde el año 2008 que se expide la nueva constitución, en la cual se fortalece el rol estatal para recuperar las facultades de rectoría, regulación, planificación y control de los sectores; este fortalecimiento decantó en una nueva institucionalidad que se orienta al efectivo cumplimiento de las facultades y atribuciones estatales y de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (Senplades, Recuperación del Estado para alcanzar el Buen Vivir, 2009).

La regulación y control se deben enfocarse en hacer efectivos el cumplimiento de los mismos mediante el marco normativo que habilite al Estado garantizar a los ciudadanos el goce

de sus derechos; dentro de este marco la política pública es el instrumento, previo al diseño de los servicios públicos, que permite establecer las líneas de acción para la gestión pública, en tal consideración la política pública permite a los actores del sector conocer las directrices que permitan la prestación de servicios públicos enfocados en garantizar los derechos ciudadanos y apuntalar al régimen del Buen Vivir.

El diseño de los servicios públicos tiene como directriz principal el garantizar que se cumpla con el marco normativo vigente que permita el efectivo cumplimiento de la política pública considerando al ciudadano como beneficiario de la prestación del servicio; el diseño de los servicios se lo realizará en función de las competencias institucionales de las entidades públicas y orientados en el efectivo goce de los derechos de la población objetivo del servicio.

### **3.2 Análisis del marco normativo que regulaba a los servicios públicos en el periodo previo al 2008**

Como se analizó en el capítulo anterior, la conceptualización de los servicios públicos como mecanismo para hacer efectivos el goce de los derechos ciudadanos, causa un cambio sustancial en el análisis del marco normativo que regulaba a los servicios públicos en el periodo anterior a la CRE de 2008, bajo esta consideración la regulación de los servicios públicos tenía un objetivo diferente que en el periodo posterior a la CRE de 2008, por lo cual la principal ley que se enfoca a cumplir el objetivo de lograr la eficiencia de los servicios públicos era la “*Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada*”; esta ley se enmarca en el modelo económico vigente durante el periodo mencionado y se fortalecía la idea de la reducción del Estado y la delegación de los servicios públicos a la iniciativa privada bajo la premisa de su nivel de especialidad en la prestación del servicio como garantía para la eficiencia en su provisión.

La Ley de Modernización del Estado, regula y controla los servicios públicos, norma que aún sigue vigente y debe ajustarse a lo establecido en la Constitución vigente; como se mencionó la Ley de Modernización se orienta a fortalecer la eficiencia en la prestación del servicio y no al efectivo el goce de los derechos ciudadanos, en este marco, en el artículo 1.c de la Ley de Modernización del Estado, se estipula: « La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades previstos en el numeral uno del artículo 46 de la Constitución Política de la República<sup>2</sup> ».

Este artículo de la ley de modernización establece que el objeto que se enmarca en el modelo económico neoliberal, mismo que se fundamenta en la premisa de que el mercado tiene un efecto de ajuste y autorregulación, a través de la libre competencia, por lo cual se requiere de la delegación a la iniciativa privada para la provisión de los servicios públicos para contar con una gestión eficiente y con lógica empresarial del servicio, en este marco, en la Ley de Modernización del Estado, en el artículo 5.c, se determina: « El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas: c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público ».

---

<sup>2</sup> Art. 46.- La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

1.- El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

- a) Los recursos naturales no renovables y, en general, los, productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b) Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y,
- c) las empresas estratégicas definidas por la ley.

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, pueden tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.

El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada, el ejercicio de cualesquiera de las actividades antes mencionadas, en los casos que la Ley establezca

Este artículo visibiliza la orientación del marco normativo para la reducción del Estado en cuanto a la gestión de los servicios públicos y contar con una lógica de empresa privada para la provisión de los servicios públicos que son de responsabilidad del Estado, a través de la delegación de los mismos a la iniciativa privada, dentro de este contexto, en la Ley de Modernización del Estado, en su artículo 41, se estipula:

« El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual "o administrativa" de acuerdo con la ley. El Estado cumplirá con su obligación de atender la educación y la salud pública de los ecuatorianos conforme los mandatos de la Constitución y sin perjuicio de la actividad que, en dichas áreas, cumpla el sector privado »).

En este artículo se puede apreciar el enfoque de la prestación de servicios de educación y salud como parte de una obligación del Estado, pero no se realiza la conexión con la importancia que tiene esta provisión en el goce de los derechos ciudadanos y peor aún como elemento que este fortaleciendo el desarrollo del país; se lo visualiza únicamente como una obligación del Estado que no se conecta con el modelo de desarrollo definido.

Muchos de los otros servicios definidos se muestran como más rentables y bajo esa consideración se los direcciona hacia la privatización, sin importar su cobertura o acceso de los ciudadanos con respecto a los mismos y se espera que el equilibrio del mercado, a través de la

libre competencia permita su acceso pero como un consecuencia de la gestión y no como una prioridad de atención para toda la población objetivo del servicio, sino bajo la lógica de generación de utilidad; esto causó que las áreas dispersas no puedan acceder a los servicios, debido a que, la inversión necesaria para permitir el acceso de esta población, no se incluye dentro de la lógica empresarial que permita generar utilidades a los inversionistas privados, en este marco en la Ley de Modernización del Estado, en su artículo 46, se determina:

« Los contratos de delegación contendrán las cláusulas necesarias para asegurar que los servicios públicos a prestarse atiendan los intereses de los usuarios y la preservación del ambiente. En ningún caso, el Estado garantizará la rentabilidad del negocio ni establecerá tratamientos tributarios especiales o diferentes a los que rijan al momento de la celebración del contrato. Las condiciones contractuales acordadas entre las partes no podrán modificarse unilateralmente durante la vigencia del contrato por leyes ni otras disposiciones de carácter general que se expidieren con posterioridad a su celebración »

En el artículo precedente se sigue fortaleciendo la connotación de los ciudadanos como usuarios del servicio y no se establece la responsabilidad que tienen los operadores del servicios con respecto a su provisión adecuada para apuntalar el desarrollo o fomentar el bienestar de los ciudadanos a través de la prestación de los servicios. La única puntualización que establece la ley es la incapacidad del Estado en la garantía de la utilidad del inversionista, nuevamente esto dentro del marco que la eficiencia en la prestación generará utilidad y esta eficiencia permitirá el acceso generalizado a los “usuarios del servicio” siempre y cuando estos se encuentran en el umbral de la generación de utilidades para el operador del servicio.

### **3.3 Enfoque de la regulación de los servicios públicos y participación del sector privado previo a la constitución del 2008**

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada estableció la lógica de la regulación y control que se realizaba sobre los servicios públicos en el periodo previo a la constitución del 2008, en este marco se puede observar que la regulación se enfocaba en establecer la condiciones para que los inversionistas privados puedan acceder a las delegaciones de los servicios (privatizaciones) que ofrecía el Estado; esta lógica de reducción del rol estatal sobre los servicios públicos decanta una débil regulación de la prestación de los servicios y un enfoque en el manejo de la concesión o delegación del servicio sin darle mayor importancia en la provisión del servicio hacia los “*usuarios*”.

La premisa fundamental para la delegación del servicio a la iniciativa privada fue contar con una eficiencia de los servicios, pero aún este punto no se encuentra regularizado en el marco normativo vigente previo a la constitución del 2008, como se afirmó, el marco normativo busca regularizar la delegación del servicio y el control se enfoca en el manejo de la concesión pero desde un punto de vista administrativo, el “*usuario*” del servicio pierde totalmente su importancia y se da de sentado que con una manejo eficiente de la delegación los usuario podrán acceder de forma adecuada al servicio; con este marco se puede evidenciar que el centro de la atención se encuentra en la búsqueda de los servicios que generen una mayor utilidad pero a la iniciativa privada y no al Estado y mucho menos a los ciudadanos que lo conforman.

Un punto fuerte en el enfoque de la regulación de los servicios y la participación del sector privado se muestra en el direccionamiento hacia los sectores estratégicos de la economía, especialmente la explotación de los recursos naturales, cuya explotación y poco conocimiento de

los funcionarios públicos de la época causó un sistema de concesión del servicio en detrimento de los intereses públicos y causando daños ambientales y económicos al país; nuevamente sin alcanzar el objetivo de la ley, la eficiencia en la prestación del servicio y para el ejemplo punto de la operación de la explotación para generar un beneficio conjunto al Estado y a la iniciativa privada.

El enfoque de la regulación se direccionaba para establecer la líneas de acción para la gestión de las empresas que desean participar por su propio interés en la prestación de los servicios públicos a ser concesionados, este proceso no tenía como punto central de la negociación a los intereses de la ciudadanía, se tenía por sobreentendido que una buena gestión de las empresas responsables de la prestación del servicio implicaría una provisión del servicio generalizada y con los estándares de calidad requeridos.

Por lo que se puede apreciar este enfoque de la regulación respondía al modelo de gobierno generalizado en la región previo al periodo del 2008, en el cual se requería de una presencia estatal mínima para permitir la libertad de las acciones del sector privado y que como consecuencia esta acción permitiría alcanzar un desarrollo y bienestar generalizado para toda la ciudadanía; pero en la realidad lo que se puede apreciar de las experiencias de los países que implementaron el modelo privatizador es que las empresas responden a sus propios intereses y no logran generar una cobertura del servicio que atienda a toda la población objetivo, se enmarcan en el suministro del servicio hacia los clientes que tienen la posibilidad de generar las utilidades esperadas.



### **3.4 Análisis del marco normativo que regula los servicios públicos durante el periodo 2008 – 2013**

Con la vigencia de la nueva constitución en el año 2008, se cambia el paradigma de la Administración Pública, que implica en primera instancia la recuperación de lo público en el ejercicio de las facultades de rectoría, regulación, planificación, coordinación y control, bajo este nuevo modelo de gobierno se establece la necesidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que tiene por objetivo el lograr un bienestar generalizado para toda la población; pero más allá de esto, se enfoca en garantizar a los ciudadanos el goce de sus derechos ciudadanos para la generación de la condiciones que propicien el Buen Vivir.

El Buen Vivir es un concepto fortalecido en el nuevo modelo de gobierno y que pretender desarrollar un nuevo concepto de desarrollo focalizado en la garantía de los derechos ciudadanos tomando en cuenta a las particularidades de la población, es decir, en función de sus características endógenas que conllevan una diferenciación de desarrollo y bienestar; con esta misma premisa es un valor añadido en la constitución la consideración de la naturaleza como sujeto de derechos que marca un hito para el uso y explotación de la misma.

Bajo esta concepción de desarrollo se formula el Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013 y se lo denomina como Plan Nacional del Buen Vivir por su propósito de garantizar el buen vivir en todo el territorio ecuatoriano, este plan marca toda la administración pública y establece la necesidad de la formulación de políticas públicas que permitan cumplir con los objetivos nacionales de desarrollo. La política pública y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son elementos sustanciales para el diseño de los servicios públicos y su regulación, para el efecto se han desarrollado varias leyes orgánicas sectoriales que regulan la prestación de los servicios pero enfocados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la política pública sectorial.

En líneas generales el marco regulatorio de los servicios públicos se enfoca en la Constitución de la República, en el Plan Nacional del Buen Vivir, en la leyes orgánicas sectoriales, en las políticas públicas sectoriales y en las normas técnicas de servicios, que son los mecanismos de regulación más operativos, que se orientan a garantizar que la prestación del servicio cumpla los estándares de calidad que efectivicen el goce de los derechos ciudadanos.

Para el ejercicio de este nuevo marco normativo que regula la prestación de los servicios públicos se requiere de un diseño institucional estatal fortalecido en todos los niveles de gobierno para que fortalezca el control y la prestación de los servicios por parte de los operadores del sector; este marco normativo no restringe el ingreso de la iniciativa privada para la operación del servicio, pero a diferencia del periodo anterior, ahora el Estado fortalece el cumplimiento de la normativa respectiva que permita que la prestación del servicio sirva de mecanismo para efectivizar el goce de los derechos ciudadanos; un ejemplo de esto se da para los servicios de educación y salud en los cuales tradicionalmente han existido operadores privados del servicio que no respondían a un servicio de calidad, en el nuevo marco normativo el Ministerio rector regula las condiciones bajo las cuales el servicio se prestará y de esta forma garantiza que el operador responda a una prestación de calidad que permita el goce de los derechos ciudadanos de responsabilidad del estado, cabe mencionar que la iniciativa privada no tiene este objetivo pero qué través de la regulación y control estatal igual lo cumple.

### **3.5 Enfoque de la regulación de los servicios públicos y participación del sector privado durante el periodo 2008 – 2013**

El enfoque de la regulación en el marco del periodo del 2008 al 2013 se direcciona hacia hacer efectivo el goce de los derechos ciudadanos y apuntalar al régimen del Buen Vivir, para hacer efectivos estos objetivos se han desarrollado modelos de prestación de servicios o normas técnicas

para su regulación y control con el objetivo de garantizar a toda la población usuaria una prestación acorde al marco normativo vigente y que se adapte a las características endógenas de la localidad.

Bajo este marco no se restringe el ingreso de la iniciativa privada, pero la regulación y control que se realiza desde el sector público permita que la gestión privada en los servicios públicos cumpla con los estándares necesarios para garantizar a la población el goce de sus derechos ciudadanos y a la vez le permita generar una utilidad dentro de la lógica privada de la prestación.

El modelo de desarrollo como tal no tiene un enfoque concentrado en el sector público, pero para los servicios sociales que generalmente no representan un mercado rentable, es el Estado a través de sus instituciones quien debe velar con garantizar la cobertura a toda la población objetivo, que por las características de esta población no van a ser atendidas por la iniciativa privada; un ejemplo de esto lo podemos observar en las área dispersas o en las área rurales en las cuales las empresas pública sin un gran margen de utilidad tienen que garantizar la provisión del servicio de telecomunicaciones por ejemplo; la iniciativa privada no ingresa a estos territorio porque la inversión económica realizada no genera el retorno esperado por la cantidad de personas y por sus ingresos bajos. Bajo el modelo de desarrollo vigente, desde la inversión pública se visibiliza un valor agregado extra que es el fortalecimiento de las capacidades de toda la población y esto genera réditos sociales que son medidos únicamente desde la lógica de lo público y como una responsabilidad propia del Estado para mejorar las condiciones de vida de todos los territorios a nivel nacional.

El componente más fuerte en donde se puede ver la participación de la iniciativa privada es en los sectores estratégicos, pero la diferencia con el anterior modelo de desarrollo de los

sectores considerados estratégicos son de exclusividad del Estado y se mantiene unas condiciones de explotación de los recursos naturales en la cuales la ciudadanía se beneficie y permita la sostenibilidad del modelo económico implementado, además que existen empresas públicas en estos sectores para mejorar la “*libre competencia*” y velar por los intereses del Estado y la ciudadanía.

Como podemos apreciar esta nueva conformación del Estado fortalece la importancia del ciudadano para la generación de las condiciones que le permitan un goce de sus derechos que considere sus condiciones particulares y una atención enfocada en las mismas, con esta consideración los servicios públicos se establecen como el mecanismo que permite al Estado acercarse a la ciudadanía con acciones específicas y orientadas a garantizar los derechos consagrados en la constitución.

## **4 Capítulo 4: Relación entre la calidad con el cumplimiento de los derechos ciudadanos.**

### **4.1 Introducción**

En el marco de la constitución del 2008 en la cual se establece al Ecuador como un Estado Constitucional de derechos y justicia, es de suma importancia fortalecer el rol estatal para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos establecidos en el marco normativo vigente; en este contexto la emisión de la política pública es un requisito indispensable para poder establecer las líneas de acción de las instituciones estatales.

La política pública es el instrumento mediante el cual la Administración Pública establece las directrices para la gestión en el territorio, el diseño de las políticas públicas tiene que seguir lo establecido en la planificación nacional y el instrumento que contiene las directrices de la planificación nacional y los objetivos de desarrollo, es el Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución de la República del Ecuador, establece en su artículo 280 que: «El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores»

Como se puede apreciar el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2009 – 2013, establece las directrices para la Administración Pública que pretenden orientar la gestión pública al goce de los derechos ciudadanos a través del diseño de políticas públicas y servicios públicos que permitan el efectivo cumplimiento del rol del Estado. Este relacionamiento del diseño de las política públicas y los servicios públicos orientados al Buen Vivir, se establece en el artículo 85.1 de la CRE: «La formulación, ejecución,

evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad».

Este artículo de la constitución permite visibilizar el rol estatal y concentrar los esfuerzos de la Administración Pública en el ciudadana para velar por el goce de los derechos y en este marco establecer una nueva concepción de desarrollo que va más allá de la acumulación de capital y se fortalece en el concepto del acceso y goce a los derechos constitucionales en el marco de las particularidades de la población en el territorio, tal como se determina la CRE, en el capítulo segundo, referente a los derechos del buen vivir<sup>3</sup>

#### **4.2 Análisis crítico del cumplimiento del marco normativo relacionado con la prestación de servicios públicos de calidad**

Como se analizó en el capítulo 3, el marco normativo referente a los servicios públicos se basa en la constitución, plan nacional de desarrollo, leyes orgánicas sectoriales, políticas públicas y normas de servicios; la regulación y control son facultades de vital importancia para el efectivo cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública y que permitan la interacción del Estado con el ciudadano.

En este contexto el marco regulatorio debe permitir que el Estado garantice a la ciudadanía las condiciones necesarias para el acceso a los servicios públicos y la regulación y control que se dé sobre los mismos para todos los operadores del servicio, debido a que, como se mencionó en los capítulos anteriores, la provisión del servicio se puede dar desde el ámbito

---

<sup>3</sup> Capítulo segundo de la CRE, Derechos del Buen Vivir, artículos del 12 al 34; secciones referentes a: Agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, y trabajo y seguridad social.

público como desde el privado, lo única que siempre se mantiene como prerrogativa del sector público es la rectoría, regulación y control que se debe realizar del sector.

Los mecanismos más operativos de la regulación referentes a los servicios públicos se encuentran enmarcados en las normas técnicas de servicio, las mismas que responden a garantizar los preceptos establecidos en la política pública y que son de general cumplimiento para todos los actores involucrados en el sector. Un ejemplo puntual de análisis de estas normas han sido desarrolladas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social que tiene bajo su responsabilidad la regulación de los servicios de: Desarrollo Infantil, Actoría Juvenil, Atención a personas con discapacidad, atención a personas adultas mayores y mecanismos de inclusión de las personas en pobreza y pobreza extrema; bajo este ámbito de acción el Ministerio ha desarrollado normas técnicas de servicio, las mismas que establecen los estándares para que la provisión del servicio se oriente a garantizar el goce de los derechos ciudadanos, bajo esta línea se establece el estándar de talento humano que permite una atención de calidad hacia la población objetivo de cada servicio y como no puede ser de otro modo, estas normas son de obligatorio cumplimiento para todos los actores del sector.

Otro punto que permite visibilizar la aplicación del marco normativo que permita la prestación de servicios de calidad y cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra en lo desarrollado por el Ministerio de Salud Pública, el mismo que ha desarrollado un Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural (MAIS), el mismo que tiene el carácter de política pública del ministerio para las prestaciones de salud y fortalece el desarrollo de los lineamientos para la prestación generalizada a toda la población ecuatoriana, pero considerando las particularidades de la localidad; adicionalmente el modelo establece los estándares que permiten la operación de los establecimientos prestadores de servicios de la Red Pública de Salud, al igual que el licenciamiento de los establecimientos de

salud del sector privado. En el sector de la salud ha existido un fuerte desarrollo de instrumentos que permitan el efectivo cumplimiento de la regulación emitida y establecer mecanismos de control que garanticen a la ciudadanía que la prestación de servicios de salud responda al cumplimiento de la política pública y en ese contexto apuntalar a la consecución del régimen del Buen Vivir establecido en la constitución de la república vigente.

Las instituciones de la función ejecutiva son las responsables de desarrollar modelo de prestación de servicios que establecen los estándares necesarios para garantizar una provisión del servicio que permita el efectivo goce de los derechos de la ciudadanía y apuntalar al régimen del buen vivir, mediante el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; nuevamente como ya se estipuló anteriormente el Plan de Desarrollo establece las líneas de acción para todos los sectores con un fuerte enfoque territorial que permita el acceso generalizado a toda la población enmarcados en sus características particulares que son rescatadas en el marco normativo vigente. (Senplades, Recuperación del Estado para el Buen Vivir, 2011).

El diseño de los modelos de prestación de servicios determinaran los indicadores pertinentes para el seguimiento y evaluación de la prestación de servicios que permitirán el cumplimiento de lo estipulado en las políticas públicas, leyes sectoriales, objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y en la constitución y acuerdos internacionales relacionados con los derechos humanos.

#### **4.3 Relación de los servicios públicos de calidad con el régimen del Buen Vivir**

La prestación de servicios públicos de calidad enmarcados en la consideración amplia de la calidad referente al cumplimiento de los estándares referidos a la garantía de los derechos ciudadanos, es un punto sustancial que permite garantizar las condiciones del desarrollo, y bajo



esta línea se estableció la concepción del desarrollo como el efectivo goce de los derechos ciudadanos consagrados en la constitución, es decir, es una concepción de desarrollo que va más allá de la acumulación de capital, sino que se enmarca en la generación de las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de la población en consideración a sus particularidades locales.

Esta nueva concepción del rol del Estado con respecto a la ciudadanía se centra en la importancia de la Administración Pública enfocada en garantizar las condiciones que permitan a la población el disfrute de sus derechos ciudadanos y alcanzar el Buen Vivir, que rescata las características de la población en el territorio para que el Estado a través de su gestión se adapte a satisfacer de la mejor forma las necesidades de la población pero siempre con el objetivo de cumplir con la responsabilidad de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos establecidos en el marco normativo (Senplades, Recuperación del Estado para alcanzar el Buen Vivir, 2009).

El mecanismo a través del cual el Estado se relaciona directamente con la ciudadanía es la provisión de los servicios públicos, tanto cuando es el proveedor directo como cuando es un tercero que bajo la regulación estatal brinda el servicio, por lo tanto la gestión para la operación de los servicios públicos permite generar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda alcanzar el buen vivir con respecto a sus particularidades y al entorno físico de su localidad.

Los servicios públicos requieren de una efectiva regulación y control para garantizar a los ciudadanos su provisión acorde a los lineamientos de la política pública y del marco normativo que garantice unos servicios que respondan a las necesidades ciudadanas y fortalezcan una gestión pública efectiva.

#### 4.4 Conclusiones

- El contexto de la constitución del 2008 demarco una nueva lógica para la Administración Pública que se centro en la ciudadanía y en ese marco como un Estado Constitucional de Derechos se enfocó en cumplir su rol de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadano enmarcados en la constitución, acuerdo internacionales y política pública sectorial.
- El diseño institucional desarrollado en el marco de la constitución del 2008 se enfocó en la recuperación de las facultades del Estado para un ejercicio efectivo de la rectoría, regulación, planificación y control; con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y por ende los derechos de la ciudadanía.
- El diseño de los servicios públicos debe responder al marco normativo y a las competencias definidas para las instituciones del sector público; pero primordialmente deben enfocarse en garantizar el acceso de la población usuaria del servicio, por lo cual, en este marco es indispensable considerar las particularidades de la población así como el entorno físico que estable condiciones específicas para la provisión efectiva del servicio.
- El diseño de los servicios públicos además se enmarca en el desarrollo de los modelos de prestación de servicios que establecen los estándares de prestación enfocados en el acceso universal del servicio y a la flexibilidad del mismo para que se puede adaptar a las características específicas de la población objetivo en su entorno local.
- Dentro del nuevo marco constitucional se desarrollaron nuevas concepciones acerca del “desarrollo” y “calidad” estos dos conceptos se enfocan en la ciudadanía; para el caso de desarrollo se enfocó en la generación de las condiciones necesarias que permitan mejorar las condiciones de vida y esto se lo logra a través de garantizar el goce de los

derechos ciudadanos como por ejemplo acceso a salud, educación, servicios básicos, desarrollo infantil, etc. Para el caso de calidad se enfocó en la generación de estándares que permitan garantizar a la población el acceso a los servicios y que su provisión se la realice bajo las condiciones que efectivicen los derechos ciudadanos.

- Un punto fuerte a rescatar es la recuperación del rol estatal y es este marco el ejercicio de la facultad de planificación que determinó la generación del Plan Nacional de Desarrollo, que establece las líneas de trabajo para que la Administración Pública concentre sus esfuerzos en generar a la ciudadanía las condiciones, en todo el territorio, para un desarrollo endógeno que considere sus particularidades y permita un Buen Vivir en todas las localidades.

## 5 Bibliografía

- Acosta Romero, M. (1999). Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. México: Porrúa.
- Arana, R. J.-M. (2007). Reforma Administrativa y políticas públicas. Salamanca: Diputación provincial de Lugo.
- Béjar Rivera, L. J. (2012). Una Aproximación a la teoría de los Servicios Públicos. México, D.F.: Ubijus.
- CLAD, R. N. (2008). CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA. San Salvador.
- Código de Planificación y Finanza Públicas.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito.
- Constitución Política del Ecuador. (1998). Quito.
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2003). Elementos de derecho administrativo. Primer Curso. México: Limusa.
- Delpiazzo, C. (2005). Derecho Administrativo Uruguayo. México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, J. (1995). Derecho Administrativo (servicios públicos). México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, J. Derecho Administrativo (servicios públicos), op. cit.
- Fernández Ruiz, J. Seguridad Pública Municipal, op cit.
- Linares, J. F. (2000). Derecho Administrativo. Buenos Aires: Astrea.
- Muñoz, J. R.-A. (2006). El buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas. Navarra: Thomson Aranzadi.
- Parada, R. Derecho Administrativo I parte general.
- Ponce de León Prieto, A. (2003). Servicios Públicos Municipales. México: Porrúa.
- Rodríguez Rodríguez, L. (2004). Derecho Administrativo colombiano. México: Porrúa.
- Senplades. (2009). REcuperación del Estado para alcanzar el Buen Vivir. Quito.
- Senplades. (2011). Recuperación del Estado para el Buen Vivir. Quito.
- Serra Rojas, A. Derecho Administrativo. Primer Curso, op. cit.