

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

Trabajo de Titulación Previo a la Obtención del Título de Magíster en Administración de Empresas

Propuesta de un modelo estructural y organizacional en la administración pública que facilite la implementación de una política pública anticorrupción eficaz y transversal

Esteban Ron Castro

Quito, marzo 2021

Propuesta de un modelo estructural y organizacional en la administración pública que facilite la implementación de una política pública anticorrupción eficaz y transversal

Por

Esteban Ron Castro

Marzo 2021

Aprobado:

Gabriel A. Hidalgo A., Tutor

María B. Castillo Q., Presidenta del Tribunal

Eduardo P. Hermosa T., Miembro del Tribunal

Aceptado y Firmado:		25, marzo, 2021
	Gabriel A. Hidalgo A.	
Aceptado y Firmado:	María B. Castillo Q.	25, marzo, 2021
Aceptado y Firmado:	Eduardo P. Hermosa T.	25, marzo, 2021
	25, marzo, 2021	

María B. Castillo Q., Presidenta del Tribunal

Presidente(a) del Tribunal Universidad Internacional del Ecuador Autoría del Trabajo de Titulación

Yo, Esteban Ron Castro, declaro bajo juramento que el trabajo de titulación

titulado "Propuesta de un modelo estructural y organizacional en la administración

pública que facilite la implementación de una política pública anticorrupción eficaz y

transversal" es de mi autoría y exclusiva responsabilidad legal y académica; que no ha

sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional, habiéndose

citado las fuentes correspondientes y respetando las disposiciones legales que protegen

los derechos de autor vigentes.



Esteban Ron Castro

Correo electrónico: eron@uide.edu.ec

iv

Autorización de Derechos de Propiedad Intelectual

Yo, Esteban Ron Castro, en calidad de autor del trabajo de investigación titulado

Propuesta de un modelo estructural y organizacional en la administración pública que

facilite la implementación de una política pública anticorrupción eficaz y transversal,

autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) para hacer uso de todos los

contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines

estrictamente académicos o de investigación. Los derechos que como autor me

corresponden, lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de

Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

D. M. Quito, marzo de 2021.



Esteban Ron Castro

Correo electrónico: eron@uide.edu.ec

Dedicatoria

A la memoria de mi padre.

Agradecimiento

A todos quienes formaron parte de este programa de Maestría: docentes, director y, especialmente, a la coordinadora, María Belén Castillo, quien supo comprender de sobremanera todo lo acontecido, en lo personal, durante el 2020, que tanto dificultó este proceso en su parte final.

Significativamente, a mis compañeros, sin los cuales no se hubiese logrado el objetivo planteado: por las madrugadas y las explicaciones fuera y dentro de los tiempos, y esa preocupación constante más que por el estudio, por la persona.

Al Santi Villafuerte, al Julio Aguirre, al Edgar Chuto, al Dave Sandoval y al George Suquillo, con mucho aprecio y cariño.

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo ha planteado un modelo de organización bajo los parámetros estrictamente organizacionales, que pueda cumplir con la misión de la inserción de normas especializadas, en este caso, en materia de anticorrupción, a través de subestructuras orgánico funcionales que permitan que la administración sea permeable para la ejecución de gestión específica de sus servidores y auditores que generen una temporalidad de constante trabajo y supervisión.

Las ventajas de esta propuesta en la que se plantea una estructura de cinco (5) componentes orgánicos y un componente *ad-hoc* permiten cumplir con las demandas de la nueva administración, con la que se pretende una disrupción en el sistema tradicional de manejo ejecutivo en las instituciones estatales, que tiene presupuestos con afectaciones sociales; esto es un cambio de paradigma en el pensamiento organizacional.

Además, el presente trabajo busca generar un modelo de fácil entendimiento, que no solo se base en la relación de la prevención de la corrupción, que prevenga las acciones expost del modelo actual, el mismo que prevé una sanción ulterior después de la examinación de ejecución de procesos, a través de auditoría gubernamental; esto es eficiencia administrativa.

Si bien el proceso del modelo fue planteado desde una estructuración top-down, este no es aplicable en cuanto a los lugares específicamente técnicos en los que se debe aplicar una norma de calidad, dado que en los dos casos estudiados, uno en una institución presidida por un cuerpo colegiado (Consejo Nacional Electoral) y otro de autoridad única (Servicio Nacional de Contratación Pública), sus autoridades (de acuerdo a lo que sus propios mandamientos legales, reglamentarios y orgánicos), no son lo suficientemente técnicos para aplica una norma.

Palabras clave: Administración pública, gerencialismo, estructura,

orgánico funcional.

Abstract

This document has proposed an organization model under strictly organizational parameters that can fulfill the mission of the insertion of specialized standards, in this case anti-corruption, through organic and functional substructures that allow the administration to be permeable for the execution of management specific of its servers and auditors that generate a temporary period of constant work and supervision.

The advantages of this proposal in which a structure of 5 organic components and an ad-hoc component is proposed allows meeting the demands of the new administration with which a disruption in the traditional executive management system of state institutions is intended with budgets with social affectations; This is a paradigm shift in organizational thinking.

In addition, it generates an easily understood model, which is not only based on the relationship of the prevention of corruption, which prevents the ex-post actions of the current model, the same one that provides for a subsequent sanction after the examination of the execution of processes through government audit; this is administrative efficiency.

Although the model process was proposed from a "top-down" structure, it is not applicable in terms of specifically technical places where a quality standard must be applied, since in the two cases studied, one of the collegiate body (Consejo Nacional Electoral) and one of sole authority (Servicio Nacional de Contratación Pública) its authorities according to what their own legal, regulatory and organic commandments are not technical enough to apply a norm.

Keywords: Public administration, managerialism, structure, functional organic.

Tabla de Contenidos

Lista de Figuras	xii
Capítulo 1	13
Situación general	13
Antecedentes del problema	15
Enunciado del Problema	17
Hipótesis del problema	18
Solución al problema	18
Objetivo general	19
Objetivos específicos	19
Propósitos del estudio	19
Significancia del estudio	20
Naturaleza del estudio	22
Definición de términos aplicados en el presente estudio	24
Limitaciones	25
Delimitaciones	26
Resumen	27
Capítulo 2	28
Introducción	28
La importancia de las políticas públicas en el presente estudio	28
Integración de los esfuerzos públicos y privados	32
Revolución gerencial	35

Resumen	37
Capítulo 3	39
Introducción	39
Diseño de la investigación	40
Pertinencia del diseño	41
Documentación de análisis	42
Modelo aplicable	42
Población y muestra Aislamiento de las instituciones que se analizan	45
Consejo Nacional Electoral	45
Servicio de Contratación Pública SERCOP	50
Capítulo 4	53
Resultados de los Criterios estudiados	53
Resumen	57
Capítulo 5	58
Conclusiones	58
Recomendaciones	60
Contribuciones Técnicas y Prácticas	61
Futuras Investigaciones	61
REFERENCIAS	63

Lista de Figuras	Lista	de	Fig	uras
------------------	-------	----	-----	------

Figura 1 Estructur	a orgánica t	funcional del	Conseio Nacional	Electoral47
--------------------	--------------	---------------	------------------	-------------

Capítulo 1

Situación general

El Estado Ecuatoriano, a través de varias instancias de gobierno, ha dictaminado una política pública nacional de 'cero tolerancia' a la corrupción nacional y/o transnacional. Para ello y como una organización pública, entendida como el Estado en general, se han generado varias obligaciones no materializadas. Lamentablemente, esto ha caído en lo que se ha denominado una ejecución de política discursiva; tanto así que son muy pocas las instancias gubernamentales que han logrado una correcta aplicación de mecanismos anticorrupción, más allá de los que el sistema jurídico posee, por lo que se evidencian fallas en la innovación y en la eficacia, que fueron principios que se debían fortalecer en estos espacios.

Estas acciones, que pueden ser dispersas en ciertas ocasiones, deben aplicarse de manera concreta, necesariamente, con un ánimo de expandirse a escala nacional, por lo que la única configuración válida para su eficacia y efectividad es generarlas a través de un órgano competente y especializado que implemente la lucha contra la corrupción como una verdadera 'política pública'. Esto debido a que todas estas acciones o discursos se enmarcan en su más amplia definición, es decir, cuando "un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia merece su atención" (Bañón & Carrillo, 1997).

Las acciones de gobierno, desde que instauró esta política, discursivamente, han sido disgregadas y no han generado confianza bajo los parámetros de transparencia y oportunidad. Por ello, aprovechando esta dispersión y la falta de un estudio institucional u organizacional (que pueda ser el punto de partida de la ejecución e irrupción institucional a nivel del sector público del país), se pretende la elaboración de

un modelo de administración institucional que cumpla con los requerimientos específicos de aplicación y entendimiento de una política pública.

Para efectos de este trabajo se ha planteado un modelo de organización bajo los parámetros estrictamente organizacionales que pueda cumplir con una misión tan delicada, pero, a la vez, tan compleja de hacer un trabajo de prevención de la corrupción de carácter técnico, a través de una aplicación de la permeabilidad estructural para la implementación de estrategias asimiladas como propias e incorporadas estructuralmente en organizaciones estatales.

Las ventajas de esta propuesta, a través de la generación de un modelo de administración pública, son:

Disrupción en el sistema tradicional de manejo ejecutivo de las instituciones estatales que cuentan con presupuestos que tienen afectaciones sociales; esto implica un cambio de paradigma en el pensamiento organizacional.

Inserción de un modelo de fácil entendimiento, que no solo se base en la relación de la prevención de la corrupción y que, además, prevenga las acciones expost del modelo actual. Dicho modelo prevé una sanción ulterior después de la examinación de ejecución de procesos, a través de una auditoría gubernamental; lo que implica eficiencia administrativa.

Determinación de elementos genéricos a escala nacional en los que se puede aplicar un modelo preventivo y de actuación *insitu* sobre alguna inconducta que transgreda la transparencia institucional y de la administración pública.

Generación del efecto cascada en las buenas prácticas de la administración a través de la homologación de procesos internos o en casos más fáciles, una administración espejo de una que ha resultado eficiente y eficaz como un modelo efectivo.

Antecedentes del problema

La inestabilidad de la administración pública en el país es un fenómeno generalizado, independiente de los procesos gubernamentales de turno; el cambio de autoridades, lamentablemente, afecta los ya repetidos principios de eficacia y efectividad organizacional; pero, además, afecta la continuidad del servicio público, el cual, por concepto, no puede parar en ninguna circunstancia, inclusive, por mandatos del sistema jurídico, so pena de la configuración de delitos en materia penal.

La existencia de esfuerzos aislados en la implementación de una política pública real en materia de lucha contra la corrupción no responde a una secuencia de actos o una directriz de tipo gerencial o de gobierno por resultados, a la que las instituciones públicas puedan adscribirse o, en su defecto, adoptarla de manera integral. Además, en este contexto, se ha producido el efecto de dispersión en la administración pública en términos de especialización en la materia (instituciones estatales que, por su naturaleza, deben adoptar medidas anticorrupción) y por niveles de gobierno (desconcentración y descentralización estatal).

A escala internacional, cada día se producen herramientas técnicas de prevención de la corrupción; el *compliance* como una ciencia o subciencia de especialización, es un ejemplo de esto. Otro ejemplo es la generación y puesta en práctica de una norma ISO especializada; sin embargo, se desconoce el alcance de la misma o sus mecanismos de aplicación como una herramienta preventiva y adecuada en el país.

Por otro lado, el fenómeno de la corrupción ha sido determinado como un proceso complejo al igual que las organizaciones en las que puede insertarse; posiblemente, dicha complejidad tiene que ver por la naturaleza raíz donde se aloja; sin

embargo, vale considerar apreciaciones como las de Frédéric Boehm y Jihann Graf Lambsdorff quienes aseveran que antes de analizar a la corrupción es siempre necesario y acertado "diferencia entre el nivel de un acto corrupto y su valor" (Boehm & Graf Lambsdorff, 2009) y además "diferenciar la corrupción en el nivel político" (Boehm & Graf Lambsdorff, 2009), y finalmente las escalas propias de la ejecución entre niveles altos y bajos.

La diferenciación de los niveles de la corrupción será adecuada para formular la estrategia que prevendrá o, en su defecto, mitigará este tipo de actos, principalmente porque este problema suele reducirse a falencias en la distribución económica.

Los autores citados han revisado las estrategias que se pueden aplicar en la prevención de la corrupción, como una de las primeras lecciones aprendidas en el largo camino histórico. Al respecto, efectúan la revisión de los acuerdos que provocan los actos corruptos y señalan la importancia de con base en estos, realizar una ejecución de las denominadas 'estrategias clásicas'.

Al respecto, señalan: "Las fuentes principales de la corrupción son el poder de decisión y la información asimétrica entre principal y agente" (Boehm & Graf Lambsdorff, 2009). De esto deriva una principal acción al momento de prevenir la corrupción en los primeros niveles o expresiones, que es el de configurar sistemas de incentivos a quienes denuncian supuestos actos de corrupción. Lamentablemente, dichas acciones no generan los resultados adecuados, debido a toda la configuración de una organización que puede dificultar no solo el encontrar el problema, sino también erradicarlo.

Ante todos los problemas señalados, se puede manifestar que la prospectiva que se encuentra en los sistemas anticorrupción han traspasado los límites de la ética como principal herramientas preventiva, lo cual es desalentador en un pensamiento utópico de

la organización; sin embargo, se han suscitado oportunidades técnicas mundiales de estandarización de procesos que sirven como mecanismos de prevención, para que una organización demuestre su capacidad ejecutiva en cuanto a la limpieza de sus procesos.

De esta manera, han nacido las normas técnicas anticorrupción que han servido para prevenir la ejecución de cualquier acto interno, a través de procesos y procedimiento organizativos rígidos, en cuanto a estructuras organizacionales. Dicha rigidez de procesos hace que, lamentablemente, las estructuras de empresas o institucionales públicas se vuelvan poco permeables para la irrupción de estas normas en beneficio del lugar donde es aplicada, pero también en el entorno de legitimidad de las acciones.

Las estructuras de las organizaciones de naturaleza privada son más permeables que las públicas debido a la fuente u origen de la decisión para su implementación; por otro lado, las instituciones públicas, por su naturaleza burocrática, dificultan la aplicación de estas normas técnicas por todo el proceso de reforma orgánica que requiere.

A pesar de esto, en el presente trabajo plantearemos un esquema de organización que pueda asimilar estos procesos a través de estructuras de gobernanza permeables que puedan generar la aplicación de la norma ISO 37001:2016 en instituciones del sector público, independientemente de sus estructuras y naturaleza.

Enunciado del Problema

La implementación de una norma ISO, si bien es parte de la política pública, según la temática de este trabajo de investigación, no es una herramienta suficiente a través de la cual se genere realmente una política de alcance nacional. En el ambiente político, se pueden ver otros esfuerzos, inclusive, de índole internacional, como la

creación de comisiones especializadas con el aval técnico de organizaciones internacionales, que si bien forman parte de ejecución estatal, se han tornado en herramientas o ideas que han resultado insuficientes en este proceso de prevención de la corrupción.

Como podemos ver, todo lo mencionado anteriormente se ha interpretado como acciones aisladas y no transversales (inclusive de conveniencia mediática para ciertos actores políticos); por lo que al generar una propuesta de un modelo estructural permeable de aplicación generalizada, y que esta sea la base de un estudio de implementación a futuro de todo un sistema preventivo, resultará en una herramienta de gobernanza y gobernabilidad que suplante a las falencias que produce la dispersión de intentos, por constituirse una herramienta orgánica.

El modelo al que se quiere llegar con la especificación de procesos genéricos de gobernanza solventará la dispersión de los intentos fallidos o intentos intermedios que no han logrado un objetivo específico.

Hipótesis del problema

La falta de organización, acciones y conveniencias políticas han producido un aislamiento en el esfuerzo del Ecuador para generar una política pública anticorrupción, que requiera de una solución eficaz y eficiente, a través de una propuesta orgánica en la que las instituciones públicas involucradas pongan en práctica un modelo estructural y organizacional, que facilite la ejecución de una política anticorrupción.

Solución al problema

La hipótesis planteada como problema será solventada con una propuesta de modelo estructural y organizacional de administración pública lo suficientemente permeable para la mayor cantidad de instituciones del sector público, para que puedan

ser compatibles para la implementación de prácticas anticorrupción como la implementación de la Norma ISO 37001:2016, que devengan de una política pública de carácter nacional.

Objetivo general

Generar un modelo estructurado y permeable en cuanto a la gestión de calidad de instituciones públicas que permita la inserción de normas técnicas que rijan una actividad institucional de prevención de la corrupción.

Objetivos específicos

Delimitar literatura adecuada que permita la justificación doctrinaria respecto de la aplicabilidad de un modelo *top-down* de gerenciamiento que permita la generación de una política organizacional.

Comparar instituciones públicas para la inserción de un modelo de gestión en la prevención de la corrupción, a través de una estructura simple pero adecuada.

Aislar las variables políticas o fácticas sobre las instituciones para la buena práctica de una política anticorrupción.

Propósitos del estudio

En materia de la Administración Pública, el desarrollo científico es amplio y podemos encontrar varios ejemplos internacionales de modelos exitosos de gobernanza y gobernabilidad, los mismos que adaptados a una realidad nacional de los existentes, pueden constituirse en una herramienta frente a un problema sistémico como la corrupción.

El diseño o propuesta de un modelo se adaptará a la realidad nacional, tomando como línea base la organización funcional de la administración pública ecuatoriana a través del ejemplo de al menos dos instituciones estatales de la misma naturaleza, en los que se permita una permeabilidad institucional y una irrupción tangible de un modelo innovador anticorrupción.

Debido a las características de la investigación planteada se propone realizar la misma a través de la utilización de la Teoría Fundamentada como metodología, la cual facilitará la esquematización de variables y su posterior desarrollo en cuanto a constituirse puntos o ejes de cambio en los esquemas tradicionales de administración pública.

El propósito se cumplirá con la aplicación del método cualitativo y enfoque inductivo que, a partir de datos de modelos exitosos y aplicables, genere un modelo teórico organizacional y funcional (por procesos) nuevo de potencial aplicación, tratando de solventar los problemas estructurales que presenten las instituciones seleccionadas.

Para esto, se agruparán los datos a través de categorías o propiedades con base en modelos existentes y se incorporarán —de manera transversal— las exigencias estructurales que devienen de los requerimientos institucionales de la aplicación de la norma ISO 37001:2016 de Sistemas de Gestión Anti-Soborno.

De lo anterior, se buscará materializar una propuesta plausible de un modeloesquema de administración pública que permita la transversalización eficaz y eficiente de una política pública nacional anticorrupción.

Significancia del estudio

Los modelos de administración de manera general y, en especial, en la administración pública incorporan cada vez más elementos manifestados como

exigencias organizacionales y funcionales, con respecto a la prevención de la corrupción; y, la innovación como una herramienta de simplificación de trámites, debido a la propia dinámica de las funciones a las que están llamados a responder con base en el servicio público, en donde los usuarios requieren de eficacia, agilidad y más que nada transparencia como premisas para confiar en una institución. Por ende, en este enunciado encontramos una significancia en el ámbito propio de los principios de la administración pública con una visión de mejora a la misma.

En la actualidad, esto tiene una aplicación directa en la esquematización de una nueva administración pública, debido a la proliferación de casos en los que, de alguna manera, existe un acto o varias actuaciones que perjudican la eficacia del servicio público por cuanto un proceso y secuencia de actos pueden encontrarse viciados con algún tipo de acción o inacción paralegal o ilegal.

Una exigencia de la política pública anticorrupción y de la norma ISO 37001:2016 es que obliga a la administración a responder de manera ex ante y no ex post respecto de los controles y fiscalización sus funciones y atribuciones, debido a que las "sanciones tienen dificultades, lo que se podría mejorar creando un sistema de alerta temprana" (Isaza, 2011).

El Estado Ecuatoriano, a través de las instancias gubernamentales correspondientes y especializadas, ha declarado como una política pública de cero tolerancia a la corrupción, que de seguro se quedará en el espectro del Estado, independientemente, del gobierno de turno, generándose como una primera variable la prevención de la corrupción, lo que ha hecho que muchas carteras de Estado e instituciones públicas implementen prácticas en este sentido. Sin embargo, estas acciones no son centralizadas o realizadas a través de capacitaciones específicas y técnicas y se las considera experiencias aisladas. Por lo mencionado, el aporte en

transparencia gubernamental es importante, por el que derivan otras variables como la confianza, eficiencia, eficacia, con un "aprovechamiento oportuno de los recursos institucionales, lo que se constituye en uno de los elementos básicos del control de la gestión" (Reyna Zambrano, 2017).

Por lo anterior, se vuelve imperativo adoptar un modelo de administración abierto a este cambio, en el que se pueda aplicar esta política, por lo que a través de este estudio se pretende proponer un modelo de administración pública o, al menos, entender y aislar componentes del mismo en lo que se debe implementar las prácticas anticorrupción bajo el esquema de transparencia institucional.

Cabe resaltar que existe una amplia literatura respecto de la implementación de modelos de administración empresarial como ejemplo de eficacia en la Administración Pública. Además se han categorizado a ciertos modelos de administración como 'Modelos Radicales', los mismos que, debido a la premura por la cual se debe actuar, pueden ser aplicables como de alta incidencia. Lo importante es encontrar una solución eficaz y efectiva sin caer en la radicalidad absoluta.

Finalmente, señalamos que la estandarización de prácticas anticorrupción en ciertos niveles de gerencia, administración y dirección, se encuentra en pleno desarrollo, por lo que se vislumbra un modelo de mejoramiento continuo, bajo un esquema de evaluación constante y referenciado en la autoevaluación.

Naturaleza del estudio

La naturaleza de este estudio se centra en el uso de un modelo estrictamente cualitativo debido a que se debe tomar en cuenta que la administración cada día sufre grandes cambios de acuerdo a la forma como se mueve el Estado y como se movilizan sus actores: gobernantes y ciudadanos.

Si bien autores como Blaco y Peck han establecido que la responsabilidad del nuevo administrador público "necesita entender el descubrimiento científico e incorporarlo en las toma de decisiones que es una función primordial del administrador" (Blanco-Peck, 2006). Además de que la calidad de responsabilidad del mismo son "financiera, de producción, de recursos humanos o de la mercadotecnia y es válida sin considerar el nivel del administrador" (Blanco-Peck, 2006).

Esto nos da la pauta de que la naturaleza de cualquier estudio de administración debe incorporar nuevos elementos de decisión para que se demuestren grados de certezas en la elección de las alternativas que se producen para un administrador.

Si bien la formación de una política pública comprende varios pasos, y más desde un enfoque de la administración, inclusive, después de la configuración de una, como por ejemplo el control del resultado de la decisión, su forma de evaluación y el control de la constancia para asegurar su ejecución, cada una de estas tiene su propia metodología, no solo de producción sino de estudios previos, principalmente, a través de mediciones de rendimientos y desempeño.

A pesar de lo anterior y de lo dificultoso que resulta establecer un enfoque metodológico ideal a la necesidad de la producción de información, el mejor camino es la complementariedad de disciplinas, a decir de Blanco y Peck, quienes a su vez asimilan lo dispuesto por la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (C.L.A.D.), que justifican su actividad en lo siguiente:

La administración pública se enfrenta a una realidad muy compleja, cambiante y competitiva a la que han de responder con gran celeridad y flexibilidad. La globalización, la revolución tecnológica, el fenómeno de aceleración de la historia y las interdependencias entre los distintos actores políticos, sociales y económicos presentan

nuevos desafíos y oportunidades que demandan acciones innovadoras. El estado actual ha de ser capaz de suministrar unos servicios públicos de calidad, universales y que den respuestas concretas a diversas necesidades y aspiraciones de una ciudadanía cada vez más diversa, plural y exigente, garantizando la equidad y compitiendo con el sector privado en la calidad de sus prestaciones. Este nuevo contexto obliga a replantearse continuamente la naturaleza y los objetivos de los procesos administrativos clásicos para poder satisfacer en todo momento las demandas de los ciudadanos de un modo adecuado a sus expectativas. Esta transformación exige la introducción de una nueva cultura administrativa sustentada en la participación democrática, la consecución de resultados y una función pública dinámica, flexible e innovadora, capaz de crear valor añadido, de suministrar servicios eficientemente y de adaptarse continuamente al cambio (Públicas, 2006).

Es por todo lo anterior que, para conceptualizar el fenómeno o, en este caso, el modelo, priorizaremos la descripción, análisis y explicación de lo que nos interesa de forma "holística" y lo más natural posible, lo que lograremos con la metodología planteada.

Finalmente, cabe resaltar que lograremos este paso debido a la consolidación de este tipo de investigación, como "una metodología válida para la construcción de conocimiento en las ciencias sociales" (Blanco-Peck, 2006).

Definición de términos aplicados en el presente estudio

Los términos que resaltarán a lo largo del presente trabajo son los que a continuación se disponen con las siguientes definiciones teóricas y propias:

Administración Pública.- La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y

tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica. (Guerrero, 2001).

Política Pública.- Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Gavilanes, 2009)

Modelo de Administración Pública.- Modelos gerenciales de administración pública: a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio; b) descentralización; c) flexibilidad; d) desempeño creciente; e) competitividad interna y externa; f)direccionamiento estratégico; g) transparencia y responsabilidad por los resultados (accountability). (Martins H. F., 1997).

Regulación Intergubernamental.- La actividad reguladora se refiere al conjunto de acciones realizadas por los gobiernos centrales, o de nivel superior, que establecen normas destinadas a influir en la conducta de los gobiernos subnacionales/subordinados (Bañón & Carrillo, 1997).

Acción gubernamental.- Son las actuaciones de los empleados públicos que intentan llevar a cabo programas, estos comportamientos se han convertido en su elemento esencial. (Bañón & Carrillo, 1997).

Limitaciones

Las limitaciones de este estudio son de carácter fáctico respecto a dos factores:

Temporalidad.- La variabilidad que existe en cuanto a la aplicación se restringe a un campo de atención del estudio que sea permanente a raíz de una estabilidad de la

política pública que se ha implementado en el país. Esta puede cambiar aunque el discurso de la gobernanza pública se basa en cero tolerancia de la corrupción.

Cambios de perspectivas de gobierno.- El factor político en el Ecuador es inestable y las adecuaciones de la administración pública se restringen a los vaivenes del gobierno de turno, lo que puede crear una variabilidad en cuanto a las estructuras de los organismos públicos que se pretende atender.

Territorialidad y centralidad.- Los organismos de estudio seleccionados se basan en estructuras centralizadas de gobernanza interna monolítica en cuanto al poder de decisión de una máxima autoridad que por lo general, y al menos al tratarse de la Función Ejecutiva no respetan el principio de continuidad de la administración.

Cambiante burocracia.- Las estructuras de las organizaciones de gobierno por tratarse de entes sujetos al erario, cambian en virtud de este y la disponibilidad de bienes y servicios que lo constituyen como parte de un servicio público, así como a la capacidad de implementación del talento humano.

Conceptualización de un modelo.- Los modelos de las administraciones públicas con tan diversos que no se logra seguir con un esquema teórico, sino estaremos a las hibridaciones de componentes aplicables al caso de estudio.

Delimitaciones

Organizaciones de estudio.- La delimitación del estudio ser circunscribe únicamente a dos organismos objeto de estudio y sus estructuras al momento del estudio, las que pueden cambiar de conformidad a decisiones unilaterales de autoridades de turno.

Fundamentación teórica.- El desarrollo del modelo será específicamente desde la permisión de la permeabilidad decisional de estructuras semicomplejas de

organización, es decir, de aquellas que no requieren cambios en la naturaleza u origen de la organización.

Resumen

En este capítulo se pretende hacer un abordaje a una de las problemáticas actuales del Ecuador, que responde a estructuras poco o nada permeables en cuanto a la institucionalización de una política pública de combate contra la corrupción; sin embargo, a través de la propuesta planteada, se busca la generación —a través de la metodología adecuada— de un esquema provisional, pero duradero, de un modelo que permita, que, al menos, en el sector público, en instituciones estratégicas se genere un ambiente adecuado de asimilación de subprocesos que permitan certificaciones internacionales anticorrupción.

El diseño del modelo corresponderá a la evaluación de dos instituciones seleccionadas estratégicamente que especifiquen qué partes de su estructura pueden ser los nichos en donde se dé la disrupción requerida. Con esta identificación, se logrará hacer una proyección sobre dónde se encuentra, en un modelo simplificado, la necesidad de una estructura interna que pueda asimilar las decisiones pero, sobre todo, la ejecución del modelo.

A pesar de las limitaciones de carácter temporal y circunstanciales por los vaivenes de un proceso vinculado al sector público, se tratará de estandarizar el mismo a través de la puesta en práctica de unidades específicas que puedan generar un proceso estable y congruente sin alterar el funcionamiento esencial de la institución o su naturaleza jurídica y pragmática.

Capítulo 2

Introducción

La presente investigación se ha planteado desde el objetivo central, que es lograr una propuesta de un modelo de administración, este caso pública y de carácter institucional u organizacional, que permita la implementación de la norma ISO: 37001:2016 en instituciones del sector público independientemente de la naturaleza de estas o del sector especializado (campo de acción) o, en su defecto, independientemente de su nivel en cuanto a las categorías de desconcentración y descentralización.

La importancia de las políticas públicas en el presente estudio

La administración pública se expresa y tiene su rango de acción a través de las denominadas 'políticas públicas'; sin embargo, estas han tenido una amplia dificultad en su concepción académica debido a que, como señala el autor Wayne Parsons, las políticas públicas son "propiedad de todos y de nadie" (Parsons, 2013); pero, por otro lado, la motivación esencial de este trabajo es la combinación y la naturaleza mutidisciplinar o 'interdisciplinaria', lo que demuestra una "extraordinaria disposición de ideas y técnicas en las que se traspasan los límites entre disciplinas y subdisciplinas, es que el tema siempre se encuentra al borde de la fragmentación absoluta" (Parsons, 2013).

Generalmente, las políticas públicas se han definido como la solución a los problemas de 'lo público', entendido como la administración pública y el Estado en su amplia concepción de organización o, inclusive, de carácter institucional; en este sentido, se dice que "el análisis de las políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que busca integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas públicas" (Parsons, 2013).

En este sentido, debe acotarse que las políticas públicas tienen varias orientaciones, que han sido reconocidas como categorías propias y hasta metodologías de estudio. Harold Lasswell las sintetiza como:

Multimetódicas.

Multidisciplinarias.

Orientadas a los problemas.

Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las política públicas.

En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad.

Para efectos de este estudio, se optará por la categoría de multidisciplinariedad, debido a que se dará el sentido a un análisis desde los núcleos de varias ciencias: administración pública, derecho y comunicación organizacional, cada una con sus metodologías, siempre con la finalidad de obtener el resultado de un modelo al menos caracterizado de administración pública.

En cuanto a la inquietud sobre por qué es necesario definir una política pública y su apreciación y metodología; para efectos de este trabajo, es necesario darle un enfoque desde las ciencias que se abordará. Además, cabe diferenciar al sector en el que tendrá aplicación, si bien se parte de un estudio de los modelos de administración que pueden ser apreciados en la esfera nacional, la propuesta se centrará en el sector público, por lo que es importante señalar que el sector público tiene diferencias específicas y prácticas en relación al sector privado que se basan en:

- Atribuciones y funciones por la estructura de las tareas complejas y ambiguas que asume.

- Enfrenta problemas: políticos, sociales, económicos, culturales e históricos al poner en práctica sus decisiones.
- Se basa en el principio de coordinación interinstitucional, lo que hace que más personas se vean involucradas.
- Se preocupa por el aseguramiento de actividades, resultados y puesta en práctica.
 - Participa en actividades de mayor importancia simbólica.
 - Está sujeta a un sistema jurídico determinado, al principio de legalidad.
 - Debe funcionar para solventar el problema del interés público.
- Debe tener niveles mínimos de apoyo político y económico para lograr los objetivos.

Siguiendo a Harold Laswell, quien formula el papel de los analistas de las políticas públicas, el autor establece que: "las ciencias forman parte de la ciencia de las políticos públicas cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de políticas públicas" (Parsons, 2013)

Con base en esta definición y de manera complementaria, Wayne Parsons establece que la "ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo" (Parsons, 2013).

El énfasis de las políticas públicas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores de quien las analiza y aplicar la objetividad como un mecanismo de análisis y, finalmente, ejecutar los proyectos que convienen.

Con basse en esta explicación, se puede determinar que la estructura del modelo que se pretende lograr tiene su base en una política pública; esta es la que dará la significación adecuada a lo que se pretende; es decir, será la base del proyecto y la concepción de las mismas, que permite alinearse al objetivo final que es el facilitamiento de la implementación de una norma especializada en la estructura estatal.

Varios de los enfoques que se dan a las políticas públicas tienen mucho que ver con la forma en que estas son percibidas; pero para efectos del presente trabajo, una vez determinado el enfoque metodológico como multidisciplnar, también se abordará el enfoque pluralista—racionalista; debido a que este establece que estas son las respuestas a las demandas sociales y considera a "las instituciones y organizaciones como instrumentos que reaccionan a las demandas o *inputs*, suministrando productos o *outputs*" (Meny & Thoenig, 1992).

Consideramos que el resultado de los modelos será el *output* de la política pública, base y estructura que fundamenta este trabajo. El Estado, bajo esta teoría se refiere a un ente que aparece y reaparece cuando existe una necesidad de las formas organizativas, las que deben adecuarse y superar parámetros burocráticos y centralistas. Finalmente, existen ciertos factores que van a determinar el éxito y punto de partida para empezar a trabajar el diseño del modelo.

El modelo planteado requiere del factor de calidad con el que se pretende lograr el funcionamiento efectivo y eficaz, que se funda en la política pública; tanto es así que los elementos determinantes para esta función son sistematizados por parte de algunos autores, dentro del cual nos acoplaremos a Eurgenio Lahera Parada, quien establece sistemáticamente tres, de acuerdo con el esquema organizacional que corresponde .

El primero de estos lo define como 'cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público definido de manera democrática', este factor se resume

como la correcta gestión gubernamental, a través de la organización de información y su procesamiento; y la división del trabajo que produce decisión.

Es recomendable apartarse del problema de gestión de información para centrarse en el proceso de la decisión. Si bien la información produce decisiones, estas se configuran como un proceso de flujo (dado que el stock es la información), que requiere de una orden para la consecución de la finalidad, en este caso, la apertura de la organización para la irrupción de un modelo de administración.

Es aquí donde ingresa la ciencia de la comunicación ya que el propio autor, hace un señalamiento de que las políticas públicas son procesos comunicacionales que enfrentan diversos problemas: "formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades; acciones sin declaraciones; declaraciones sin acción; formulación de políticas sin diseño claro de ejecución; incumplimiento sin reclamos viables" (Lahera Parada, 2002).

Integración de los esfuerzos públicos y privados

Los actores son el segundo elemento que influye en la calidad, bajo las concepciones tradicionales de la ejecución de las políticas públicas. El único actor es el Estado que, a través del gobierno de turno, tienen plenas capacidades de ejecución de una política pública. Esto debido al origen democrático y legítimo del mismo; sin embargo, esta visión resulta un poco arcaica y es el propio autor, el que determina que el Estado, a través de la funciones de regulación, control y evaluación, puede mejor sus iniciativas de gobierno, a través de concentración y especialidad de tareas. Para este propósito, Lahera Parada propone la siguiente solución:

Integrar los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público, con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables, lleva a resultados

superiores, desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, ya que permite aumentar la participación y transparencia (Lahera Parada, 2002).

Par este caso, la Norma ISO 37001:2016 radica en el sector privado, pero debe tener una aplicación en el sector público por lo que el diálogo y coordinación de estos sectores son los que lograrán una adecuación de un modelo. Esto tomando en consideración una primera premisa: que el sector público se adecuará a las exigencias operativas de la norma.

Finalmente, se debe considerar que las operaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales son los elementos técnicos sobre los que se realizará la irrupción más fuerte. Las autoridades deben asignar recursos para: iniciar el proceso, implementar el proceso y poner en ejecución el modelo. Esto requiere de una jerarquización o priorización de actividades.

Con estos instrumentos claros, así como el sector de aplicación; la parte medular que acompaña el diseño es la implementación de la política pública como la llave de apertura. Históricamente, no se había tomado en cuenta el proceso de implementación de la política pública; sino que se actuaba directamente con la ejecución y su posterior evaluación. Pero a partir de los años 1970 se empieza a demarcar que la implementación de estas políticas abarcan "acciones de los individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos decididos" (Revuelta Vaquero, 2007).

Esta afirmación combina la interacción de las definiciones que se apartan del pensamiento tradicional, ya que vuelven a las políticas públicas 'instrumentos de ejecución' en los que no solo en el diseño, sino en la implementación requieren del accionar de los sectores: público y privado.

Operacionalmente, se ha visto que la implementación de una política pública es un nicho de estudio que si es correctamente explorado y si través de este se generan las condiciones necesarias, será el vínculo que permita la adscripción del modelo administración, como para este caso.

La implementación de las políticas públicas tiene dos clasificaciones comúnmente aceptadas en cuanto a la forma en las que se las pone en marcha: top – down y bottom – up. Después de un análisis previo, se puede establecer que lo aplicable al caso es el enfoque top – down, que inicia con "el análisis de las toma de decisiones – usualmente un estatuto—, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente, ordenados, fueron alcanzado en el tiempo y por qué" (Revuelta Vaquero, 2007). Si bien este como otros modelos o enfoques, tienen sus cuestionamientos y para el caso en específico, el principal se centra en las limitaciones del control jerárquico, este puede ser superado a través del esquema jerárquico organizacional, previamente planteado, que obliga que para ponerlo en marcha, se requiere de una decisión con una fuerte carga política.

El autor pone de manifiesto, además, la funcionalidad o no de la estructura legal. Pues, para este, "mientras más rígida sea la estructura legal, o mientas mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa" (Revuelta Vaquero, 2007). Esto debido a que las opciones de selección de los casos a estudiarse, tienen la opción de contar con estructuras legales variables o permeables, que requieren no poca cantidad de reforma para lograr la implementación de la política pública.

El diseño del modelo tiene mucho que ver con la hipótesis que muchos de los estudiosos de la materia señalan, esto es que la administración pública integra a

conceptos de la política y administración como un ideal de lo que se ha denominado como el buen gobierno y la gestión del mismo.

Revolución gerencial

Uno de los atributos que se han plateado para que la administración pública sea contemporánea en términos de adaptación de la realidad y a las exigencias de los ciudadanos y el Estado es la incorporación de las formas de organización y gestión originadas en lo que se ha establecido como la época de la 'revolución gerencial'.

La revolución gerencial planteó un requisito esencial de la gestión efectiva del Estado después del "Estado social". Esta se basa en que un Estado requiere de "una estrategia amplia y diversificada –económico-fiscal, burocrático-administrativa y político institucional y sobre todo convergente– según la cual los ajustes fiscales, administrativos y políticos no sean contradictorios entre sí" (Martins H. F., 1997).

A partir de esta teorización se han presentado varios modelos gerenciales de la administración pública, y tomamos en este caso al seguimiento de la revolución gerencial, debido a la pertinencia actual de la crisis estatal por la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19; esto debido a que la misma se dio en la crisis el Estado social.

Los modelos planteados por Homes y Shand son:

a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio; b) descentralización; c) flexibilidad; d) desempeño creciente; e) competitividad interna y externa; f) direccionamiento estratégico; g) transparencia y responsabilidad por los resultados (accountability) (Martins H. F., 1997).

Por la naturaleza propia del estudio, es preciso basarse en el modelo de transparencia y responsabilidad por los resultados, que permite alejarse de las visiones tradicionales de la administración pública por la incidencia actual de un modelo estrictamente pragmático.

Si bien, se puede considerar el modelo de *accountability* a la visión empresarial de la administración pública, la cual incorpora al sector público, la prescripción de técnicas que originalmente se consideran como empresariales como: reingeniería, calidad total, redimensionamiento, entre otras, alcanzaron los exponentes en cuanto a procesos como "mejoramiento de servicios y la reducción de gastos, mediante restricciones presupuestarias" (Martins H. F., 1997). De hecho, el propio autor establece que son instrumentos con "potencial racionalizador, aún cuando su eficacia en escenarios públicos carezca de evaluaciones, adaptaciones al contexto y controles fiscales" (Martins H. F., 1997).

La nueva era de la administración pública se caracteriza por una competencia global, integración de la comunicación, económica centrada en la tecnología y los nichos de mercado, lo que se considera como una lógica incompatible a la burocracia tradicional de acuerdo con principios que fueron desarrollado por Osborne y Garbler, de los mismos que se extraen los siguientes:

Previsión estratégica de servicios.

Descentralización y desconcentración: control jerárquico versus autoridad, desarrollo de equipos (team building), gestión participativa, cooperación trabajadoresgerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial.

Resumen

De las categorizaciones teóricas que se han dado a este tipo de modelo, se han considerado la llamada 'transparencia y responsabilidad por los resultados' (accountability) a través de la que, por el momento de investigación, se dejarán de lado los componentes de comunicación como parte de la ejecución de la política pública y el estudio se centrará en el desarrollo propio del proceso.

La transparencia se vuelve una premisa transversal en cuanto a la situación en la que se encuentra el Estado, pero, al mismo tiempo, será abordada en el trabajo al momento de generar el proceso y el modelo por el cual se busca romper con los esquemas que, de una manera u otra, se basan las estructuras estatales de gobernabilidad.

Si bien la administración pública requiere de procesos ejemplificadores, con el planteamiento "top-down" se logra que desde la gerencia o las altas autoridades se busquen especificaciones en las que el modelo irrumpe de manera colectiva por la premura del tiempo a aplicar.

La necesidad de un modelo de administración que cumpla con los requisitos planteados y que genere una relación y sinergia en la administración de una entidad pública, indistintamente de su naturaleza, hace que se vuelva necesario una compaginación de un modelo estructural de aplicación casi inmediata.

La literatura a través de la que se aborda el tema es diversa, por lo que la compresión de los procesos o subprocesos a través de los cuales se puede establecer un esquema genérico de aplicación sobre un modelo, guarda la congruencia necesaria en cuanto a la eficacia requerida.

La *accountability*, como mecanismo de gestión por procesos, se enfoca como la forma más directa a través de la que se estructura la gestión, dejando de lado la burocracia tradicional y poniendo en orden la gestión a un resultado estimado. Además, constituye un sistema de aplicación tradicional que produce un efecto deseado en cuanto a la generación de ejemplos y decisiones a replicarse.

Capítulo 3

Introducción

Para esta investigación y de acuerdo a lo que se determina en los antecedentes del problema, así como las delimitaciones, debemos considerar que el presente estudio se basa, estrictamente, en poner a prueba dos instituciones públicas, que responden a una diferente naturaleza y atribuciones. Además, estas pertenecen a diferentes funciones estatales, para que, de esta manera, se considere la forma cómo una institución puede servir de ejemplo y en qué componentes se ha logrado que se disponga referencialmente una norma antisoborno de calidad.

Tomaremos como base el ejemplo de la institución que, por naturaleza, ha integrado los sistemas de contratación pública y es el organismo rector de la materia, además de la consideración de que esta institución ha sido la primera y pionera del país en certificarse, de manera integral en dicha norma.

Hacemos en este punto referencia al Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop), que alcanzó la norma citada el 31 de junio de 2019 y que tendrá una validez hasta el 5 de julio de 2022, es decir, por un tiempo de tres (3) años, que después de un proceso de renovación, podrá lograr dicha norma periódicamente.

Por otro lado, en el presente estudio también se analizará al Consejo Nacional Electoral (CNE), institución encargada de la organización de procesos electorales en el país, que siempre ha presentado dificultades de carácter fáctico en cuanto a la contratación pública, pero que, a pesar de no haber sido comprobado por el sistema penal ecuatoriano sobre la existencia de sobornos o cualquier tipo penal que pueda implicar ilícitos en cuanto al manejo de presupuestos amplios, al menos en periodos electorales, siempre ha tenido observaciones por parte de la opinión pública en cuanto a

los gastos en los que incurre, situación que deja mucho que corroborar en cuanto a las inversiones necesarias para los procesos electorales.

Esta institución, por gozar de una autonomía financiera y económica, se basa en procesos de contratación específicos, que si bien se ajustan al sistema normativo nacional, y en lo específico al sistema nacional de contratación pública, requiere —como un ejercicio de transparencia—, la aplicación preventiva de una certificación que fuera de cumplir su rol en cuanto a la calidad de procesos, dé al ciudadano y a las entidades estatales, una certeza en cuanto a procesos correctamente llevados en las que la inversión sea capaz de cumplir con las expectativas de eficiencia versus la circunstancialidad.

Diseño de la investigación

El diseño de la investigación se basa en tres fases específicas que comprende el mismo ciclo de la política pública explicado en el presente trabajo. En primer lugar, una fase de selección del caso bajo los criterios de trascendencia de la institución que será investigada; en segundo lugar, que se refiere a la desagregación de la estructura bajo un esquema inminentemente organizacional que servirá para la selección de los ámbitos estructurales en los que se puede aplicar el estudio.

Un tercer y último paso requiere de la comparación entre instituciones a través de las cuales se encuentren puntos consonantes de inflexión en los que se establezca la necesidad de la permeabilidad del modelo que se quiere lograr. Con esto y como conclusión del diseño, se plantea el nicho estructural a través del cual se logre el análisis final en lo que tiene que ver con la aplicación del modelo.

La investigación al ser inminentemente cualitativa versará sobre la gestión de las actividades por resultados que se pretende lograr con la implementación de una norma de calidad; hasta este punto, en el que la delimitación de la investigación se

acciona dado que, sobrepasar o pronosticar resultados en cuanto a la aplicación como tal de la norma es algo imprevisible.

Además, se genera una independencia total de lo que son los resultados de la norma de calidad, ya que el resultado es la generación de un ambiente organizacional adecuado de un modelo o submodelo que aloje el sistema completo de la prevención de la corrupción.

A través de este logro, se podrá especificar la validez teórica del modelo, cuya aplicación se dará en cuanto a la perspectiva de validez del mismo, a través de la generación de las encuestas que se aplicaron a los funcionarios que conocen de la estructura organizacional de la institucional que se estudia.

Pertinencia del diseño

El enfoque y método aplicable a la investigación son cualitativos. El enfoque que se dará tiene una adecuación a lo que se ha calificado como la "conceptualización de los fenómenos o caso que se desean investigar minuciosamente" (Blanco-Peck, 2006).

Asimismo, el autor establece que a través de este enfoque se puede abordar el problema y solución de manera 'holística', debido a que la descripción, análisis y explicación abordará el tema planteado de una manera abierta y se presentará un resultado 'subjetivo', dado que como investigador se producirá el fenómeno del establecimiento del propio "modo de ver las cosas" (Blanco-Peck, 2006).

La investigación cualitativa se ha definido como como el análisis de:

Los procesos históricos los procesos históricos, el análisis de documentos,
records y archivos, el análisis de contenido (cartas, informes, discursos,
artículos y/o libros), el estudio de casos, el uso de grupos focales, la observación

participativa, la etnografía, el muestreo no probabilística-exploratorio y otras tantas técnicas de investigación son usadas diariamente por investigadores del enfoque cualitativo (Blanco-Peck, 2006).

Para el caso específico, se procederá con el análisis y estudio de dos casos en los que se puede aplicar el modelo y que el mismo deviene de lo que se puede verificar en cuanto a los valores de inserción de un modelo. El modelo se adaptará a las necesidades de la política anticorrupción, pero además a una forma en la que pueda afectar positivamente a la organización de las instituciones que se estudian.

Documentación de análisis

El análisis estructural de las organizaciones se realizará desde los estatutos orgánicos por procesos en los que se determinan cuáles son las funciones y los tipos de niveles que cada una de estas tiene, en virtud de lo que puede agregar sin una afectación natural u orgánica de la institución.

Modelo aplicable

La búsqueda de nuevas formas de la administración pública y los paradigmas que las acompañan en las teorías desarrolladas por esta ciencia se han clasificado como una intensificación de las prácticas de actores políticos y públicos que buscan reformas en ciertos sectores gubernamentales, en función de las disfuncionalidades burocráticas que pueden encontrarse en los estados contemporáneos. Al respecto, cabe señalar lo propuesto por Denhardt:

La trayectoria del pensamiento en el terreno de la administración pública ha evolucionado en el sentido de crear, criticar y mejorar los modelos y principios de cambio organizaciones planificado, en los niveles micro o macro

organizacional, desde un enfoque organizacional hacia un enfoque políticosociológico que privilegie como punto central la tensión entre la política y la administración. (Denhardt, 1990).

El modelo que se pretende proponer no solo tendrá el enfoque planteado, sino que conservará la inserción de la aceptación como parte del proceso sociológico de asimilación del proceso no obstante, por el rango de estudio tan solo se establecerá en el micro organizacional de instituciones del sector público determinadas.

Se cree que lo que se quiere de manera general en la Administración Pública es una gestión por resultados, pero para efectos de este trabajo, es mejor alejarse de esta concepción, debido a que dentro de los aspectos conceptuales básicos de esta propuesta, se busca que se dé un cumplimiento de estrategias definidas en un plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado que permita "gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad" (Makón, 2000). Esto se debe aplicar, principalmente, a las entidades estatales que pretenden una producción pública y que su gestión se cumpla, a través de estándares de desempeño.

Más allá de esta configuración de modelo, corresponde apelar a lo que se ha denominado teóricamente como los nuevos modelos de la gestión pública, donde se conserva siempre la idea de la administración pública como el ente o conjunto organizacional, a través del que se generará y pondrá en práctica la generación de políticas públicas.

La propuesta versa en una justificación de las dimensiones y las fuerzas que interactúan dentro de una modernización con una especial consideración de los factores

económicos, sociales, político-jurídicos, culturales (sociedad del conocimiento en la actualidad).

El entorno económico viene marcado por el la significación que tiene el sector público en la economía de un país por el hecho de la intermediación y gestión de recursos; además de que sus actuaciones producen varios efectos en el ámbito social y jurídico, y más en este caso que se pone de manifiesto un combate de la corrupción.

En la actualidad, la Administración Pública del país atraviesa la dificultad de financiamiento, debido a la situación general de país (en este momento más por la emergencia sanitaria por la COVID-19), por lo que cualquier política pública puede verse afectada de manera muy significativa.

En tal virtud, el Estado ecuatoriano ha implementado otro tipo de políticas en el ámbito económico, a través de la restricción del gasto público como la reducción del aparato estatal y la búsqueda de una eficiencia y eficacia en la gestión de las plataformas e instituciones con las que se cuenta; apelando a esto a través de un proceso de especialización de procesos, por lo que una implementación de este tipo de norma, significará no solo una reducción de procesos, sino también el cuidado del erario.

Realizar una reforma de carácter institucional es demasiado complejo en el ambiente nacional, debido a que el modelo estatal, no es un modelo propiamente dicho, dado que la Administración Pública se basa en un modelo de gestión por resultados.

Definitivamente, lo que se requiere para realizar esta implementación son dos factores. El primero de ellos no será abordado en el presente trabajo, debido a que resulta muy complejo utilizar las variables de las que este depende; a este factor se lo denominará como el ámbito político-económico, el mismo que abarca factores como:

Voluntad política y generación de la política pública especializada.

Recursos económicos para la implementación de la política.

Capacitaciones nacionales en el tema propuesto.

La propuesta de este trabajo radica en la permeabilidad del estudio de dos instituciones del sector público que manejen recursos y su asignación, debido a los porcentajes que se pueden lograr, a través de la facilidad y autonomía que tienen en cuanto a los factores de administración, es decir, la determinación de sus propios procesos y estructura orgánica e importancia en la injerencia en la Administración Pública del Estado.

De un análisis, el primer paso que pone de manifiesto es la organización político administrativa de las instituciones con base en las disposiciones constitucionales en cuanto a la autodeterminación; y, su reglamentación interna.

Población y muestra.- Aislamiento de las instituciones que se analizan Consejo Nacional Electoral

De lo que determina la Constitución de la República del Ecuador, el Estado Ecuatoriano tiene una estructura de división de poderes y contrapesos determinada por funciones estatales. En este sentido, se tomará en el primer caso a la Función Electoral, de la cual el Consejo Nacional Electoral es el organismo rector y, además, posee autonomías: administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia, según lo determina la propia Constitución en su artículo 217.

Esa autonomía organizativa se refleja en que su funcionamiento orgánico depende de una organización propia y que rige las actividades de cada una de las unidades y procesos que en este se determinen.

Asimismo, el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional Electoral vigente establece procesos: gobernantes (nivel directivo), gobernantes (nivel ejecutivo), adjetivos (nivel asesoría), adjetivos (nivel apoyo) y sustantivos (nivel operativo).

La Norma ISO 37001:2016 establece una práctica específica respecto de una tipología de acciones que, de acuerdo con los estándares macro, pueden especificarse como la prevención de las siguientes acciones: regalos, entretenimiento y hospitalidad; donaciones políticas o de caridad; viajes públicos; gastos de promoción; patrocinio; formación; membresías a clubes; y, favores personales.

En este sentido, cabe hacer el análisis para determinar en qué parte de los procesos se pueden asentar estas acciones de toda la estructura que presenta la institución. Esta tarea resulta muy difícil de acuerdo a la premisa y a los actores que se ven involucrados, dado que la Administración Pública parte de los principios de transparencia en sus actuaciones, por lo que la dispersión que se puede presentar en cada una de las acciones deberá concentrarse en los procesos gobernantes de nivel ejecutivo como máximas autoridades en el ámbito administrativo.

A continuación, se presenta la estructura orgánica funcional del Consejo Nacional Electoral:



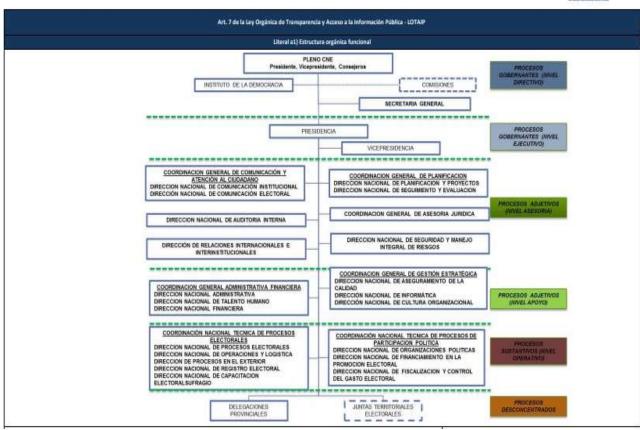


Figura 1 Estructura orgánica funcional del Consejo Nacional Electoral

De la estructura vigente, se puede ver que los procesos en los que se subdivide son:

- Gobernantes a nivel directivo y ejecutivo.
- Adjetivos a nivel de asesoría y de apoyo.
- Sustantivos de nivel operativo.
- Desconcentrados.

Con base en lo presentado en este trabajo y al haber descartado la producción del modelo bajo las estructutas *top-down* o *bottom-up*, no se puede considerar ni los niveles directivos, ni los operativos, por lo que la dimensión integral se la colocará en los niveles de asesoría y apoyo.

Lo importante es observar en cuál de estos niveles se puede presentar la estructura del modelo, de acuerdo a la funcionalidad, dado que lo importante es no entrar o sobrepasar las competencias de cada una de las direcciones sobre la base de sus atribuciones.

De la revisión del estatuto y del esquema presentado, se puede alojar la norma o el modelo en dos direcciones, que por estructura, además, tienen una incidencia nacional, por su competencia, estas son: la Dirección Financiera o la Dirección de Gestión de Calidad; seleccionada la primera por el manejo del presupuesto.

Sin embargo, esta primera dirección seleccionada, es un nivel de apoyo, por lo que su gestión es estrictamente de ejecución de las demás direcciones o subunidades que pueden ejecutar presupuesto. En otras palabras, cuida el proceso de pagos cuando los procesos son llevados fuera de la propia dirección.

Si bien estas direcciones tienen un fuerte sistema de controles de la contratación pública, estos son estrictamente procedimentales por lo que la tarea resultaría infructuosa en cuanto a generar el modelo como parte de la misma, además de la producción de los sesgos referentes a la utilización de un mismo componente de decisión entre las personas que pueden trabajar en la misma.

Descartado esto, el modelo radicaría en la Dirección de Gestión de la Calidad, por ser un componente de la estructura que responde a otras finalidades de acuerdo con las propias descripciones institucionales. Por la propia naturaleza de la dirección citada y fuera del ámbito del talento humano capacitado, esta provoca una aceptación por los procesos de los que nominalmente se puede hacer cargo.

El estatuto del Consejo Nacional Electoral vigente a la fecha del presente trabajo, ha identificado y rige con las siguientes funciones y misión:

Dirección Nacional de Seguimiento y Gestión de la Calidad.

Misión: Planificar, organizar y ejecutar los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua de los elementos de la planificación institucional a través de políticas, normas, lineamientos, planes programas proyectos e instrumentos técnicos que permitan incrementar la eficiencia y calidad de los productos y servicios del Consejo Nacional Electoral (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral, 2020).

Se puede identificar claramente que la norma y la política en general de acuerdo al asidero estatutario que maneja la institución, puede radicarse sin problema en la mencionada dirección, inclusive hace alusión a la incrementación de la eficiencia y calidad como uno de las premisas de sus productos y servicios.

Si continuamos con el análisis de la misma, se deben encontrar las atribuciones y funciones de la misma dentro del mismo esquema competencial que rige al sector público, ya que uno de los errores más comunes es este tipo de modelos adaptativos, es que no se encuentre la funcionalidad y especialización instrumental que se requiere.

Tal es así que revisadas las atriciones del acápite correspondiente al estatuto podemos ver que nos concentramos en las siguientes:

- a) Proponer y desarrollar, procesos, metodologías, protocolos, indicadores de gestión en el ámbito de seguimiento y evaluación;
- b) Supervisar la ejecución de los planes, programas, proyectos, políticas y disposiciones del Pleno del Consejo Nacional Electoral articuladas a la planificación institucional. (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral, 2020).

A pesar de lo anterior, hay que recordar y se observa del propio estatuto en lo referente a esta dirección que la institución tiene un sistema propio de Gestión de Calidad; sin embargo, este es concebido como un sistema interno y que se rige bajo su propio esquema, lo importante es que se ha encontrado el nivel en el cual se puede insertar el modelo.

Otro punto que cabe recordar es que la adopción de una norma de gestión de calidad y en consonancia con lo planteado, parte de la base de una política institucional interna y externa, por lo que, la decisión en este sentido sí tiene que ser tomada por el nivel gobernante directivo.

Una de las ventajas de esto, a pesar de no contar con un proceso *top-down* es que el mismo no logrará establecerse en este nivel, sino la decisión es la única que radica por el asidero estatutario requerido.

La estructura que mantiene esta dirección va muy relacionada con la estructura interna y además con el Sistema de Gestión Electoral por Resultados, por lo que nos apegamos a una antigua concepción de la administración que es el gobierno o la gestión por resultados.

A pesar, de esto, no se lo puede considerar como una limitación ya que todo sistema de gestión por resultados requiere de subprocesos, en los que se puede buscar la permeabilidad desea o planteada en el trabajo.

Servicio de Contratación Pública.- SERCOP

Esta institución ha presentado el siguiente esquema en cuanto a la adopción de la Norma ISO 37001:2016, en el año 2018, en el cual se inició con el proceso a través de la adopción de la misma; y, según la propia institución, la misma siguió con los siguientes pasos, de acuerdo a lo descrito en su documento de rendición de cuentas y que, por coincidencia, se refiere a lo que se ha planteado en la método del diseño del

modelo de administración, esto es el aislamiento de variables o aislamiento de componentes.

En el documento citado se establecen los siguientes puntos como parte del proceso:

Se determinó el alcance del Sistema de Gestión Antisoborno - SGA.

Se estableció la política antisoborno, sus objetivos, instrumentos y acciones que requiera la norma ISO 37001:2016.

Se adecuó el Sistema de Gestión Documental necesario para cumplir con los requisitos que exige la norma en mención.

Se gestionó la conformación y formulación del equipo de trabajo de acuerdo a lo requerido en la norma ISO 37001:2016.

Se realizó la gestión para contar con un órgano que actué con ética e independencia en caso de existir actos de soborno.

Se determinaron y evaluaron los riesgos antisoborno en el sistema integrado de gestión.

En este proceso, se identifica claramente en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, la existencia de un órgano donde se radica las funciones del análisis técnico antisoborno y de calidad a través de un comité específico aunque no sea especializado, se encargue de la propuesta, monitoreo y evaluación de las políticas y normas en relación a la eficiencia, en la que se incluye la transparencia y, por ende, este tipo de gestión de prevención de la corrupción.

El artículo 5 de la norma mencionada estable que el Sercop cuenta con el Comité de Gestión de Calidad del Servicio y el Desarrollo Institucional que tendrá la responsabilidad de proponer, monitorear y evaluar la aplicación de las políticas, normas

y prioridades relativas al mejoramiento de la eficiencia institucional. En cuanto a la estructura temporal este tiene la calidad de permanente y se integra por:

- a) La autoridad dominadora o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El responsable del proceso de gestión estratégica;
- c) Una o un responsable por cada uno de los procesos o unidades administrativas; y,
 - d) La o el responsable de la UATH o quien hiciere sus veces. En las unidades o procesos desconcentrados se contará con comités locales, los cuales serán permanentes y deberán coordinar sus actividades con el comité nacional.

Podemos ver que en este sentido que el Sercop se apoya su modelo en la gestión de un comité especializado integral y transversal, en el que se conjuga más la versión del modelo *top-down*, debido a que la integración del mismo por parte de la máxima autoridad.

Además, se incluye a un delegado de la gestión estratégica de la institución, la misma que responde a la naturaleza propia de esta por la especialización de la materia; el responsable de las unidades en la que radica en presupuesto en virtud del manejo de erario. No se considera para este punto las unidades desconcentradas, ya que la aplicabilidad se establece en el esquema central.

Capítulo 4

Resultados de los Criterios estudiados

De los criterios que fueron estudiados a lo largo del presente trabajo, se logró evidenciar dos tipos de administración compleja, en las que se puede generar un proceso de disrupción o inserción de una unidad técnica encargada de generar un ambiente estable en el que se pueda establecer o, al menos, especializar actuaciones para la prevención de la corrupción, a través de la aplicación de una norma técnica.

Si bien partimos del esquema *top-down*, siendo una precisión de ejemplos en los que se trataron en el estudio del caso, por descarte y sobre la base de las distinción de tres aproximaciones o tendencias de la modernización de la administración pública, vemos que para saltar del paradigma clásico de esta, a los nuevos roles de la especialización por competencias se requiere la asimilación de un sistema eficaz y eficiente.

Las nuevas investigaciones han logrado diferenciar a las siguientes aproximaciones:

Postburocracia, definida como la propuesta de una reforma sobre la base de la lógica weberiana y taylorista de la burocracia, es decir, la aplicación de esquemas de gerenciamiento empresarial o criterios organizativos exitosos tomadas de la empresa y aplicados a instituciones del Estado, pero con una caducidad en el tiempo, por lo que se ha considerado a esta solución como 'lenta' al momento de responder a los cambios que se requiere en el día a día del Estado, y a los entornos (político, social, cultural, económico e histórico) que dificultan más aún a los cambios, lo que causa un déficit burocrático de respuesta inmediata.

La Nueva Gestión Pública, también denominada como 'gerencialismo', es la que orienta a que el sector público se transforme de acuerdo a las relaciones entre

Estado y sociedad como una reinvención del Estado, una corriente propugnada en los años 2000. Si bien esta aproximación puede ser aplicada al caso específico, la misma nace como una repuesta al mal funcionamiento estructural del Estado con el modelo clásico de la administración pública; pero que además tiene un alto grado de contenido político, como una respuesta de este tipo de gobierno a las demandas de servicio comunitario, lo que hace una descolocación en cuanto a lo propuesto en este trabajo.

Finalmente, la administración orientada al servicio público es aquella que más allá del gerenciamiento, ya que esta no trata de resolver el déficit burocrático de respuesta, a través de la falla en un modelo, sino que defiende el involucramiento ciudadano y técnico a través de la fiscalización de actos del poder público, como, en este caso, la corrupción; al entender a la administración dirigida como un servicio a sus clientes, los ciudadanos, mientras que los productos o bienes serán el servicio eficaz, eficiente pero sobre todo económico, sin deviaciones del erario.

La nueva administración pública ha tratado de integrar muchos principios, como rectores fundamentales y programáticos, lo que facilita su aplicación y adaptabilidad a los requerimientos como es el caso planteado, por lo que al generar un principio rector como la prevención de la corrupción a través de modelos estructurados de una línea base de aplicación, hace que no solo se vuelvan instrumentos con una finalidad específica, sino que integre un compromiso político de quienes deben generar la política pública como obligación sobre la base de un escrutinio público de cumplimiento de funciones.

Antes de la formulación como tal del modelo que ya se esboza, hay que considerar algo que se hace muy importante en las circunstancias actuales de retos e inestabilidad gubernamental, por lo que el gran reto, no de cambio, sino de duración y

estabilidad es la que se da en cuanto a la demanda se la sociedad de una administración que según Martín-Castilla (2005), que se caracteriza por los siguientes aspectos:

(...) inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa; capaz de corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fueras que actúan, tanto en su entorno, como internamente, así como de desarrollo y consolidar estructuras y esquemas de comprensión y de acción (Martín-Castilla, 2005).

El autor entiende el modelo como un esquema de compresión y acción, por lo que el mismo supone un proceso inicial de entendimiento del sistema de manera fácil; y, por otro lado, la activación del mismo, en cuanto a la justificación y necesidad.

De los resultados que se muestran entre las dos instituciones estudiadas, una como referencial en cuanto a la aproximación de la vigencia ya de una norma como el Sercop, es evidente que la misma encuentra su asidero de conformidad a su propia reglamentación de funcionamiento la misma que ocurre en el comité especializado, mientras que en el caso del Consejo Nacional Electoral, al no estar vigente la norma, puede encontrar un asidero en una dirección de la misma naturaleza que se plantea en el Sercop; esto es, en la gestión de la calidad institucional.

Partiendo de esto la conformación del modelo se basará en la generación de los siguientes elementos:

- Estructura orgánica

En primer lugar, el establecimiento de un organismo interno permanente y especializado que trate la norma específica o cualquier norma con un grado de proceso gobernante, a través del cual se logre el objetivo de la estructuración de un plan, política, norma y procedimiento adscritos que logren el objetivo de calidad.

En segundo lugar, la figura de comité si bien se puede considerar como adecuada, hace pensar que el mismo tiene un funcionamiento *ad-hoc* o, al menos, que solo se activará cuando las necesidades así lo requieran, sin embargo, la temporalidad permanente requiere de la inserción de un órgano permanente en el nivel mencionado.

En tercer lugar, la conformación del mismo, puede y requiere de una semi estructura *top-down*, por lo que la presencia a través de la delegación de la máxima autoridad es indispensable.

Como cuarto punto, se debe destacar que la gestión de apoyo también es requerida por lo que el manejo de erario está siempre comprometido, esto se manifiesta a través del involucramiento de las unidades que requieren de la gestión financiera.

Finalmente, se requiere de la participación de los involucrados en la especialización de las materias sujetas a control, debido a la especificidad de los temas contractuales que se manejan y los regímenes especiales.

- Estructura adscrita

En este ámbito se requiere de auditores calificados en la norma ISO 37001:2016 o en las normas que se requieran como base de cualquier gestión como una garantía de programación institucional en cuanto a la vigencia de proceso en los siguientes componentes:

- Temporalidad constante.
- Especialización de la materia de prevención de la corrupción.
- Control interno de cumplimiento de estándares.

Este es el elemento diferenciador del modelo como un proceso adscrito, pero propio en el que se enfoque el servicio de la nueva gestión pública a través del 'gerencialismo' logrado con los proceso gobernantes involucrado.

Resumen

Los resultados que hemos visto con el aislamiento de instituciones como un método de comparación de dos instituciones, nos permiten proponer un modelo permeable en los estatutos enfocadas en la gestión pública.

Las instituciones públicas del país como en el caso del Consejo Nacional Electoral, al contar con un sistema propio de gestión de calidad, puede establecer como algo antagónico con lo propuesto, sin embargo con el modelo basado en la especialización de un órgano interno, esto se puede lograr en complemento de la gestión de lo ya establecido.

Los proceso gobernantes serán los adecuados para la posterior estructura y funcionamiento. Si bien el Sercop aplica también una gestión documental y este es un requisito básico para el funcionamiento de este tipo de normas, se lo identifica como un proceso complementario que debe basarse en la simplificación de flujo de información.

Capítulo 5

Conclusiones

En los parámetros de las conclusiones, podemos señalar que el presente estudio ha arrojado algunos datos considerables en cuanto a la estructura actual de ciertas instituciones del sector público del país, que realmente no requieren de modelos permeables, ya que estos de por sí y por su propia naturaleza, son permeables en cuanto al ámbito de acción de las competencias de los diversos departamento o unidades técnicas.

En ninguno de los casos existen procesos cerrados o determinados en los que no se pueda generar una irrupción positiva en cuanto a la estructuración de un modelo permeable para la adopción de normas técnicas anticorrupción o antisoborno; sin embargo, se aprecia un defecto muy grave en la administración pública del país, esto es la indeterminación de procesos efectivos que generen certeza de acuerdo a las actuaciones determinantes de las unidades técnicas de un complejo sistema burocrático.

Esta indeterminación hace que los modelos técnicos sean de difícil aplicación, debido a que las competencias se superponen como prácticas de una política desordenada y que no se logra realizar una compaginación con las responsabilidades específicas de cada uno de los puestos de trabajo. Esto va acompañado de la inconsistencia del modelo de administración pública cambiante de acuerdo a ña circunstancialidad condicionada de una visión o forma de gobierno.

Al perderse el sentido de la continuidad de la administración, los modelos de administración se desadecúan de la finalidad última de la institución.

Si bien el proceso de modelo fue planteado desde una estructuración *top-down*, este no es aplicable en cuanto a los lugares específicamente técnicos en los que se debe aplicar una norma técnica, ya que en los dos casos estudiados: uno de cuerpo colegiado

(Consejo Nacional Electoral) y uno de autoridad única (Sercop), sus autoridades de acuerdo a lo que sus propios mandamientos legales, reglamentarios y orgánicos, no son lo suficientemente técnicos para aplicar una norma.

Sin embargo de lo anterior, se ha encontrado un nicho intermedio en donde deben lograrse los modelos de administración permeable, los mismos que cumplen con las siguientes características:

- Manejo de erario o fondos de contratación general y por emergencia.
- Dirección o coordinaciones de carácter nacional, es decir, con una determinación centralizada de todo el país en cuanto a la generación de una política interna en el manejo de la contratación.
- Aplicabilidad a procesos no estandarizados, ya que los estandarizados (por catálogo) no requieren de controles institucionales ya que son los organismos rectores nacionales los que pueden generar el control necesario.

La aplicación de la norma en este proceso deberá especificarse en cuanto a duraciones temporales de renovación, ya que los procesos y la normativa inestables pude cambiar y modificar el modelo de competencias de las instituciones.

El modelo se basa en una fuente por competencias, la misma que deberá seguir el siguiente esquema:

Identificación de la unidad técnica de la institución que maneja presupuesto o destina presupuesto a otras unidades, que tenga en sus planes anuales de contratación, procesos contractuales en los que se pueda identificar regímenes especiales o un proceso observador por el ente de control y fiscalización estatal, como la Contraloría General del Estado.

Determinación de una subunidad técnica de aislamiento de procesos técnicos sobre los procesos burocráticos. En estos se puede incorporar una estructura de vigilancia, prevención e intervención en procesos.

Monitoreo de procesos de contratación, a través de la gestión de calidad.

Personal capacitado y aislado de la naturaleza de la institución. Se sugiere para este propósito contar con un perfil técnico de fiscalización pero con entendimiento de las competencias y ejecuciones de labores de la institución.

El modelo, como el identificado en este estudio, tiene que responder a una estructura funcional y *ad-hoc* de los procesos sobre los que se propone el control, lo que funciona como una ejecución rotacional de labores, en la que la estructura básica se mantiene, pero las explicaciones técnicas de las unidades que tienen presupuesto para contratación en regímenes especiales, rotan de acuerdo a la necesidad de la prevención o intervención.

Recomendaciones

Como parte de las recomendaciones generales al programa y que devienen de la investigación, se sugiere el cambio de modelo de trabajo de finalización de programa, ya que el mismo responde a una estructura caduca que dispersa la información y se pierde el hilo conductor de la investigación, a través de datos generados en varios capítulos sin una justificación adecuada en cuanto a la finalidad.

Para los casos específicos, se puede observar que siempre debe tratarse de incorporar dentro del estudio, modelos de gestión de la administración pública, al menos conceptualmente, ya que el auge de la materia hace que la base de la materia — muchas veces— solo con un enfoque de índole empresarial, no llegue a su finalidad (que es la propia estructura de una administración pública de enfoque empresarial).

Si bien este modelo weberiano fue determinado como un modelo caduco y con poca funcionalidad a la dinámica y demandas actuales de la congruencia del Estado como una institución, este abre un nicho de estudio para una administración empresarial con muchos componentes de lo público como la gestión por procesos y permite realizar un intercambio dialógico entre los dos sectores del cual podemos resultar muchos beneficiarios.

Contribuciones Técnicas y Prácticas

Resultaría utópico pensar en que un estudio como el planteado tenga una aceptación fáctica en la institucionalidad pública del país, por cuanto el mismo requiere de mucha voluntad política para lograrlo. Sin embargo, la estructura que se ha planteado a través de una secuencialidad básica que irrumpa en las instituciones del sector público de manera adecuada, por medio de la formación de un segmento propio de prevención de la corrupción (generando la actualización de proceso básico), puede contribuir a generar una cultura adecuada.

Si bien la cultura de prevención de la corrupción es un elemento interdisciplinario que no necesariamente logrará una aceptación o un comportamiento adecuado en cuanto a lo que se espera por parte de funcionarios públicos y de líderes de las instituciones, conocer de unidades básicas y técnicas que se dediquen a estas tareas sirve como un paliativo adecuado para la prevención de conductas que pueda alterar el normal flujo de las funciones de la administración o de la institución.

Futuras Investigaciones

Del trabajo presentado es importante que se logren generar nuevas líneas de investigación o sublíneas al respecto. Este un pequeño punto de partida en lo que debe

ser considerado como un modelo básico que genere nuevos componentes en lo que tiene que ver con estructuras sencillas de la administración.

Las dificultades en cuanto a las formas de ejecución de la administración, y en especial la que fue considerada como *top-down* no ha generado los resultados esperados, y de lo previsto tampoco se ha consolidado una estructura *bottom-up*, sino que se requiere de una irrupción directa en una parte de una orgánica, por lo que puede adecuarse a las teorías de la intervención directa.

La intervención directa en estructuras estatales o empresariales, si bien se ha considerado como algo paliativo a las fallas en la administración públicas, obedece a una lógica eminentemente inglesa por el origen de la teoría, lo que ha hecho que esto no sea aplicable a Ecuador. En este sentido, en el ámbito local, se puede generar otro nicho de investigación el mismo que puede versar en la aplicación de modelos empresariales o determinar la falla de estos a una estructura de un modelo de administración de corte centralista como el que especifica nuestra costumbre.

REFERENCIAS

Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid : Alianza Universidad.

Blanco-Peck, R. (2006). Los Enfoques Metodológicos y la Administación Pública Moderna. Cinta Moebio.

Boehm, F., & Graf Lambsdorff, J. (2009). *Corrupción y Anticorrupción.- Una perspectiva neo-institucional*. Revista de Economía Institucional (11).

Denhardt, R. (1990). *Public Administration Theory - The Satete of the Discipline*. Chatham.

Consejo Nacional Electoral (2020). Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral. (27 de Agosto de 2020). Registro Oficial Edición Especial 929 de 27-ago.-2020.

Gavilanes, R. V. (2009). Hacia un nuevo concepto de política pública. Desafíos(20). Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. Revista digital universitaria, 2(3).

Isaza, C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. Opera.

Lahera Parada, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile:

Fondo de cultura económica.

Makón, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismo de la administración pública nacional. V Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD.

Martín-Castilla, J. I. (2005). La administración inteligente: un modelo de administración orientada al servicio al ciudadano. Auditoría Pública.

Martins, H. F. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Reforma y Democracia(9). Obtenido de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31111425/0029603.pdf?response-content-

disposition=inline%3B%20filename%3DAdministracion_publica_gerencial_y_buroc.p df&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-

Credential=ASIATUSBJ6BAITKVIE3S%2F20200422%2Fus-ea

Martins, H. F. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Revista del CLAD Reforma y Democracia.

Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas. Barcelona*: Ariel ciencia política.

Parsons, W. (2013). Políticas Públicas.- Una introducción a ala teoría y práctica del análisis de las políticas públicas. México, DF: Flacso México.

Públicas, E. I. (2006). Clad.org. Obtenido de Clad: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/08/EIAPP.pdf

Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas pública. Díkaion, 21(16).

Reyna Zambrano, Y. (2017). El Control a la gestión en la administración

pública: Una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú. Revista San Gregorio.

Servicio Nacional de Contratación Pública (2018). Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2018. Quito.