

VI Encuentro Latinoamericano de
Metodología de las Ciencias Sociales
Cuenca, 07-09 de noviembre de 2018

La reorganización de los aparatos estatales: ¿Cómo mapear y registrar los cambios?

María Imelda Robalino

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Institut de sciences politiques Louvain-Europe

1. Introducción

A partir de 1998, con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República de Venezuela, y posteriormente, de Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil (2002), Nestor Kishner en Argentina (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005), Daniel Ortega en Nicaragua (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006) y Rafael Correa en Ecuador (2006), América Latina vivió un “cambio de época”. En sentido ideológico se habló de un giro a la izquierda basado en el socialismo del siglo XXI, el modelo de desarrollo impulsado se definió como posneoliberalista o neoestructuralista y el estilo de hacer política como populista. Estos cambios, independiente de su intensidad –revolucionaria o reformista– tuvieron un correlato en el modelo de Estado, la definición de sus funciones, el fortalecimiento de sus capacidades y la reforma de sus estructuras.

Si bien la literatura concuerda en la centralidad atribuida al Estado en los procesos de reforma en la región (Stoessel, 2014: 8-9) el tema, en particular en lo relativo al Poder Ejecutivo, ha sido muy poco abordado. Los estudios existentes han concentrado su análisis en: la composición de los gabinetes, el *modus operandi* del centro del gobierno y las relaciones entre el Presidente, sus ministros y asesores (Bonvecchi y Scartascini, 2014). En tanto que, la estructura ha sido menos estudiada. Se evidencia un vacío respecto a la creación, desarrollo o tamaño de las organizaciones del Ejecutivo. Se conoce muy poco sobre las motivaciones detrás de las reorganizaciones gubernamentales o sobre el desarrollo y resultados de estos procesos (Polga y Trelles 2016: 68-71).

De otro lado, existen varios trabajos que mapean los cambios en las estructuras de las organizaciones públicas, realizados en el marco de la Nueva Gestión Pública, en países como: Noruega (Rolland y Roness, 2009, 2010, 2011), Irlanda (Hardiman, 2012, 2014), Hungría (Hajnal, 2012), Estonia (Sarapuu, 2012) y Lituania (Nakrošis and Budraitis, 2012). La ponencia que se presenta a continuación, contribuye a este cuerpo del conocimiento a través del análisis del caso de Ecuador, en el contexto del “giro a la izquierda” en América Latina.

En este marco, el objetivo es describir los cambios en la estructura de la Función ejecutiva ecuatoriana, durante el periodo 2007-2017, a través de dos estrategias: Primero, una propuesta de categorización de los cambios, como resultado del análisis documental de los textos normativos y con base en la Teoría Fundamentada. Segundo, la construcción de una base de datos que registre la totalidad de los cambios y que permita realizar distintos análisis exploratorios y descriptivos.

2. Diseño metodológico:

En la construcción de la base de datos, se utilizaron como fuente de información las normas que han modificado la estructura del Poder Ejecutivo en Ecuador, durante los últimos diez años. En total se identificaron 466 documentos, que corresponden a: la Constitución de la República, 38 leyes y 427 decretos. En el análisis documental se aplicaron las técnicas de

codificación abierta y codificación axial, propuestas por la teoría fundamentada. La selección de la metodología se justifica, por las siguientes razones:

- a) La importancia que se asigna al proceso de conceptualización a partir de la transformación de los datos. A diferencia del análisis deductivo donde las categorías están previamente definidas, en la teoría fundamentada, las categorías se generan y emergen del campo, de la recolección y el análisis de los datos empíricos (Requena et.al, 2006: 9-18).
- b) La posibilidad de describir un fenómeno a través de clasificaciones. Si bien el objetivo último es la construcción de teorías; también permite la descripción y el ordenamiento conceptual de los fenómenos sociales, a través de categorías o clasificaciones (Strauss and Corbin, 2002: 29; Lejeune, 2014: 75-75).
- c) La aplicación del método comparativo constante. La teoría fundamentada compara los datos recogidos entre sí y también realiza comparaciones teóricas con la literatura científica, para identificar propiedades, dimensiones, semejanzas y diferencias en el análisis de los datos (Strauss and Corbin, 2002, 14).

2.1. Recolección de información:

La recolección de información fue anterior y no paralela al análisis de los datos, como sugiere el método (Luckerhoff y Guillemette, 2012: 16). Esta decisión metodológica, se explica por dos motivos: (a) La necesidad de obtener la información, desde la página Web de la Presidencia de la República, previa a la finalización del gobierno de Rafael Correa, que coincide con nuestro periodo de análisis. (b) La propuesta inicial no fue la construcción de una base de datos sobre las reformas, sino de un repositorio documental, con algunas referencias del contenido del material empírico, en nuestro caso de las normas (Lejeune, 2014: 63). Este primer inventario evidenció la pertinencia y potencialidad de las fuentes de información para describir el fenómeno, de ahí la decisión de un análisis posterior.

2.2. Proceso de análisis:

▪ Codificación abierta:

A fin de lograr una primera inmersión en los textos y su comprensión en profundidad, se realizó la codificación “línea por línea” (Lejeune, 2014: 43-47). En esta etapa, a más obtener los primeros códigos y sus propiedades, se identificó que no toda la información contenida en el documento era relevante para la investigación. Posteriormente, el análisis se limitó a los siguientes contenidos: (a) disposiciones resolutivas y transitorias, para el caso de los decretos presidenciales; y, (b) capítulos de institucionalidad y disposiciones transitorias, en las Leyes¹.

¹ No se consideró la exposición de motivos porque la mayoría de los decretos presidenciales no contenían los fundamentos de hecho y de derecho de la norma, sino citas textuales de las disposiciones constitucionales o legales. En los pocos casos que se identificaron elementos explicativos, estos correspondían con lo que March y Olson denominan la retórica administrativa. Es decir que, justificaban las reorganizaciones gubernamentales –independientemente de su tipo- en alguna de las siguientes razones: mejor ejecución; reducción de gastos; eficiencia; mayor coordinación; eliminación de la superposición y duplicación de esfuerzos; y, reducción del tamaño del Estado (March y Olson, 1983:283).

▪ **Codificación axial:**

Esta segunda etapa del análisis, tuvo como objetivo identificar las posibles relaciones existentes entre los códigos (o etiquetas) generados en los datos (Luckerhoff y Guillemette, 2012: 77). Para el efecto, cada una de las vertientes de teoría fundamentada, propone un mecanismo: Strauss sugiere la utilización de preguntas como herramientas analíticas para agrupar los códigos (Strauss y Corbin, 2002: 81-85); en tanto que, Glaser formula un listado de “familias de códigos” (Requena et.al, 2006: 37-40). En el análisis, se utilizaron de manera complementaria las dos propuestas, tal como se muestra en el cuadro a continuación.

Tabla No. 1: Codificación axial

Preguntas: Strauss	Familias: Glaser	Aplicación en el análisis
¿Qué?	<u>Tipos:</u> forma, especies, estilos, clases	Tipo de reforma
¿Quién?	<u>Unidades:</u> grupos, estatus, roles	Organización reformada
¿Cómo?	<u>Mecanismos:</u> tácticas, instrumentos	Norma utilizada
¿Cuándo?	<u>Procesos:</u> temporalidad, ciclos	Fecha y periodo presidencial

▪ **Comparación teórica:**

De manera paralela al análisis de los datos, se revisaron varios estudios similares realizados en: Noruega, Irlanda, Hungría, Estonia y Lituania. Las observaciones fueron registradas en diferentes memos teóricos² y al finalizar se compararon los códigos y las categorías, a fin de identificar el aporte del caso ecuatoriano a la literatura (Strauss y Corbin, 2002: 86-89)

▪ **Conceptualización:**

Todas las fases del análisis permitieron no sólo la identificación de códigos y categorías sino también la formulación de definiciones, en función a sus propiedades y dimensiones. Estas definiciones son parte del Codebook de la base de datos estructurada.

▪ **Incorporación de información adicional:**

En la comparación teórica se identificaron varias categorías que, si bien no habían emergido de los datos, podían fácilmente deducirse de los mismos; y, en consideración a su aporte en futuros análisis, se decidió su incorporación. Estas categorías son:

Tipo de organismo: En función a la clasificación de Rolland y Ronnes (2010) y a las formas de las entidades que integran la Función Ejecutiva ecuatoriana se identifican las siguientes modalidades: Presidencia y Vicepresidencia; Ministerios; Servicio Civil; Empresas Públicas; Mecanismos de coordinación; entidades para la toma de decisiones colectivas.

² Los memos son los registros del análisis que el investigador realiza (Strauss and Corbin, 2002: 236); en particular, los memos teóricos se refieren a elementos exteriores al material empírico, por ejemplo la literatura científica (Lejeune, 2014: 88-89).

Tipo de funciones: Con base a la tipología de Dunlevy (1989) y a las atribuciones de la función ejecutiva ecuatoriana, se formularon las siguientes funciones: formulación de políticas; regulación y control técnico; coordinación; provisión de bienes y servicios a ciudadanos o empresas; operador en mercados económicos; provisión servicios a otras organizaciones gubernamentales; y, evaluación

Sector de la Política Pública: Para esta categoría se utilizó la clasificación de las funciones del gobierno (COFOG) propuesta por las Naciones Unidas³.

3. Resultados

3.1. Códigos y categorías de cambio organizacional

- **Tipos de cambios en la estructura de la Función Ejecutiva:**

El análisis de los textos normativos generó como resultado 26 códigos referentes a los tipos de cambio realizados en la estructura de la Función Ejecutiva ecuatoriana, del 2007 al 2017. Estos códigos fueron agrupados en seis categorías: las tres primeras relativas al ciclo de vida de las organizaciones: creación, supresión y sucesión (Rolland y Ronnes, 2011: 400-402, Peters y Hogwood, 1988); y, las tres siguientes respecto a la posición de las unidades al interior de la estructura: tanto en el nivel horizontal (división del trabajo y la distribución de tareas), como en el nivel vertical o jerárquico (Lagreid et al. 2010: 22-23) y en coordinación con otras unidades.

La categorización emergente guarda relación con el nivel de análisis propuesto. Al establecer como objeto de la investigación a la Función ejecutiva -como una meta organización- se lograron identificar los cambios ocurridos en esta estructura –a nivel horizontal, vertical y de coordinación- y en el ciclo de vida de las unidades que la conforman. Esta es una de las diferencias encontradas en la comparación teórica, puesto que en su mayoría, la literatura describe los cambios a nivel de las organizaciones del Ejecutivo, concentrándose en su creación, mantenimiento y supresión.

³ Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

Tabla No. 2: Tipos de cambios – Comparación teórica

<i>País</i>	<i>Categorías</i>	<i>Fuente</i>
Noruega	Nacimiento Supervivencia (o mantenimiento) Muerte	Rolland y Rennes (2011)
Irlanda	Creación Evolución Muerte	Hardinant et.al. (2014)
Hungría	Nacimiento Supervivencia Muerte Sucesión	Hajnal (2012)
Estonia	Doble codificación: · Eventos de cambio: nacimiento, supervivencia y muerte · Impacto en la estructura del gobierno: (des)especialización vertical y (des)especialización horizontal.	Sarapuu (2012)
Lituania	· Eventos de expansión del número de agencias: nacimiento, separación y división. · Eventos de contracción del número de agencias: absorción, fusión y muerte. · Otros eventos que no afectan al número de agencias: reemplazo, transferencia de funciones, cambio de nombre o afiliación.	Nakrösis y Budraitis (2012)

▪ **Cambios en el ciclo de vida de las organizaciones:**

El ciclo de vida de las organizaciones, en analogía con otros procesos naturales, concibe el cambio como una secuencia de etapas sucesivas: nacimiento, desarrollo y terminación (Poole y Van de Ven, 2004: 376). En el análisis del caso ecuatoriano se identificaron tres fases o categorías: nacimiento, muerte y sucesión⁴.

Nacimiento:

En la codificación y posterior comparación entre códigos emergieron distintas formas de nacimiento de las organizaciones, en función a las siguientes propiedades: (a) sobre la organización antecedente: existencia –o no-; grado jerárquico; destino y normativa aplicable; y, (b) sobre la organización resultante: grado jerárquico; normativa aplicable; y, diferencia con la anterior respecto al ámbito, competencias o forma organizacional. Como resultado se obtuvieron siete tipos de nacimientos de las organizaciones públicas que se resumen en tabla a continuación.

⁴ La información recopilada responde al objetivo de la investigación que es la identificación de los cambios en la estructura de la Función ejecutiva ecuatoriana, por tanto en los textos normativos analizados no se encontraron referencias sobre la supervivencia, el mantenimiento o la evolución de las organizaciones, de ahí que esta categoría no sea considerada.

Tabla No. 3: Tipos de nacimiento de las organizaciones – Ecuador

Tipo de nacimiento	Propiedades: Organización antecedente				Propiedades: Organización resultante		
	Existencia	Nivel jerárquico	Destino	Normativa aplicable	Nivel jerárquico	Normativa aplicable	Diferencia antecedente
Nacimiento puro	No					Der. Público	
Por separación	Si	Igual	Subsiste	Der. Público	Igual	Der. Público	Sustancial
Por división	Si	Igual	Eliminada	Der. Público	Igual	Der. Público	Sustancial
Por fusión	Si	Igual	Eliminada	Der. Público	Superior	Der. Público	Sustancial
Agenciación	Si	Superior	Subsiste	Der. Público	Inferior	Der. Público	No Sustancial
Conversión	Si		Eliminada	Der. Privado		Der. Público	No Sustancial
Reemplazo	Si	Inferior	Eliminada	Der. Público	Superior	Der. Público	Sustancial

En la comparación teórica se observan cuatro formas de nacimiento coincidentes en la literatura: puro, por separación, por división, por fusión⁵. En tanto que, los nacimientos por agenciación y por reemplazo han sido usados sólo en Estonia e Irlanda, respectivamente. Finalmente, se evidencia que el nacimiento por conversión es una modalidad exclusiva del caso ecuatoriano.

La conversión tiene origen en la Ley Orgánica de Empresas Públicas que dispone a todas las empresas estatales, creadas como personas jurídicas de derecho privado (compañías) para prestar servicios públicos reservados al Estado, adecuar su organización y funcionamiento a la nueva normativa. En la práctica, esta disposición implicó el cambio de una figura jurídica privada por otra establecida en el derecho administrativo, en este caso la de empresa pública.⁶

Tabla No. 4: Tipos de nacimiento de las organizaciones – Comparación teórica

País	Tipos de nacimiento	Fuente
Noruega	Nacimiento puro Por separación Por división Por fusión Por reorganización compleja	Rolland y Ronnes (2011)
Irlanda	Por separación Por división Por fusión Por reemplazo Por nacionalización	Hardinant et.al. (2014)
Estonia	Nacimiento puro Por separación Por fusión Por reorganización compleja Nueva agencia con funciones del Ministerio padre	Sarapuu (2012)
Lituania	Nacimiento puro Por separación Por división Por fusión	Nakrōsis y Budraitis (2012)

⁵ No se incluyó a Hungría en razón de que el trabajo de Hajnal (2012) se concentra en la terminación de las organizaciones y no en su nacimiento.

⁶ Un caso similar, no previsto en la ley pero que se adecua al tipo es el de las fundaciones o corporaciones (entes de derecho privado) de propiedad estatal, que durante el periodo de análisis fueron convertidas en organizaciones públicas.

Muerte:

Los tipos de nacimiento de las organizaciones, por oposición identifican algunos tipos de muerte, así si una organización nace por división hay otra que muere por división, igual que en los casos de fusión y reemplazo, es decir ocurre una doble codificación. Adicional a estos cuatro, en el análisis de los datos, emergieron otros dos tipos: muerte pura y muerte por absorción. Los seis códigos de terminación de las organizaciones son coincidentes con literatura examinada⁷. A continuación, se ejemplifican cada una de estas categorías:

a) Muerte pura:

Art.1.- Disponer la extinción de la Empresa Pública de Fármacos ENFARMA EP, previo el correspondiente proceso de liquidación, que deberá efectuarse en conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas. (Decreto No. 1103 de 30/6/2016)

b) Muerte por división:

Art.2.- Escindir el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” en el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones -INSPI y en la Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria –ARCSA. (Decreto No. 1290 de 30/8/2012).

c) Muerte por fusión:

Art.1.- Fusionase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público –SENRES- y el Ministerio de Trabajo y Empleo y créase el Ministerio de Relaciones Laborales (Decreto No. 10 de 24/8/2009).

d) Muerte por reemplazo:

[Disposición Transitoria] Vigésima cuarta.- El Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, IECE, creado con la Ley Sustitutiva a la Ley del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, a partir de la vigencia de este Código dejará de operar y en su lugar mediante Decreto Ejecutivo, se creará la nueva institución pública encargada de la administración de becas, seguimiento y asesoría académica, perteneciente a la Función Ejecutiva. (Código orgánico monetario y financiero, ROs No. 332 de 12/09/2014).

Art. 1.- Créase el Instituto de Fomento al Talento Humano, como un organismo de derecho público, con personería jurídica, autonomía operativa, financiera y administrativa, con patrimonio propio, adscrito a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (Decreto No. 555 de 19/1/2015)⁸

⁷ Si bien consideramos el debate respecto a la extensión –o restricción- de la categoría “terminación” generado partir del estudio de Kufman (1976) sobre la “inmortalidad” de las organizaciones públicas; el análisis literal de los textos, resultaba incompatible con interpretaciones extensivas como la de Peters y Hogwood que definen como terminación a toda transformación significativa en la forma o funciones de una organización pública (1988: 120).

⁸ En este ejemplo la reforma opera en dos momentos: en 2014 se dispone la supresión del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas y la creación de otra organización en su reemplazo; y, en 2015 se crea Instituto de Fomento al Talento Humano. Este cambio se considera como reemplazo, en razón de la diferencia sustancial en la misión institucional entre las dos organizaciones: la organización suprimida concedía préstamos monetarios para realizar estudios de nivel medio, universitario o post-universitario (Decreto Ejecutivo No. 601, RO No. 212 de 28 /04/1971), en tanto que la organización que se crea administra becas y ayudas económicas del Estado.

e) Muerte por absorción:

Art.3.- Fúndese por absorción el Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas –INIGER- al Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública –INSPI- (Decreto No. 336 de 15/5/2014).

Sucesión:

La categoría de sucesión describe la transmisión de las competencias, derechos y obligaciones de una organización suprimida a otra existente; como se observa en el texto a continuación

Art. 1.- Suprímase el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos que a continuación se señalan.

Art. 2.- Transfíeranse al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca las competencias, atribuciones, funciones, administración y ejecución de políticas agrarias, patrimonio, derecho y obligaciones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. (Decreto ejecutivo No. 373 de 28/5/2010).

Si bien esta categoría está presente en la literatura, su connotación es diferente. Para Peters y Hogwood (1988: 120); y, Rolland y Ronnes (2011: 201) la sucesión es igual al “reemplazo” de una política, programa u organización por una nueva dirigida al mismo problema o población. Más cercana a nuestra conceptualización está la propuesta Hajnal de “cadenas” a partir de las sucesiones en el sector público (2012: 835).

▪ **Cambios en la posición de las unidades al interior de la estructura:**

Estos cambios fueron agrupados en tres categorías: (a) nivel horizontal: que corresponde a la forma en que las tareas se dividen entre las unidades de igual jerarquía; (b) nivel vertical que determina la identificación de responsabilidades entre diferentes niveles jerárquicos; (Laegreid et al. al., 2010: 21 y Rommel, et al., 2010: 68); y, (c) coordinación que describe los mecanismos utilizados por los gobiernos para fortalecer el alineamiento -voluntario o forzado- de la gestión y las políticas públicas (Verhoest, Bouckaert y Peters 2007: 362).

Cambios en el nivel horizontal:

Esta categoría se compone de cuatro códigos: los dos primeros son separación y absorción, que son también tipos de nacimiento o muerte de organizaciones, respectivamente; es decir que, existe una doble codificación del cambio. En el primer caso, “nacimiento por separación” corresponde a la organización creada; en tanto que “separación” a la organización antecedente, que pierde parte de sus competencias originales. En el segundo caso, “muerte por absorción” se utiliza para la organización que es suprimida mientras que “absorción” para la organización que subsiste con las competencias adicionadas.

El tercer tipo de cambio es “transferencia de funciones” para el caso de organizaciones del mismo nivel jerárquico. Cuando esta transferencia implica un cambio en el principio de especialización -por proceso, por clientela y por propósito- se utiliza el código “Cambio en la división del trabajo” que corresponde al cuarto tipo en esta categoría.

En la comparación teórica, se observó la utilización del código “transferencia de funciones” en los casos de Irlanda y Lituania; y, de “separación” y “absorción” en Noruega e Irlanda. Los estudios correspondientes a Hungría y Estonia no incluyen los cambios a nivel horizontal.

Tabla No. 5: Tipos de muerte de las organizaciones – Comparación teórica

<i>País</i>	<i>Tipos de nacimiento</i>	<i>Fuente</i>
Noruega	Se mantiene por separación Se mantiene por absorción	Rolland y Ronnes (2011)
Irlanda	Separación Absorción Transferencia de funciones Transferencia al nivel sub-nacional Transferencia desde el nivel sub-nacional.	Hardinant et.al. (2014)
Lituania	Transferencia de funciones	Nakrōsis y Budraitis (2012)

Los fragmentos de los textos a continuación, corresponden a cada uno de los cambios en el nivel horizontal:

a) Separación:

Art. 1.- Créase el Ministerio de Comercio Exterior como organismo de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero.

Art 2.- Fusiónese por absorción al Ministerio de Comercio Exterior, el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Decreto ejecutivo No. 25 de 12/6/2013).

b) Absorción:

Art. 1.- Fusionar por Absorción la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de Centros de Rehabilitación Social al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que será el organismo rector de las políticas, dentro del Sistema de Rehabilitación Social (Decreto ejecutivo No. 985 de 16/12/2010).

c) Transferencia de funciones:

Art. 1.- Transferir al Ministerio de Relaciones Exteriores las competencias que le otorga la Ley de Extranjería a la Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior (Decreto ejecutivo No. 1124 de 5/4/2012).

d) Cambio en la división del trabajo:

Art. 1.- Traspásese al Ministerio de Educación, en un plazo improrrogable de sesenta días contados a partir de la fecha de expedición de este decreto, los programas y proyectos de inversión pública relacionados con la prestación de servicios para proveer alimentos, suplementos y complementos alimenticios [división por proceso] para la alimentación escolar [división por cliente], que estén ejecutándose por la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento. Decreto ejecutivo No. 1120 18/7/2016

Cambios en el nivel vertical:

Esta categoría agrupa seis tipos de cambios que se diferencian entre sí, por dos propiedades: el nivel jerárquico en el que se aplican y el objetivo que persiguen. En la tabla a continuación se resumen estos códigos y sus propiedades.

Tabla No. 6: Tipos de cambios en el nivel vertical – Ecuador

<i>Tipo de cambio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Objetivo</i>
Cambio de nivel jerárquico	Todos	Promoción
Nueva línea de control	Todos	Control
Agenciación	Superior	Especialización
Neuva unidad bajo control	Superior	Control
Cambio de organización superior	Inferior	Control

Al comparar estas categorías con la literatura se identificó que: (a) en los estudios de Irlanda y Lituania no se considera este tipo de cambios; (b) en el análisis de Estonia se movilizan las categorías de: “especialización vertical” and “despecialización vertical” pero las mismas están más relacionadas con el número de organizaciones que con el nivel jerárquico; y, (c) solo los en los casos de Noruega y Hungría, existen tipos de cambio en el nivel vertical similares a los emergentes en el análisis del Ecuador.

Tabla No. 7: Tipos de cambios en el nivel vertical – Comparación Teórica

<i>País</i>	<i>Tipos de nacimiento</i>	<i>Fuente</i>
Noruega	Nueva forma de afiliación / nivel administrativo Nueva línea de reporte Nueva organización superior	Rolland y Ronnes (2011)
Hungría	Agenciación Absorción por el Ministerio padre Nueva línea de supervisión	Hajnal (2012)
Estonia	Especialización vertical Despecialización vertical	Sarapuu (2012)

Cambios en los mecanismos de coordinación:

Respecto a los cambios en los mecanismos de coordinación, se encontraron tres tipos: (a) “Portafolio de coordinación adicional” que opera cuando se asigna la función de coordinación a una organización existente (Peters, 2006: 129 and Alexander, 1995: 177); (b) “Creación de nuevas entidades para la toma de decisiones colectivas” por ejemplo juntas de dirección o de regulación ; y, (c) “Creación de nuevos mecanismos de coordinación” como: comités de gabinete; ministros sin cartera; agencias con carteras relevantes para la coordinación; organizaciones interministeriales; y grupos de trabajo (Peters, 2006). Como consta en la Tabla No.2, la literatura no incorpora los cambios a nivel de coordinación, en sus análisis.

Los fragmentos de los textos a continuación, corresponden a cada uno de los cambios en los mecanismos de coordinación:

a) Portafolio de coordinación adicional:

Art. 2.- El Vicepresidente Constitucional de la República coordinará, controlará y supervisará a las siguientes instituciones: Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES; Unidad de Desarrollo Norte UDENOR; Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. (Decreto ejecutivo No. 43A de 17/1/2007)

b) Creación de nuevas entidades para la toma de decisiones colectivas:

Art. 71.- Institucionalidad.- El organismo que aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial, será un cuerpo colegiado de carácter intersectorial público, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados a esta materia, que se denominará Comité de Comercio Exterior (COMEX) (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, R.O s. No. 351 de 29/12/2010).

c) Creación de nuevos mecanismos de coordinación:

Art. 1.- Créase el Ministerio de Litoral con independencia administrativa y financiera, como parte de la Función Ejecutiva [...] El Ministerio de Litoral se encargará de coordinar las políticas, planes y programas, proyectos y acciones que adopten las diferentes instituciones de la Administración Pública Central e Institucional en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas (Decreto ejecutivo No. 494 de 25/7/2007).

3.2. Algunos datos sobre los cambios en la Función Ejecutiva Ecuatoriana

Como se mencionó en la introducción, el análisis de los textos normativos tuvo una doble finalidad: identificar los tipos de cambios realizados en la estructura de la Función Ejecutiva ecuatoriana, del 2007 al 2017; y, registrar estas observaciones en una base de datos, que permita realizar distintos análisis exploratorios y descriptivos.

La base de datos resultante se compone de 569 observaciones y 11 variables. Cada observación corresponde a un cambio organizacional en una unidad reconocida como parte de la Función ejecutiva (Hardiman, MacCarthaigh y Scott, 2014: 16). Las variables se han agrupado en tres bloques: fuente de información, organización y cambio.

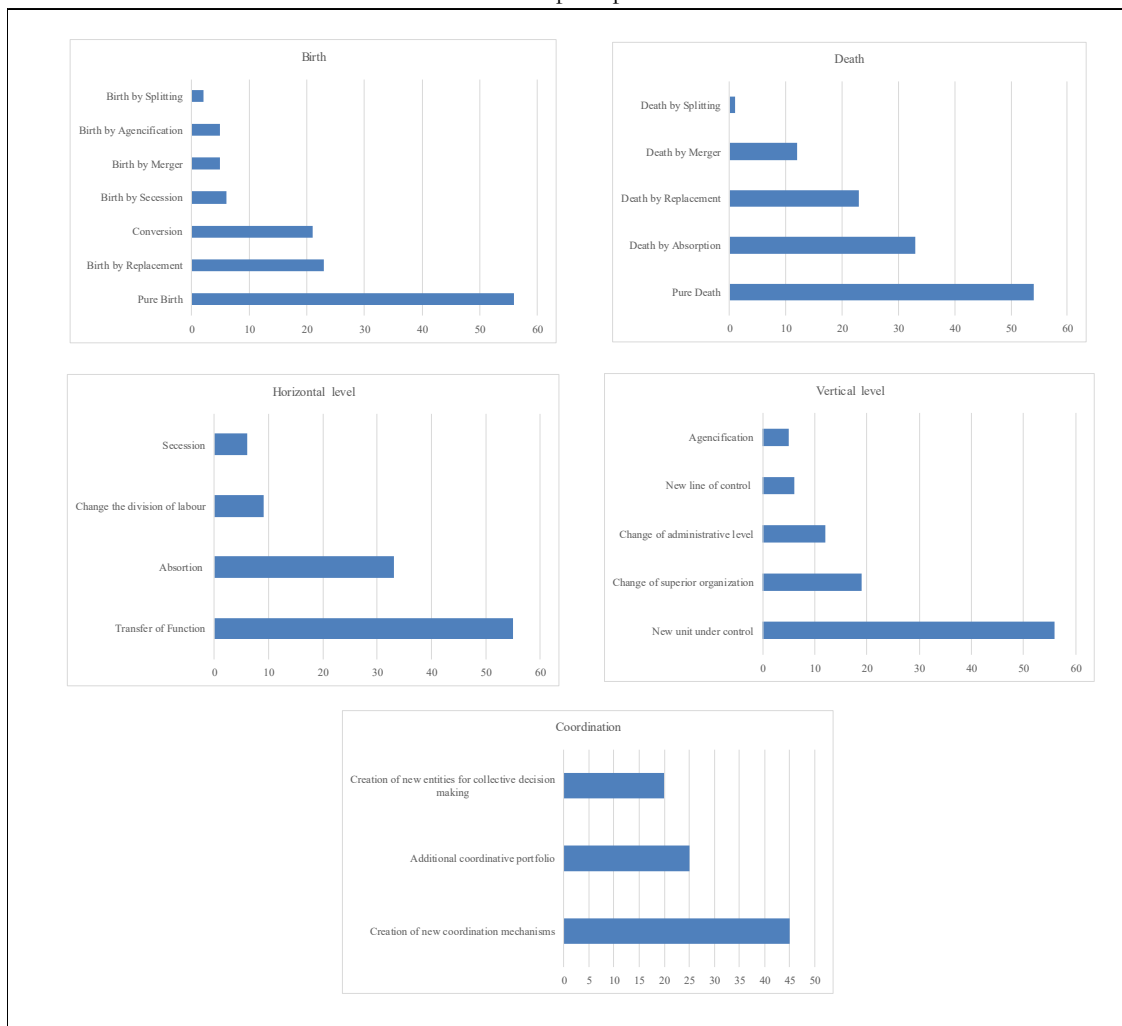
- i. Sobre la fuente de información se registra: periodo presidencial, fecha de emisión, tipo de regla y el número o denominación para identificación.
- ii. El registro de cada organización contiene: nombre, tipo de organización, función y sector de política pública al que pertenece.
- iii. En relación cambio se registra: categoría del cambio, tipo de cambio –o código- y un pequeño resumen o síntesis.

▪ **Resultados por tipos de cambios:**

Al analizar los tipos de cambios por códigos y categorías, identificamos que: (a) en los cambios referentes al ciclo de vida de las organizaciones: la supresión registra el valor más alto (123 casos), seguida de la creación (118) en tanto que la sucesión tiene la cifra más baja (34). (b) los cambios en la posición de las unidades al interior de la estructura, tienen valores más homogéneos: 105 en el nivel horizontal, 98 en el nivel vertical y 90 en la coordinación.

Respecto a los cambios al interior de cada categoría, se evidencia que: en el caso del nacimiento de las organizaciones el tipo más utilizado durante el periodo fue “nacimiento puro” al igual que en la supresión fue “muerte pura”. A nivel horizontal la mayoría de cambios se ubican en “transferencia de funciones”; en el nivel vertical en el código “nueva unidad bajo control”; y, en coordinación aunque con menos diferencia, el cambio con más casos es “creación de nuevos mecanismos de coordinación”.

Gráfico No. 1: Resultados por tipos de cambios



▪ Los tipos de cambios en relación con las otras variables:

Tipo de organización:

El tipo de organización que registra el mayor número de reformas son los ministerios, con cambios principalmente en la organización del trabajo y la distribución de tareas, es decir en el nivel horizontal. Las organizaciones de tipo “Servicio civil” (Agencias, Institutos y Secretaría técnicas) tienen los valores más altos de supresión y de creación. Esta dualidad se explica porque en un inicio, las reformas se concentraron en la eliminación de una serie de entidades públicas autónomas -o con muy poco control- que debilitaban la gestión de los ministerios y en algunos casos duplicaban sus competencias (SENPLADES, 2009: 8-9).

Tabla No. 8: Cambios por tipo de organización

	<i>Change categories</i>						<i>Total</i>
	Birth	Death	Succession	Horiz_Level	Vert_Level	Coordination	
<i>Type of organization</i>							
Presi-Vice	0	0	0	0	5	7	12
Mín	19	11	22	81	64	20	217
Civil service	56	72	6	14	24	14	186
EP	33	8	1	5	2	0	49
Coord-mechanisms	8	15	2	1	3	29	58
Collective decision	2	17	3	4	0	20	46
<i>Total</i>	118	123	34	105	98	90	

Tipo de función:

Respecto al tipo de función, “formulación de políticas” registra el mayor número de reformas. Este resultado guarda relación con el anterior, pues es la función que cumplen principalmente los Ministerios. En la tabla también resaltan: el fortalecimiento de la coordinación y la creación de organismos de soporte gubernamental, que tienen como función la prestación de servicios para las otras organizaciones de la función ejecutiva.

Tabla No. 9: Cambios por tipo de función

	<i>Change categories</i>						<i>Total</i>
	Birth	Death	Succession	Horiz_Level	Vert_Level	Coordination	
<i>Types of functions</i>							
Policy-formu	13	22	14	57	53	26	185
Regula	11	11	3	4	4	5	38
Coord	12	31	14	20	14	58	149
Goods-services	23	30	1	8	15	1	78
Market-operator	25	5	0	4	1	0	35
Gov-support	33	24	2	12	11	0	82
Evalua	1	0	0	0	0	0	1
<i>Total</i>	118	123	34	105	98	90	

Sector de la política pública:

En relación a los sectores, la mayoría de cambios se concentran en el sector económico. Al respecto se debe precisar que en la clasificación de utilizada, este sector agrupa a: (1) asuntos económicos, comerciales y laborales generales; (2) agricultura, silvicultura, pesca y caza; (3) combustibles y energía; (4) minería, manufactura y construcción; (5) transporte, (6) comunicación; (7) otras industrias.

Tabla No. 10: Cambios por sector de la política pública

		<i>Change categories</i>						<i>Total</i>
		Birth	Death	Succession	Horiz_Level	Vert_Level	Coordination	
<i>Public policy sector</i>	Pub-ser	14	14	7	19	14	4	72
	Defen	2	4	0	9	1	2	18
	Pub-Order	5	9	1	8	6	1	30
	Econo	54	40	12	24	36	8	174
	Enviro	4	2	0	4	3	0	13
	House	5	6	3	4	9	3	30
	Health	5	3	0	1	2	0	11
	Recrea-cult	5	3	0	2	5	2	17
	Educa	6	4	0	7	7	0	24
	Social	6	13	1	14	4	0	38
Intersector	12	25	10	11	11	70	139	
<i>Total</i>		118	123	34	105	98	90	

▪ **Los tipos de cambios en relación con los periodos y años de gobierno:**

La delimitación temporal de nuestro análisis coincide con el gobierno de Rafael Correa. Su mandato tuvo una duración de diez años, divididos en tres periodos presidenciales: (1) enero-2007 a agosto-2009⁹; (2) agosto-2009 a mayo -2013; y, (3) mayo-2013 a mayo-2017. En relación a los cambios identificamos que: los valores totales no difieren mucho entre un periodo y otro; la creación y supresión de organizaciones se realizó a lo largo del gobierno y no solo al inicio, como sugiere la literatura (Robinson, 2004: 799); de hecho, solo las reformas de coordinación registran una disminución significativa en el último periodo.

Tabla No. 11: Cambios por periodo de gobierno

		<i>Change categories</i>						<i>Total</i>
		Birth	Death	Succession	Horiz_Level	Vert_Level	Coordination	
<i>Presidential period</i>	P1	39	30	9	42	40	36	196
	P2	45	49	14	24	29	43	204
	P3	44	44	11	39	29	11	178
<i>Total</i>		118	123	34	105	98	90	

⁹ Este primer periodo, al igual que los otros, debía ser de cuatro años, pero fue interrumpido por la implementación de la Nueva Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el 2008

4. Conclusiones:

El objetivo principal de la ponencia fue describir los cambios en la estructura de la Función ejecutiva ecuatoriana, durante el periodo 2007-2017, de manera conceptual y empírica. En la parte conceptual, se identificaron veintiséis tipos de cambio agrupados en seis categorías: las tres primeras relativas al ciclo de vida de las organizaciones -creación, supresión y sucesión- y las tres siguientes referentes a la posición de las unidades al interior de la estructura a nivel horizontal, vertical y en coordinación con otras. En la parte empírica, se conformó una base de datos con todos los cambios realizados durante el periodo. En total se registraron 569 observaciones y 11 variables que las describen.

En el análisis conceptual se evidenció la pertinencia del método y el aporte del caso. La aplicación de la Teoría Fundamentada, permitió la emergencia de varios tipos de cambios, no analizados previamente por la literatura que, en su mayoría utiliza como el enfoque la ecología de la población y, concentra su análisis en el ciclo de vida de las organizaciones, en particular en las tasas de nacimiento y mortalidad en relación con la edad o la densidad poblacional (Poole and Van de Ven, 2004: 381). De su parte, el estudio del caso ecuatoriano aporta: un importante número de reformas durante un periodo corto de tiempo; una heterogeneidad de los cambios realizados en diferentes tipos de organizaciones y sectores de la política pública; y, la emergencia de nuevas categorías de análisis, propias del contexto Latinoamericano y de la orientación política de las reformas en el Ecuador. Entre estas categorías resaltan: la creación de organizaciones por reemplazo y por conversión así como los cambios en la división del trabajo, en las líneas de autoridad; y, en la coordinación de la gestión pública.

Con el análisis empírico identificamos los puntos clave de la reforma de la Función ejecutiva en Ecuador, entre ellos: (1) La configuración de una estructura matricial como resultado de la reorganización de los sectores de las políticas públicas (transferencia de funciones); la creación de diferentes organizaciones de soporte gubernamental; y, la identificación de problemas públicos intersectoriales que requieren de la acción coordinada de diferentes organizaciones (creación de mecanismos de coordinación); (2) La definición de los ministerios como organismos responsables de la formulación y dirección de las políticas públicas, identificado en: la supresión de las agencias fuera de su control o que duplicaban sus funciones; y, el establecimiento de líneas de autoridad para las organizaciones de menor jerarquía. (3) Una mayor participación del Estado en el mercado, como regulador (creación de agencias) y como operador económico (creación por conversión de empresas públicas).

Bibliografía:

Alexander, Ernest (1995) *How organizations act together. Interorganizational coordination in theory and practice*. Luxembourg: Overseas Publishers Association.

Bowornwathana Bidhya and Oraorn Poocharoen (2010) “Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters” In: *Public Organization Review* No.10: 303–321.

Dunlevy, Patrick (1989) “The architecture of the British central state, Part I: framework for analysis” In: *Public Administration* Vol. 67: 249-275.

Hajnal, György (2012) “Studying Dynamics of Government Agencies: Conceptual and Methodological Results of a Hungarian Organizational Mapping Exercise” In : *International Journal of Public Administration*, Vol.35, No.12 : 832-843

Hardiman, Niamh et.al. (2014) “The Irish State Administration Database. Codebook and Data description”. In: <http://www.isad.ie>. *Date of access*. 02-07-2018.

Laegreid, Per et al. (2010) “The structural anatomy of the Norweing State: Incrising specialization or a pendulum shift?” In: *Governance of Public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance*. Per Laegreid et Koen Verhoest (eds.): 21-43. England: Palgrave Macmillan.

Lejeune, Christophe (2014) *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*. Louvain-la-Neuve: De Boeck.

Luckerhoff, Jason and François Guillemette (2012) *Méthodologie de la théorisation enracinée : fondements, procédures et usages*. Québec : Presses de l'Université du Québec

March, James and Johan Olson (1983) “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government” In: *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2: 281-296.

Naidoo, Vinothan (2017) “Tracking the expansionary state: machinery of government change in South Africa” In: *Working paper* : Public Affairs Research Institute.

Nakrošis, Vitalis and Mantas Budraitis (2012) “Longitudinal Change in Lithuanian Agencies: 1990–2010” In: *International Journal of Public Administration*, 35: 820-831,

Peters, Guy et Brian W. Hogwood (1988) “The death of inmortality: Births, deaths and metemorphoses in the U.S. Federal Bureaucracy” In: *American Review of Public Administration*, No.2 Vol.18 : 119-133.

Poole, Marshall Scott and Andrew Van de Ven (2004) “Theories of Organizational Change and Innovation Processes”. In: *Handbook of Organizational Change and Innovation*. Marshall Scott Poole and Andrew Van de Ven (eds.): 374-398: Oxford University Press. New York.

Requena, Antonio et.al (2006) *Teoría Fundamentada. Grounded Theory*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Robinson, Scott E. (2004) “The President as Reformer: When Do Presidents Initiate Administrative Reform through Legislation?” In: *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 4: 793-803.

Rolland, Vidar and Aagotnes, John-Erik (2003, december) *A database on the organization of the Norwegian state administration (NSA) 1947 – 2003*. Paper prepared for the seminar on organizational forms, autonomy and control in public sector, Bergen- Norway.

Rolland, Vidar and Paul G. Roness (2009, mars) Mapping organizational change in the state: challenges and classifications. Paper presented at the International Workshop on ‘Mapping State Administrations: Towards a Common European Research Agenda’, Dublin- Ireland.

Rolland, Vidar and Paul G. Roness (2010) “Mapping Organizational Units in the State: Challenges and Classifications”. In: *International Journal of Public Administration*, 33: 463–473.

Rolland, Vidar and Paul G. Roness (2011) “Mapping Organizational Change in the State: Challenges and Classifications” In: *International Journal of Public Administration*, No.34 Vol.6 : 399-409.

Sarapuu, Külli (2012) “Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010”, *International Journal of Public Administration*, 35: 808-819.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) *Reforma democrática del Estado*. Quito: SENPLADES.

Stoessel, Soledad (2015) “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI”. In: *Polis* No. 39. Available in: <http://polis.revues.org/10453>.

Strauss, Anselm and Juliet Corbin (2002) *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia