
Análisis teórico de burocracias comparadas del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador del 2007 al 2021

Juan José Robayo Contreras
[jrobayo@planificacion.gob.ec]
Secretaría Nacional de Planificación
Quito-Ecuador

Daliseth Coromoto Rojas-Rendón
[daliseth.rojas@iaen.edu.ec]
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Quito-Ecuador

Resumen

El presente estudio analiza la evolución burocrática del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Ecuador entre 2007 y 2021, donde se destacan los procesos de continuidad y cambio en su estructura institucional, capacidades técnicas y grado de autonomía frente a los actores políticos y sociales. A través de un enfoque cualitativo de caso único, basado en análisis documental, entrevistas y marcos teóricos sobre capacidad estatal, se evidencia que el MEF posee una burocracia técnica relativamente sólida en niveles operativos, aunque vulnerable a la alta rotación ministerial y a la injerencia política en los cargos jerárquicos. Los hallazgos muestran que, pese a avances en meritocracia y sistemas de gestión, el MEF no logra consolidarse como una “isla de eficiencia”, ubicándose en un espacio intermedio: con capacidades técnicas significativas pero limitada autonomía decisional, lo que repercute en la sostenibilidad y efectividad de sus políticas públicas.

Palabras clave: burocracia, capacidad estatal, autonomía institucional.

Abstract

Theoretical Analysis of Comparative Bureaucracies of the Ministry of Economy and Finance of Ecuador from 2007 to 2021

This study examines the bureaucratic evolution of Ecuador's Ministry of Economy and Finance (MEF) between 2007 and 2021, focusing on continuity and change in its

institutional structure, technical capacities, and degree of autonomy from political and social actors. Using a qualitative single-case approach, grounded in documentary analysis, interviews, and state capacity theory, the findings reveal that while the MEF maintains a relatively solid technical bureaucracy at operational levels, it remains vulnerable to ministerial turnover and political interference in senior positions. Evidence indicates that, despite progress in meritocracy and management systems, the MEF has not consolidated itself as an “island of efficiency.” Instead, it occupies an intermediate position: significant technical capacity but limited decisional autonomy, which undermines the sustainability and effectiveness of its public policies.

Keywords: bureaucracy, state capacity, institutional autonomy.

Recibido: agosto 2025

Aprobado: septiembre, 2025

Introducción

El interés en el MEF de Ecuador se debe a que es una de las instituciones más antiguas del Poder Ejecutivo con más impacto en la vida política del país. La importancia de su estudio radica en que las decisiones que se toman desde esta institución afectan, no solamente al ámbito económico sino también a los temas empresarial, laboral, entre otras, de los diferentes sectores productivos del Estado.

La historia de este Ministerio nace desde la época de la Real Audiencia de Quito en la que los representantes de la Corona Española formaron las denominadas Juntas de Hacienda para la recolección de impuestos. Estas instituciones cambiaron al pasar a formar parte de la Gran Colombia (1821-1830) en donde el país quedó en una posición financiera muy débil debido a la deuda con Inglaterra producto de las guerras de Independencia.¹

A partir de la época Republicana, la Constitución del Ecuador creó dos ministerios, el de Gobierno Interior y Exterior y el de la Hacienda. La deuda con Inglaterra seguía manteniéndose, sin embargo, se llegó a tramitar dos acuerdos para el pago del capital e intereses mediante la concesión de tierras en la zona de Esmeraldas y del río Zamora. En 1861, con la llegada de García Moreno a la presidencia, se intentó poner orden en la institución al generar un Reglamento de Contabilidad y la Ley Orgánica de Hacienda que dotaba a los gobernadores la responsabilidad de los ingresos y los gastos en cada una de las provincias. A finales del siglo XIX, con la Revolución Liberal de Eloy Alfaro, se implementaron reformas de trascendencia nacional como la construcción del ferrocarril, lo

¹ Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. Acuerdo No.254. 7-13.

que le llevó a renegociar la deuda externa y a elevar impuestos al comercio exterior para financiarla.²

Durante la primera década del siglo XX, la obra pública del liberalismo generó un incremento en el aparato estatal. El ministerio de Hacienda, creció aceleradamente, pero para 1912 el Ecuador dejó de ser el primer exportador de cacao del mundo y los precios descendieron, lo que provocó una crisis económica en 1920. La banca privada se convirtió en el principal prestamista del Estado mediante la generación inorgánica de moneda, ocasionando devaluación. Esto llevó al país a una nueva crisis que estalló en 1925 con la Revolución Juliana que derrocó al presidente de la época e impulsó cambios radicales que se cristalizaron en 1927 con la creación del Banco Central, en 1928 con la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Hacienda que suprimió los estancos privados y retiró la competencia de los Gobernadores.

Así, en 1944 el Ministerio de Hacienda pasó a llamarse Ministerio del Tesoro y se encargaría de lo relacionado con crédito público, empréstitos, reclamo de acreedores al fisco, rentas públicas, recaudación de impuestos y otras funciones administrativas. También se creó un ministerio paralelo de Economía para los temas de política económica doméstica. En 1963, durante la administración de la Junta Militar, el Ministerio del Tesoro pasó a denominarse Ministerio de Finanzas y sufrió una reestructuración completa para cumplir funciones de planificación, programación y presupuestación. En los años 70, adquirió más atribuciones vinculadas con la administración de los excedentes generados por el “boom” petrolero de 1972.

Para 1980, debido a las malas decisiones adoptadas, se empezó a hablar de la renegociación de la deuda pública, lo cual condujo a una nueva reestructuración del Ministerio. En 1985 se impulsó la descentralización de la institución y se creó la Subsecretaría Regional de Finanzas del Litoral con sede en Guayaquil. En la década del 1990 se registraron significativos cambios pues la recaudación de impuestos pasó a ser competencia del Servicio de Rentas Internas, el control arancelario pasó a la Corporación Aduanera Ecuatoriana y la Dirección de Avalúos y Castros fue transferida al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Al finalizar el siglo XX la aguda crisis económica, derivó en el congelamiento de depósitos, cierre de bancos y la implementación del dólar americano en reemplazo del Sucre.³

A inicios del siglo XXI con la adopción de la nueva moneda el Ministerio nuevamente sufrió una reestructuración y pasó a denominarse Ministerio de Economía y Finanzas. En el 2007 se creó la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria y en el 2008 se crearon los sistemas de administración financiera del Sector Público denominadas Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF) y el Sistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina (eSIPREN). En el 2008, pasó a denominarse Ministerio de Finanzas y las competencias de Política Económica e Inversión Pública pasaron al Ministerio Coordinador de la Política Económica, de igual forma la Economía Social y

² Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. Acuerdo No.254. 14-41.

³ Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. Acuerdo No.254. 42-113.

Solidaria pasó a formar parte de una nueva institución.⁴ En el 2017 se decretó la eliminación del Ministerio Coordinador de Política Económica y sus competencias se unieron con el nuevo Ministerio de Economía y Finanzas.⁵

Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter descriptivo-analítico sustentado en la perspectiva de las ciencias sociales, con énfasis en la economía política y la sociología de las instituciones públicas. El objetivo metodológico central consiste en examinar las transformaciones burocráticas del MEF del Ecuador entre los años 2007 y 2021, a partir de un análisis comparado que permite identificar patrones de continuidad y cambio en su estructura, capacidades técnicas, grado de autonomía y relación con actores políticos y sociales.

El diseño se enmarca en un estudio de caso único, con un horizonte temporal de catorce años, lo cual permite articular la evolución histórica de la institución con los contextos políticos y económicos de cada gobierno. La elección de un estudio de caso responde a la relevancia del MEF como agencia estatal clave en la formulación y ejecución de la política fiscal y presupuestaria, y a su papel en la relación entre tecnocracia, burocracia y poder político.⁶

Por su parte, la estrategia combina tres niveles de análisis. En primer lugar, se encuentra el análisis documental e histórico-institucional por medio del cual se revisaron normativas, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales y documentos oficiales emitidos por el MEF, la Presidencia de la República y otras entidades públicas. Asimismo, se utilizaron informes y bases de datos sobre estructura orgánica, remuneraciones y personal, disponibles en fuentes oficiales.⁷ En segundo lugar, se realizó la revisión bibliográfica y teórica, donde se incorporaron marcos conceptuales de la literatura sobre burocracia comparada, capacidad estatal y economía política.⁸ Esta aproximación permitió situar el caso ecuatoriano dentro de debates más amplios sobre profesionalización burocrática, meritocracia y autonomía institucional. Finalmente, se desarrolló el análisis empírico comparado para sistematizar la información sobre la composición del personal, rotación ministerial, procesos de selección y ascenso de funcionarios, así como sobre la implementación de sistemas de gestión (eSIGEF, eSIPREN y GPR). Para complementar estos datos se recurrió a entrevistas semiestructuradas con funcionarios activos y jubilados

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. Acuerdo No.254. 114-141.

⁵ Presidencia de la República del Ecuador. 2017. Decreto Ejecutivo No.7

⁶ Peters, 2001. The persistence, growth and change of government and administration; Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. Acuerdo No.254; 2021a. Estructura Orgánica Funcional.

⁸ Weber. 1996; Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration; Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales; Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

del MEF, lo que posibilitó contrastar la dimensión normativa con la experiencia práctica de la burocracia.

La periodización seleccionada (2007–2021) de este enfoque temporal y comparativo, corresponde a dos momentos clave, por una parte, a los gobiernos de la Revolución Ciudadana (2007–2017), caracterizados por un alto nivel de centralización política y tecnocratización de la gestión pública, por la otra, a los gobiernos posteriores (2017–2021), donde se evidencia una fragmentación institucional y debilitamiento de la meritocracia. La comparación entre estos periodos permite analizar la relación entre estabilidad política, continuidad burocrática y desempeño institucional.

En este sentido, se aplicaron las siguientes técnicas de investigación: 1. Análisis de contenido: para procesar documentos oficiales, normativos y académicos; 2. Triangulación de fuentes: al contrastar datos estadísticos del MEF, entrevistas a funcionarios y literatura secundaria, y, 3. Análisis categorial: basado en las dimensiones propuestas por Grindle⁹ y Dargent¹⁰: capacidad institucional, administrativa, técnica y política.

Las entrevistas realizadas a funcionarios se llevaron a cabo bajo consentimiento informado, resguardando la confidencialidad de sus identidades y limitando el uso de los testimonios a fines académicos. La investigación se realizó respetando principios de objetividad, transparencia y rigor metodológico.

Por último, entre las principales limitaciones se identificaron las siguiente: 1. La alta rotación ministerial que genera vacíos en la continuidad de políticas y dificulta la obtención de información homogénea; 2. El acceso restringido a ciertos documentos internos del MEF, lo que obligó a complementar con entrevistas y fuentes secundarias, y, 3. La subjetividad inherente a las percepciones de los funcionarios entrevistados, que fue mitigada mediante triangulación de datos.

Análisis sobre burocracias comparadas en el 2021

Desde agosto del 2020, el MEF es uno de los cinco ministerios rectores que están dentro del Gabinete Sectorial Económico Productivo del Poder Ejecutivo. Y como entidad adscrita figura: la Unidad de Análisis Económico y Financiero. Además, mantiene relaciones directas con las siguientes instituciones: Banco Central del Ecuador; Corporación de Seguro de Depósitos, Fondos de Liquidez y Fondo de Seguros Privados; Servicio de Rentas Internas; Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador; Corporación Financiera Nacional E.P.; Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias; y la Banca Pública.¹¹

De acuerdo al organigrama del Ministerio, actualmente está formado por un Viceministerio de Finanzas, 3 Coordinaciones Generales, 2 Coordinaciones Regionales, 7

⁹ Grindle. 1996. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*

¹⁰ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales

¹¹ Presidencia de la República del Ecuador. 2020. Decreto Ejecutivo 117-A.

Subsecretarías, 1 Dirección Nacional y 39 Direcciones (15 de áreas adjetivas y 24 de áreas sustantivas).¹²

El MEF es una institución de larga historia, cuya existencia se remonta a la época de la Corona Española y que luego de casi dos siglos de evolución ha llegado a constituirse en una agencia que tiene impacto a nivel económico, empresarial, laboral en los diferentes aspectos productivos del país. Considerando lo expuesto por Peters¹³ “si el gobierno no es capaz de reducir su tamaño y su influencia en la sociedad, la culpa suele recaer en una burocracia pública arraigada” y al tratarse de una institución con un largo devenir histórico, se vuelve necesario el estudio del aparato burocrático de esta agencia.

Como lo señala Peters¹⁴, se debe comprender la burocracia pública si se quiere comprender la política en los sistemas públicos contemporáneos. Por esta razón el presente trabajo partirá con una breve descripción de cómo está constituido el MEF. En función del organigrama de la institución, actualmente está formado por un Viceministerio de Finanzas, 3 Coordinaciones Generales, 2 Coordinaciones Regionales, 7 Subsecretarías, 1 Dirección Nacional y 39 Direcciones (15 de áreas adjetivas y 24 de áreas sustantivas).¹⁵

Partiendo de esta información, ya se puede formar la idea de que el 38,5 % de las direcciones de la agencia no son destinadas para la ejecución real de su política pública, sino que forma parte de las áreas de apoyo como son los departamentos de planificación, financiero, jurídico, tecnológico, recursos humanos, entre otros. Para enero del 2021, el MEF contaba con 430 funcionarios, incluyendo al ministro, de los que 66 funcionarios pertenecen al nivel jerárquico superior (ministro, viceministro, subsecretarios, directores y asesores) y 364 funcionarios conforman el personal operativo (choferes, conserjes, auxiliares, asistentes, técnicos y analistas).¹⁶ Esta segunda información ya da cuenta de que 15 % del personal de la institución tienen un cierto nivel jerárquico, otro 15 % del personal lo constituyen personal de apoyo, 11 % es el personal técnico y finalmente 59 % son analistas. Estas dos últimas categorías son quienes efectivamente realizan el trabajo operativo, es decir que el 70 % de los funcionarios gestionan la política pública a cargo del Ministerio, tal como se muestra en el gráfico 1 mostrado a continuación.

¹² Ministerio de Economía y Finanzas. 2021b. Remuneración Mensual por Puesto enero 2021.

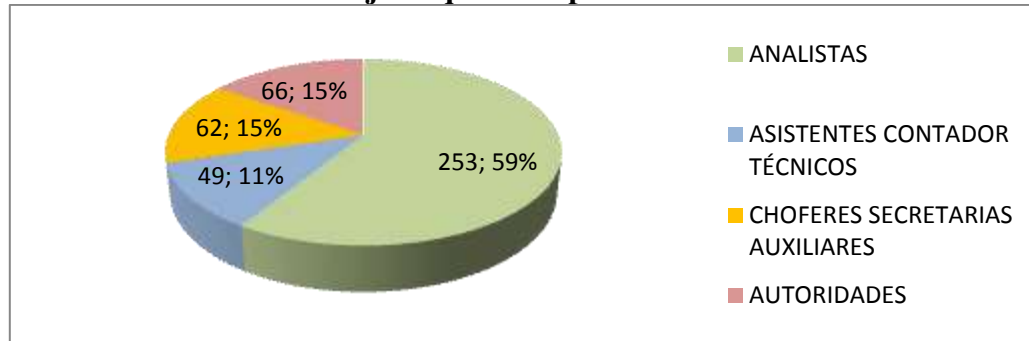
¹³ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration. 11.

¹⁴ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration

¹⁵ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021c. Base legal que rige a la institución

¹⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021d. Empresas Públicas

Gráfico 1
Nivel jerárquico del personal



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. 2021e.

Bajo el punto de vista de una burocracia weberiana, se conoce que la contratación de personal en el MEF sí se realiza con base en los concursos de méritos y oposición según lo señala la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).¹⁷ Estos concursos consideran la presentación de la documentación que acredite los conocimientos y la experiencia relevante para el cargo, luego, un proceso de selección inicial se produce dentro del MEF en función de los documentos presentados junto con un proceso de apelación. Posteriormente, se rinden los exámenes técnicos y psicométricos que van seguidos de un proceso de apelación final antes de declarar a los ganadores.

La misma normativa aclara que los ascensos se realizarán mediante concurso de méritos y oposición en el que se evaluará primordialmente la eficiencia de los servidores y complementariamente, los años de servicio.¹⁸ Según la entrevista a un funcionario de la institución que ingresó en el año 2012, los directores de cada área eran seleccionados por los subsecretarios de cada área, de entre los mismos servidores públicos, en base a su experiencia y gestión realizada.

Esta situación se mantuvo hasta el año 2018, pues al tratarse de un proceso no institucionalizado, la nueva autoridad, la ministra María Elsa Viteri (2018-2018), hizo que se generaran contratos para todos los directores y subsecretarios, y prohibió una posible subrogación y más bien fomentando el “encargo” del puesto a otro director. Es decir, los funcionarios de carrera quedaron coartados para ascender dentro de su área. Esto, como lo indica Parsons¹⁹, hace que se genere una pirámide de burocracia en la que la cima está poblada por una gran cantidad de autoridades removibles con cada gobierno (cuota política del gobierno), evitando que se produzca una continuidad en las políticas y procesos que

¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021a. Estructura Orgánica Funcional

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021d. Empresas Públicas.

¹⁹ Parsons. 2016. Introduction to Political Science: How to Think for Yourself about Politics

nacen de los miembros de la propia institución. Es importante aclarar que actualmente los funcionarios que ocupan puestos jerárquicos no pasan por un concurso de méritos y oposición y van desde el nivel del ministro hasta los directores, quedando solamente los rangos más bajos y operativos a cargo de los funcionarios de carrera.

Tomando la idea de Peters²⁰ sobre las debilidades institucionales, se puede ver que la institución, al menos en los últimos períodos (María Elsa Viteri marzo 2018 - mayo 2018, Richard Martínez mayo 2018 – octubre 2020 y Mauricio Pozo octubre 2020 - mayo 2021), ha sido manejada por ministros con títulos vinculados al área económica y con experiencia en el sector público, justamente trabajando en el mismo ministerio, por lo que no existiría una falta de habilidades relevantes por parte de la máxima autoridad para comprender las políticas que se deben formular. Las autoridades, tampoco deberían tener problemas al proponer objetivos externos a la estructura burocrática pues conocen de los procesos internos de la institución; además, el Ministerio cuenta con un conjunto de servidores públicos dispuestos a aceptar las decisiones de los mandos políticos. Es decir que bajo el punto de vista de Peters²¹, el MEF no es una agencia débil.

Por ello, se debe considerar que desde el 2007 al 2017, el propio presidente de la República manejaba la política económica, al ponerse a la cabeza del Consejo Sectorial de Economía y Finanzas, pues contaba con la experiencia como ex ministro de esta Cartera de Estado y un Doctorado en Economía. Sin embargo, Peters²² también hace referencia sobre las debilidades con respecto a la legislatura, argumentando que está perdiendo sus poderes formales de decisión frente a la burocracia puesto que los cuerpos legislativos carecen de personal y están poco especializados para entender la política que se intenta emitir desde el Ejecutivo; y, ese puede ser el caso que se presenta con esta agencia, pues en el mes de febrero del 2021, la Asamblea Nacional rechazó en dos ocasiones la Ley para la Defensa de la Dolarización que fue elaborada desde este Ministerio.²³

Al hacer un análisis más detallado de las máximas autoridades durante los dos últimos períodos de gobierno se encuentra la información que se muestra en la tabla 1:

²⁰ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

²¹ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

²² Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

²³ Orozco. 2021. Gobierno envía el proyecto de Ley para la Defensa de la Dolarización.

Tabla 1
Autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (2007-2021)

Período	Agencia	Ministro	Título	Postgrado Exterior	PHD	Partido / Aliado	Trabajó en MEF
2007	MEF	Ricardo Patiño	Economía	Sí MEX	No	Sí	Sí
2007-2008	MF	Fausto Ortiz de la Cadena	Economía	Sí Costa Rica	No	No	Sí
2008	MF	Wilma Salgado	Economía	Sí MEX- FRA	Sí	Sí	Sí
2008-2010	MF	María Elsa Viteri	Economía	Sí MEX	No	Sí- Alianza	No
2010-2013	MF	Patricio Rivera	Economía	No	No	Sí	Sí
2013-2016	MF	Fausto Herrera	Economía	No	No	Sí	Sí
2016-2017	MF	Patricio Rivera	Economía	No	No	Sí	Sí
2017-2018	MEF	Carlos de la Torre	Economía	Sí MEX	No	No	No
2018-2018	MEF	María Elsa Viteri	Economía	Sí MEX	No	Sí- Alianza	Sí
2018-2020	MEF	Richard Martínez	Economía	Sí ESP	No	No	No
2020-2021	MEF	Mauricio Pozo	Economía	Sí USA	No	No	Sí

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. 2021.

Como se puede observar en la Tabla 1, esta institución muestra una alta rotación de ministros y si bien entre los requisitos figuran ser economista y tener experiencia en el área económica o financiera, no se requieren exactamente calificaciones muy altas para ser ministro de economía y finanzas. Prueba de esto es el economista Patricio Rivera, quien ejerció el cargo con un título universitario de pregrado y cuyos estudios de posgrado los completó mientras se desempeñaba como ministro.

Sin embargo, sí se puede ver que estas autoridades en su gran mayoría tienen como parte de su experiencia el haber trabajado en el MEF o en alguna de sus instituciones adscritas o vinculadas. Por otro lado, se puede apreciar que, para ocupar la más alta dignidad de esta agencia, la pertenencia política al partido de gobierno fue más importante en el Gobierno del presidente Correa que en del presidente Moreno. Esto mostraría que se trata de una agencia de baja profesionalización, lo cual llama la atención, pues al ser el encargado de manejar el presupuesto general del Estado, debería ser una institución administrada por tecnócratas, sin embargo, el análisis de sus máximas autoridades no lo demuestra. Las competencias y atribuciones de esta agencia indicarían que se debería tratar de una “Isla de Eficiencia” como lo definen Bersch et al.²⁴, pero como se analizará más adelante este no es el caso.

²⁴ Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

Continuando con lo argumentado por Peters²⁵, aunque no se puede culpar a las instituciones burocráticas por el crecimiento del sector público, sí tiene cierta influencia en la redistribución de poderes, y en la dirección de la burocracia misma. Esto se puede ver en el momento en que las instituciones públicas compiten por los escasos recursos y como muestra de esta situación, el MEF, creó en el 2011 la Subsecretaría de Relaciones Fiscales. Esta dependencia tiene entre sus atribuciones la labor de coordinar, elaborar y dirigir los lineamientos de ingresos, gastos, financiamiento, activos, pasivos y patrimonio público para Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), empresas públicas, y el resto del sector público.

Adicionalmente, debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las entidades, organismos y empresas fuera del presupuesto general del Estado y puede requerir a las entidades, instituciones, organismos, a personas de derecho público o privado información sobre la utilización de los recursos públicos.²⁶ Además, el Ministerio ha creado un procedimiento para el reporte de datos generales de las empresas públicas, así como un procedimiento para la entrega de información financiera y ejecución presupuestaria de las mismas²⁷ lo que incrementa el control y el poder sobre las demás dependencias burocráticas.

Tomando lo expresado por Dargent²⁸, el Estado no puede basarse solamente en la fuerza, la amenaza o el castigo, sino que es más eficiente desarrollar incentivos para lograr obediencia voluntaria de sus ciudadanos y cultivar entre ellos la idea de que su autoridad es legítima, para esto el autor hace uso de la definición de Soifer y Hau²⁹ de capacidad y señalan que “es, en sentido amplio, una función de la burocracia estatal, la relación del Estado con los actores sociales y su alcance especial y social.”

Es decir, la buena capacidad estatal está en función de la relación de la burocracia estatal con los actores sociales. Con esta situación presente, el funcionario público entrevistado afirmó que en el gobierno anterior (refiriéndose al del presidente Correa con los ministros Rivera y Herrera) e incluso a inicios de este (refiriéndose al gobierno del presidente Moreno y su ministro De la Torre) cada documento que venía dirigido hacia el señor ministro tenía un destinatario en algún área técnica, desde temas que van por solicitudes de organizaciones sociales, temas de GAD, entre otros, todos llegaban donde un técnico que elaboraba una respuesta. La dedicación de la tarea era tal que, dependiendo de la complejidad, incluso se elaboraban “mesas técnicas” (con personal especializado de diferentes áreas) para generar una respuesta.

De esta forma, las organizaciones públicas o privadas que recibían la desaprobación por parte del MEF, eran como una resolución definitiva y se debía descartar el proyecto por completo. Sin embargo, durante los últimos años (refiriéndose a los ministros Martínez y

²⁵ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

²⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. Acuerdo No.254

²⁷ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021e. Ley Orgánica del Servicio Público.

²⁸ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

²⁹ Soifer y Hau. 2008. Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. 33.

Pozo) este procedimiento no se ha ejecutado y las respuestas no se han generado con un perfil técnico y se desconoce si se habrán dado respuestas a todos los comunicados. De acuerdo a esta experiencia y continuando con lo expuesto por Dargent³⁰ el MEF, en el gobierno anterior, tenía la capacidad de adoptar decisiones que afectaban los intereses de otros actores en lo que respecta a sus competencias institucionales, lograba apoyar o restringir los intereses de actores sociales, económicos y políticos permitiéndoles o impidiéndoles contar con presupuesto en base a análisis técnicos especializados, lo que permite afirmar, que esta agencia tenía altas capacidades estatales con una burocracia técnica que le posicionaba ante el resto de agencias.

Siguiendo con el análisis, Dargent³¹ menciona la importancia que tiene para las agencias la existencia de una burocracia profesional, libre de presiones políticas, con nombramientos sin intervención o manipulación política, en definitiva, la manera como se contrata, se despide o se asciende en el Estado. Haciendo una comparación con la situación actual del MEF, se puede decir que durante el último gobierno, no existieron concursos públicos sino que por el contrario, y como lo explica el funcionario entrevistado, durante la gestión del ministro Martínez, salieron todas las personas que se encontraban bajo la modalidad de contratos ocasionales y algunos funcionarios de carrera que fueron convencidos de “vender sus renunciaciones”, en total fueron alrededor de 200 personas, mientras que en la gestión del ministro Pozo, salieron alrededor de 100 personas más.

Lo preocupante de esta situación es que, en el proceso de desvinculación, no se fijaron que existían algunas áreas que estaban compuestas solamente por personal con contratos ocasionales y al proceder de la manera descrita, áreas como la de Balcón de Servicios (atención al público) se quedaron sin ningún funcionario, y otras en las que solamente se quedaron con el director del área, por lo que en ciertos casos tuvieron que proceder con las reconstrucciones.

Esta situación permite evidenciar la manipulación (poco analizada) que existe en los procesos de salida de funcionarios y la afectación al nivel técnico de la agencia, pues con la salida de personal, se disminuye la capacidad de la agencia al perder a empleados con gran cantidad de años de servicio y con experiencia en el manejo de los procesos internos de la institución.

El trabajo de Rótulo³² sobre la reforma del Estado y la gestión pública en Uruguay, nos recuerda, cómo desde el siglo XIX los partidos políticos ya intervenían en la colocación de personal dentro de las instituciones públicas; y que posteriormente esas técnicas patrimonialistas se fueron extendiendo durante el siglo XX para ingresar a los partidarios dentro de los espacios disponibles de la administración pública. Esta situación se puede comparar a lo vivido en el MEF durante los años 80 y 90 pues, de acuerdo a lo manifestado por un funcionario jubilado de la institución, con cada cambio de gobierno cambiaban los

³⁰ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales. 23.

³¹ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

³² Rótulo. 2011. Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: Antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005.

jefes departamentales, subsecretarios, viceministros y demás autoridades. Literalmente solo permanecían en la institución quienes no ostentaban ningún nivel jerárquico.

Otro punto importante es que, para disminuir la burocratización y buscar la eficiencia en los procesos, en el 2008, la institución desarrolló dos aplicaciones para automatizar la planificación, presupuesto y ejecución del mismo denominadas eSIGEF (Sistema de Gestión Económica y Financiera Electrónico) y eSIPREN (Sistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina Electrónico). El desarrollo de estas herramientas, junto con el sistema GPR (Gobierno por Resultados), intentan llevar la ejecución de esta agencia hacia la filosofía del New Public Management descrita también en el trabajo de Rótulo³³, pues se trata de hacer que el Ministerio funcione como una organización privada con una gerencia (ministro) que fija objetivos que son aterrizados en todas las unidades operativas y cuyos líderes son recompensados de acuerdo al cumplimiento de las metas y objetivos parciales.

De acuerdo al trabajo de Bersch et al.³⁴, el tipo ideal que se busca en los Estados es el legal-racional weberiano, es decir una burocracia profesional capaz de implementar políticas sin influencia de nadie más. Ante esto, los autores hacen referencia a tres componentes centrales: una burocracia profesional, la capacidad para implementar políticas y que se encuentre libre de influencias externas. En consecuencia, el MEF ha buscado permanentemente contratar con funcionarios especializados en un campo afín al del Ministerio, esto es economistas, abogados, ingenieros financieros, contables, aunque con el avance de la tecnología fueron también necesarios ingenieros de sistemas y en programación, con lo que este aspecto estaría cubierto a nivel operativo.

El segundo componente hace referencia a la capacidad de implementar políticas. La experiencia constante de esta institución ha mostrado que durante los últimos 13 años, esta agencia ha sido partícipe de la generación de alguna normativa importante para la ejecución de la política pública, que comenzó con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (elaborada en conjunto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES), hasta las modificaciones legales requeridas por los organismos internacionales para que el país sea merecedor de millonarios préstamos. Sin embargo, la última palabra respecto a legislación siempre la tiene el poder legislativo y no todas las propuestas planteadas se han convertido en leyes.

El tercer punto que hace referencia a la independencia de influencias externas, permite indicar que, en el caso del MEF, este componente no ha podido ser completamente cubierto pues las finanzas públicas son del interés de algunos sectores. Por esta razón, bajo el punto de vista de Bersch et al.³⁵, se puede decir que el MEF no es una “Isla de Eficiencia” pues se encuentra en el cuadrante de alta capacidad, pero de baja autonomía.

³³ Rótulo. 2011. Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: Antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005.

³⁴ Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. 161-162.

³⁵ Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

Como ejemplo de esto, es lo mencionado por el funcionario de la institución entrevistado, quien indica que la Ley de Fomento Productivo, que se encuentra vigente, pese a los comentarios técnicos generados en su debido momento por diferentes especialistas, fue enviada al legislativo y aprobada sin que cuente con una fuente de financiamiento adecuado. Esta ley considera beneficios que muy difícilmente podrán ser aplicados técnicamente. Tratando de justificar esta acción, indica que, en los últimos años, la cabeza de la institución, fue el ex presidente de la Cámara de Industrias y Producción (Richard Martínez), por lo que algunas propuestas de ley llevan plasmados los intereses de dicho gremio, además que, para el caso del ejemplo específico se consideró la influencia externa del entonces ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Pablo Campana, quien también representaba al gremio industriales.

Completa³⁶, menciona que, si una agencia posee capacidades institucionales necesarias y suficientes podrá alcanzar sus metas fijadas, lo hará confiable ante los ojos de la sociedad, pero si la institución presenta déficit de capacidades en los procesos de gestión, su funcionamiento será deficiente y esto repercutirá en la política pública que decida llevar a cabo. Su trabajo hace referencia también al trabajo de Grindle³⁷ que categoriza a las capacidades estatales en cuatro tipos: capacidad institucional (ejecutar el conjunto de reglas que gobiernan las interacciones), capacidad administrativa (habilidad para proveer bienes y servicios), capacidad política (habilidad para tomar en cuenta demandas de la sociedad) y la capacidad técnica (habilidad de gerenciar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general opciones de política pública). Esta última categoría es la que el MEF domina, sin embargo, la situación económica del país no ha permitido que los recursos se encuentren disponibles para mostrar a la sociedad que se trata de una agencia fuerte, en la que se puede confiar.

Pese a que, durante el último año, la gestión de su burocracia consiguió préstamos con organismos internacionales, los desembolsos acordados no permiten al país ponerse al día con todos sus pasivos.³⁸ Las deudas que se mantienen a la fecha con los GAD de todo el país han hecho que la imagen institucional se vea empañada, y con ella la de los funcionarios y lo que han atinado a hacer es recomendaciones para que se disminuya el gasto en las demás instituciones del Estado.³⁹ Esto confirma lo afirmado por Completa⁴⁰ que indica que la capacidad estatal, se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas a través de su burocracia, en el marco de competencias legítimas y en uso de recursos organizacionales y de la acción interorganizacional.

El trabajo de Chudnovsky et al.⁴¹ hace referencia a las capacidades positivas que se desarrollan cuando las políticas deseadas son implementadas por instituciones fuertes, que

³⁶ Completa. 2016. Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional.

³⁷ Grindle. 1996. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*.

³⁸ España. 2020. Ecuador cierra un préstamo de 6.500 millones de dólares con el FMI.

³⁹ Pacheco. 2021. Finanzas propone plan de recorte de personal y de gasto en Petroecuador.

⁴⁰ Completa. 2016. Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional.

⁴¹ Chudnovsky et al. 2018. Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina.

tienen capacidad de: servicio civil, alcance y organización, capacidad política horizontal y capacidad política vertical y presupuestaria. Este análisis aplicado al MEF se mostraría de la siguiente manera: con respecto a la capacidad del servicio civil, luego de la última separación de funcionarios que tuvo lugar a inicios del año 2021, en la que se separó a aquellos funcionarios que figuraban con contrato y aquellos que estaban en edad de jubilarse, han quedado aquellos que tienen nombramiento.

No se podría decir que todos los funcionarios que quedaron entraron por concurso público de méritos y oposición, pues existen personas que ingresaron en tiempos anteriores al año 2011, que es cuando comenzó a considerarse el aspecto meritocrático, sin embargo, se puede decir que es personal que tiene experiencia en el manejo de los procesos internos del Ministerio y los demás tienen un conocimiento especializado de los temas sustantivos de la institución.

En lo que respecta a la capacidad de alcance y organizacional, la institución tiene el poder de cubrir a todo el país pues no solamente tiene interlocución con los otros cuatro poderes del Estado, sino que también debe interactuar con todos los municipios del país, lo que le da un gran poder de cobertura y organización. En lo relacionado con la capacidad política horizontal, el Ministerio mantiene una excelente relación con sus agencias pares como el Servicio de Rentas Internas, la Corporación Aduanera Nacional, el Banco Central, entre otras, las que la consideran como un interlocutor creíble frente a la máxima autoridad del Ejecutivo.

En lo que tiene que ver con la capacidad política vertical y presupuestaria, la agencia es la entidad rectora en lo que se refiere a la política económica y financiera del Poder Ejecutivo por lo que su relación con la máxima autoridad es siempre la mejor, además, administra su propio presupuesto y como ya se ha mencionado regula el presupuesto de las otras funciones del Estado e incluso de los gobiernos locales. Con este antecedente, el Ejecutivo siempre escoge esta institución para la formulación de las políticas públicas que tienen relación con la parte financiera, económica, impositiva o arancelaria. Por esta razón, bajo el punto de vista de Chudnovsky et al.⁴², las políticas que sean desplegadas por el MEF tendrán siempre el respaldo de surgir de una institución fuerte y con capacidades positivas.

Tomando la idea de Andrade⁴³, el MEF en lugar de apegarse al modelo de fortaleza de las instituciones formales, donde una vez elegida para gestionar cambios, se empape de las expectativas económicas y políticas de los actores, se realicen inversiones económicas y políticas adecuadas, generando el interés de mantenerla y empoderarla como institución formal iniciando así un círculo virtuoso; ha demostrado un cambio institucional brusco al pasar de los ministros del gobierno anterior a los del actual, generando una falta de alineación de los cambios propuestos en la agencia con la asignación de poderes, lo cual ha

⁴² Chudnovsky et al. 2018. Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina.

⁴³ Andrade. 2019. Instituciones, organizaciones y democracia: una revisión de los enfoques teóricos para el análisis de la gestión estatal en América Latina.

generado un deterioro o debilidad de su institucionalidad provocando el círculo pernicioso en el que se encuentra.

Esto se vuelve evidente en los reclamos que organizaciones sociales han tenido que realizar en las puertas de la institución para que se atiendan los pagos retrasados tanto de proveedores del Estado, como de los guardias que permanecieron custodiando las instituciones públicas durante toda la temporada de pandemia.⁴⁴ Bajo el punto de vista del “enfoque de los acuerdos/fundamentos políticos” mencionado por Andrade⁴⁵, este tipo de cambios institucionales (political settlements) estuvieron presentes durante el periodo de gobierno del presidente Correa, pues se produjo la separación del MEF que pasó a convertirse en el Ministerio de Finanzas y se creó un nuevo Ministerio Coordinador de la Política Económica.⁴⁶

Una vez que el presidente tomó la decisión y se produjo la distribución de poder esperada por la coalición que manejaba el sector económico, se terminaron por crear ambas instituciones provocando resultados económicos independientes, pues cada agencia tenía sus propias competencias, lo que generó la estabilidad política deseada. Esta situación duró hasta el final del gobierno, cuando el presidente Moreno realizó, como un cambio brusco, la eliminación de todos los “Ministerios Coordinadores” y devolvió sin ningún aviso ni preparación previa las competencias Económicas al actual MEF.

Análisis de resultados y discusión teórica

La trayectoria del MEF del Ecuador entre 2007 y 2021 refleja un laboratorio institucional donde se cruzan dinámicas de continuidad y cambio burocrático, tensiones entre autonomía y control político, y desafíos en la profesionalización administrativa. La evidencia empírica recabada (a través del análisis documental, entrevistas a funcionarios y comparación histórica) permite contrastar estas dinámicas con los marcos teóricos de la literatura sobre capacidad estatal.

En cuanto al tema de la “capacidad estatal y burocracia: diálogo teórico”, autores como Grindle⁴⁷, Dargent⁴⁸ y Bersch et al.⁴⁹ han enfatizado que la capacidad estatal se expresa en varias dimensiones: institucional, administrativa, técnica y política. Para Weber⁵⁰, la burocracia constituye el modelo ideal-racional capaz de garantizar continuidad y eficiencia en la gestión pública. En contraste, Peters⁵¹ recuerda que las burocracias son

⁴⁴ El Comercio. 2020. Reclamos por atraso estatal aumentan; el Fisco programa pagos

⁴⁵ Andrade. 2019. Instituciones, organizaciones y democracia: una revisión de los enfoques teóricos para el análisis de la gestión estatal en América Latina.

⁴⁶ Presidencia de la República. 2007. Decreto Ejecutivo No.7.

⁴⁷ Grindle. 1996. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*.

⁴⁸ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

⁴⁹ Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

⁵⁰ Weber. 1996.

⁵¹ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

también arenas de poder y conflicto, donde el control político puede erosionar o potenciar sus capacidades.

La aplicación de estas perspectivas al caso del MEF evidencia que la institución osciló entre dos polos: un periodo de fortalecimiento relativo (2007–2017), marcado por la centralización y la construcción de cuerpos técnicos vinculados al proyecto de la Revolución Ciudadana, y, un periodo de debilitamiento (2017–2021), en el que se observan fragmentación institucional, alta rotación de personal y pérdida de prácticas meritocráticas. Esta evolución permite analizar la agencia a la luz de conceptos como “islas de eficiencia”,⁵² la tensión entre patronazgo y meritocracia⁵³ y los círculos virtuosos o perniciosos de institucionalidad.⁵⁴

Con relación a los “resultados empíricos: estructura, personal y rotación ministerial”, se pudo observar que el organigrama del MEF en 2021 muestra una estructura compleja con un Viceministerio, tres Coordinaciones Generales, siete Subsecretarías y 39 Direcciones, de las cuales el 38,5 % corresponden a áreas de apoyo más que sustantivas.⁵⁵ Esta proporción ya refleja tensiones entre expansión burocrática y eficiencia operativa.

En cuanto al personal, se observa que en enero de 2021 el MEF contaba con 430 funcionarios: 15 % en nivel jerárquico superior, 15 % de apoyo, 11 % técnicos y 59 % analistas.⁵⁶ Esta composición indica un predominio de personal operativo en el diseño y ejecución de políticas, lo cual en principio se alinea con un modelo weberiano. Sin embargo, la práctica reciente de desvinculación masiva de personal contratado y la manipulación de ascensos debilitan esta tendencia (entrevista, funcionario MEF 2021).

La rotación ministerial es otro indicador crítico. Entre 2007 y 2021, el MEF tuvo al menos diez ministros, con mandatos en promedio de menos de dos años (ver Tabla 1). Esta volatilidad limita la acumulación de experiencia y la continuidad de las políticas, lo que confirma el planteamiento de Peters⁵⁷ sobre la fragilidad de agencias sometidas a cambios constantes de liderazgo político.

Ahora bien, en cuanto a la “comparación entre periodos: 2007–2017 vs. 2017–2021”, y con el fin de sintetizar las diferencias empíricas, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

⁵² Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

⁵³ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

⁵⁴ Andrade. 2019. Instituciones, organizaciones y democracia: una revisión de los enfoques teóricos para el análisis de la gestión estatal en América Latina.

⁵⁵ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021. Base legal que rige a la institución

⁵⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. 2021a. Estructura Orgánica Funcional

⁵⁷ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

Cuadro 1
Comparación de las capacidades del MEF entre periodos (2007–2017 y 2017–2021)

Dimensión⁵⁸	2007–2017 (Revolución Ciudadana)	2017–2021 (Gobiernos posteriores)
Capacidad institucional	Alta. Creación de sistemas (eSIGEF, eSIPREN), centralización, regulación clara de competencias.	Fragmentación y pérdida de continuidad institucional tras la eliminación de ministerios coordinadores.
Capacidad administrativa	Expansión del aparato burocrático con mecanismos de control y coordinación. ⁵⁹	Desvinculación masiva de funcionarios, vacíos en áreas críticas, menor eficiencia operativa.
Capacidad técnica	Cuerpo técnico robusto; decisiones respaldadas por análisis y “mesas técnicas”.	Reducción de personal especializado; menor peso de criterios técnicos en decisiones clave.
Capacidad política	Alta articulación con el Ejecutivo; respaldo presidencial directo en política económica.	Debilitamiento del rol frente a Asamblea y actores externos; mayor influencia de gremios empresariales.
Autonomía (Bersch et al., 2017)	Autonomía limitada pero relativa eficacia: cuadrante de “alta capacidad, baja autonomía”.	Autonomía reducida; creciente captura por intereses políticos y económicos.
Profesionalización	Proceso parcial: concursos meritocráticos en niveles medios y bajos.	Retroceso: incremento de designaciones políticas en cargos directivos.

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Economía y Finanzas. 2011; 2021, entrevistas y bibliografía citada.

Este contraste muestra cómo el MEF transitó de un modelo tecnocrático centralizado hacia uno más patrimonializado y politizado, debilitando la calidad de sus capacidades estatales.

Según Bersch et al.,⁶⁰ las “islas de eficiencia” son agencias que, pese a un entorno estatal frágil, logran consolidar alta capacidad técnica y autonomía. El MEF, aunque posee alta capacidad técnica, carece de autonomía plena frente al Ejecutivo y a intereses privados, por lo que se ubica en un cuadrante intermedio: alta capacidad, baja autonomía.

En este contexto, y de acuerdo con la evidencia empírica, se confirma esta clasificación:

- Alta capacidad técnica: durante 2007–2017, el MEF diseñó normativas clave como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Baja autonomía: decisiones como la Ley de Fomento Productivo (2018), aprobada pese a objeciones técnicas internas, reflejan la captura por actores económicos externos.

⁵⁸ Grindle. 1996. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*; Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

⁵⁹ Subsecretaría de Relaciones Fiscales, 2011. Decreto Ejecutivo 117-A

⁶⁰ Bersch et al. 2017. *Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*.

En línea con Dargent,⁶¹ el MEF ilustra cómo los procesos de reclutamiento y ascenso determinan la solidez de la burocracia. La ausencia de concursos transparentes en los niveles jerárquicos superiores erosiona la profesionalización, reproduciendo patrones patrimoniales que recuerdan al “spoils system”. Asimismo, Andrade⁶² advierte que las instituciones pueden caer en círculos perniciosos de debilitamiento cuando los cambios políticos bruscos desarticulan procesos burocráticos. El MEF es un caso claro: el tránsito de Correa a Moreno generó una ruptura abrupta en la arquitectura institucional y en la estabilidad de su cuerpo burocrático.

Por otro lado, las implicaciones para la teoría de capacidad estatal, y en el caso ecuatoriano, se pueden aportar tres aprendizajes al debate teórico: 1. La capacidad estatal es multidimensional y desigual: el MEF exhibe fortalezas técnicas, pero debilidades políticas e institucionales, lo que confirma la propuesta de Grindle⁶³ sobre la heterogeneidad de capacidades dentro del mismo Estado; 2. Autonomía y capacidad no siempre convergen: siguiendo a Bersch et al.,⁶⁴ el MEF demuestra que es posible sostener capacidades técnicas robustas con baja autonomía, aunque ello reduce la sostenibilidad de largo plazo; y, 3. Los liderazgos políticos son determinantes: como señala Peters,⁶⁵ las burocracias no son entes aislados sino espacios de interacción con la política. El respaldo presidencial en el período 2007–2017 fortaleció al MEF, mientras que la falta de alineación posterior lo debilitó.

Para contextualizar el caso, y a través de una síntesis comparativa regional, se puede comparar el MEF con experiencias de otros países latinoamericanos, retomando el marco de Chudnovsky et al.⁶⁶ sobre capacidades positivas, tal como se muestra en el cuadro 2:

⁶¹ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

⁶² Andrade. 2019. Instituciones, organizaciones y democracia: una revisión de los enfoques teóricos para el análisis de la gestión estatal en América Latina.

⁶³ Grindle. 1996. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*.

⁶⁴ Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

⁶⁵ Peters. 2001. The persistence, growth and change of government and administration.

⁶⁶ Chudnovsky et al. 2018. Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina.

Cuadro 2
MEF Ecuador frente a otras burocracias latinoamericanas

País/Agencia	Capacidad técnica	Autonomía	Profesionalización	Observaciones
Ecuador (MEF)	Alta (2007–2017); media (2017–2021)	Baja	Parcial, con retrocesos recientes	Alta influencia política y gremial.
Brasil (Receita Federal)	Alta	Alta	Meritocrática	Ejemplo de “isla de eficiencia” ⁶⁷
Perú (MEF)	Alta	Media	Profesionalización parcial	Rotación política frecuente; tecnocracia fuerte en ciertos niveles. ⁶⁸
Uruguay (Cancillería)	Media	Media	Profesionalización en ascenso	Presiones partidarias históricas. ⁶⁹

Fuente: elaboración propia con base en bibliografía comparada.

Este contraste confirma que el MEF ecuatoriano se ubica en una posición intermedia, con logros técnicos, pero con una autonomía débil frente a otros modelos regionales más consolidados.

En efecto, y para concluir con la discusión teórica, se señala que el análisis muestra que el MEF ecuatoriano es una agencia con capacidad estatal significativa en términos técnicos y de alcance organizacional, pero vulnerada por la inestabilidad política, la rotación ministerial y la captura de intereses externos. De esta forma, y en términos teóricos, el MEF ejemplifica un caso de burocracia tecnocrática parcialmente weberiana, que en el mediano plazo se desliza hacia prácticas patrimoniales. Del mismo modo, la evidencia sugiere que la fortaleza de la capacidad estatal depende tanto de factores internos (profesionalización, meritocracia, continuidad administrativa) como externos (respaldo político, autonomía frente a actores económicos). Finalmente, y desde una perspectiva comparada, el MEF no logra consolidarse como una isla de eficiencia, pero constituye un nodo clave donde se cruzan tensiones entre Estado, burocracia y sociedad.

Conclusiones

El estudio sobre el MEF del Ecuador entre 2007 y 2021 permite extraer varias conclusiones relevantes para comprender el funcionamiento de las burocracias en América Latina y, en particular, los desafíos de la capacidad estatal en contextos de inestabilidad

⁶⁷ Bersch et al. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.

⁶⁸ Dargent. 2012. Burocracia y organizaciones estatales.

⁶⁹ Rótulo. 2011. Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: Antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005.

política y económica. En primer lugar, se confirma que el MEF es una institución clave para la gestión de la política económica, con un cuerpo técnico que ha alcanzado niveles importantes de especialización, especialmente en áreas sustantivas como la programación macroeconómica, la administración presupuestaria y la coordinación interinstitucional. En este sentido, el Ministerio se acerca al ideal weberiano de burocracia profesional y meritocrática, aunque con limitaciones en los niveles jerárquicos superiores. El diseño y uso de sistemas de gestión como el eSIGEF y el eSIPREN reflejan intentos claros de modernización administrativa y de alineación con modelos de “New Public Management”.

No obstante, la evidencia muestra que la autonomía del MEF frente al poder político y a intereses corporativos es limitada. La alta rotación ministerial (con una duración promedio de menos de dos años por ministro) afecta la continuidad de las políticas, reproduce patrones de patrimonialismo y fomenta la designación de cargos directivos bajo lógicas de cuota política. Esto genera una “pirámide burocrática” en la que los niveles superiores son altamente permeables a las presiones políticas, mientras que la base técnica mantiene cierta estabilidad. El resultado es una burocracia con alta capacidad operativa, pero con baja autonomía decisional, lo que coincide con el diagnóstico de Bersch et al.⁷⁰ sobre instituciones que no logran consolidarse como verdaderas “islas de eficiencia”.

En segundo lugar, el análisis revela un contraste nítido entre los períodos 2007–2017 y 2017–2021. Durante el primero, la centralización presidencial y el respaldo político al MEF fortalecieron la institucionalidad y dotaron de mayor legitimidad a las decisiones técnicas, reflejadas en prácticas como la conformación de “mesas técnicas” para responder a demandas sociales y territoriales. En cambio, el segundo período estuvo marcado por fragmentación institucional, desvinculación de personal y debilitamiento de los criterios técnicos en la toma de decisiones, lo que redujo la capacidad estatal y afectó la confianza ciudadana en la institución.

En tercer lugar, la investigación pone en evidencia la tensión entre la dimensión técnica y la dimensión política de la capacidad estatal. Si bien el MEF ha mostrado fortalezas técnicas y organizacionales, su dependencia del ciclo político y su exposición a intereses económicos externos limitan su sostenibilidad. Ejemplos como la aprobación de la Ley de Fomento Productivo, pese a objeciones técnicas internas, ilustran cómo las presiones externas pueden prevalecer sobre el análisis especializado. Esto confirma lo señalado por Dargent⁷¹ y Peters⁷² respecto de la fragilidad de las burocracias en contextos donde la política prevalece sobre la meritocracia.

Por último, la trayectoria del MEF refleja que la consolidación de capacidades estatales requiere no solo de reformas normativas y tecnológicas, sino también de condiciones políticas estables y de un compromiso sostenido con la profesionalización del servicio civil. La experiencia ecuatoriana evidencia que, en ausencia de estabilidad política

⁷⁰ Bersch et al. 2017. *Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*.

⁷¹ Dargent. 2012.

⁷² Peters. 2001.

y mecanismos efectivos de protección a la carrera administrativa, las instituciones pueden oscilar entre círculos virtuosos y perniciosos,⁷³ con efectos directos sobre la efectividad de las políticas públicas y sobre la legitimidad del Estado.

En síntesis, el MEF constituye un caso representativo de las tensiones que enfrentan las burocracias latinoamericanas: cuenta con un capital técnico relevante y con estructuras organizativas capaces de articular políticas complejas, pero sus déficits de autonomía, estabilidad y profesionalización en la cúpula impiden que se consolide como una agencia plenamente eficiente y autónoma. De este modo, el análisis invita a repensar la necesidad de fortalecer los mecanismos meritocráticos, blindar las burocracias técnicas de presiones coyunturales y garantizar la continuidad institucional como elementos fundamentales para el fortalecimiento de la capacidad estatal en el Ecuador.

Bibliografía

- Andrade, Pablo. 2019. "Instituciones, organizaciones y democracia: una revisión de los enfoques teóricos para el análisis de la gestión estatal en América Latina". *Estudios de la Gestión*, 7: 119-140. DOI: 10.32719/25506641.2020.7.4
- Guy Peters, B. 2015. "Policy capacity in public administration". *Policy and Society*, 34: 219-228, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005.
- Bersch, Katherine, Sérgio Praça, Matthew M. Taylor, and Dinsha Mistree. 2017. "Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". *States in the Developing World*, 157-180.
- Chunovsky, Mariana, Andrea, González, Juan Carlos, Hallak, Mercedes, Sidders, y Mariano, Tomamasi. 2018. "Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina". *Gestión y Política Pública*, XXVII, (1): 79-110.
- Completa, Enzo Ricardo. 2016. "Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional". *Análisis Político*, (87): 60-76.
- Dargent, Eduardo. 2012. "Burocracia y organizaciones estatales" en su *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*, Lima: PUCP.
- El Comercio. 2020. "Reclamos por atraso estatal aumentan; el Fisco programa pagos". *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/reclamos-atraso-estatal-fisco-fmi.html>.
- España, Sara. 2020. "Ecuador cierra un préstamo de 6.500 millones de dólares con el FMI". *El País*. <https://elpais.com/economia/2020-08-28/ecuador-cierra-un-prestamo-de-6500-millones-de-dolares-con-el-fmi.html>.
- Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷³ Andrade. 2019.

- Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. "Acuerdo No.254. Sustitúyase el texto constante en el Libro III del Decreto Ejecutivo No. 3410 respecto de la Organización del Ministerio de Finanzas, reformado con Acuerdo Ministerial No. 119, publicado en el Registro Oficial No. 52 de 13 de julio del 2010, a partir del artículo 44". <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Acuerdo-254.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2021a. "Estructura Orgánica Funcional" *Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/01/Literala1_enero2021.pdf.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2021b. "Remuneración Mensual por Puesto enero 2021". https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/01/Literalc_enero2021.pdf.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2021c. "Base legal que rige a la institución". <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Literal-a2-base-legal-que-rige-a-la-institucion%CC%81n.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2021d. "Empresas Públicas". <https://www.finanzas.gob.ec/empresas-publicas/>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2021e. "Ley Orgánica del Servicio Público". <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/LOSEP.pdf>.
- Orozco, María. 2021. "Gobierno envía el proyecto de Ley para la Defensa de la Dolarización". *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-proyecto-ley-defensa-dolarizacion.html>.
- Pacheco, Mario. 2021. "Finanzas propone plan de recorte de personal y de gasto en Petroecuador". *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/finanzas-plan-recorte-personal-petroecuador.html>.
- Parsons, Craig. 2016. *Introduction to Political Science: How to Think for Yourself about Politics*. University of Oregon. Pearson.
- Peters, Guy. 2001. "The persistence, growth and change of government and administration". *The Politics of Bureaucracy*. Londres. Routledge: 1-30
- Presidencia de la República del Ecuador. 2017. "Decreto Ejecutivo No.7". *Presidencia de la República del Ecuador*. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2020. "Decreto Ejecutivo 117-A. Reforma al ERJAFE sobre creación de Ministerios de Coordinación". https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf.
- Rótulo, Daniel. 2011. "Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: Antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005" *Documento de investigación No.67 Universidad ORT Uruguay*. 1-35.

Soifer, Hillel., y Matthias Vom Hau. 2008. Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, 43, (3-4): 219.

Depósito Legal: pp200302ME1486 - ISSN: 1690-4818



Todos los documentos publicados en esta revista se distribuyen bajo una [Licencia Creative Commons Atribución -No Comercial- Compartir Igual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Por lo que el envío, procesamiento y publicación de artículos en la revista es totalmente gratuito.