
POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO

EGAS MORENO, Fanny Graciela

Profesora Titular Auxiliar 2 de la Universidad
Técnica “Luis Vargas Torres” de Esmeraldas –
Ecuador

Participante del Doctorado en Ciencias
Contables de la Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales de la Universidad de Los
Andes, Mérida-Venezuela

e-mail: fanny.egas@utelvt.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0188-6275>

Recibido: 19-06-2023

Revisado: 21-07-2023

Aceptado: 01-09-2023

RESUMEN

El estudio realiza una revisión descriptiva mediante un análisis teórico y conceptual con carácter científico de las políticas gubernamentales desde la perspectiva del sector público ecuatoriano. En este contexto, las políticas son pautas generales que adoptan los administradores, con criterio profesional para tomar decisiones acertadas, que permitan obtener los resultados esperados en una determinada organización; por consiguiente, se concluye que el rol del Estado, a través de la implementación de las políticas públicas es beneficiar a los individuos de una sociedad, procurando crear para ellos mejores condiciones de vida.

Palabras clave: Políticas gubernamentales; Políticas públicas; Sector público.

GOVERNMENT POLICIES IN THE PUBLIC SECTOR ECUADORIAN

ABSTRACT

The study performs a descriptive review through a theoretical and conceptual analysis scientific character of government policies from the perspective of the sector Ecuadorian public. In this context, policies are general guidelines adopted by administrators, with professional criteria to make correct decisions, which allow obtain the expected results in a certain organization; therefore, it concludes that the role of the State, through the implementation of public policies is to benefit the individuals of a society, trying to create for them better life conditions.

Keywords: Government policies; Public politics; Public sector.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo es un esbozo teórico que tiene como propósito examinar las políticas gubernamentales en el contexto del sector público ecuatoriano. En ese sentido, es notable señalar a Thoening (1997), cuando se refiere al campo de estudio de las políticas públicas, que abarca diferentes factores relacionados con el aparato gubernamental, que van desde la identificación de problemas y atención de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su implementación y seguimiento. Para el logro efectivo de las políticas públicas, la administración central cuenta con los instrumentos necesarios, como el establecimiento de lineamientos y disposiciones legales, junto a la administración de los recursos económicos, reflejados en una sólida planificación fiscal.

En el estado ecuatoriano, la función ejecutiva en el ámbito de sus competencias es la responsable de definir las políticas públicas nacionales, basadas en un “conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales” (Blas, 2014, p. 293). Desde esta perspectiva y en virtud de lo planteado, se puede entender que las políticas públicas se encaminan al desarrollo de lineamientos que garanticen el progreso social basado en principios de igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas. En el contexto de la Nación le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas dictar las políticas nacionales en materia de finanzas públicas entendidas por Mendoza, García, Morán y Muñiz (2018) como “aquellos recursos financieros manejados a través de políticas nacionales, para el funcionamiento y garantía de la estabilidad económica de cada Nación, estableciéndose con ello, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”(p.288).

Desde el punto de vista metodológico, se circunscribe en una revisión descriptiva, a través de la búsqueda de bibliografía proveniente de fuentes primarias, secundarias y terciarias que en términos similares Monroy y Nava (2018), Guerrero

(2015) y Baena (2014), la definen como el proceso de indagación y estudio de fuentes de información física y digital, en busca de una respuesta teórica, interés específico para el lector y articulación con el objeto de estudio; por consiguiente, el investigador debe realizar el análisis, selección y sistematización de los datos leídos, sustentados en bibliografía proveniente de fuentes diversas que cumple el rigor y carácter científico requerido. La estrategia de búsqueda de información relevante del tema incluyó los descriptores: políticas gubernamentales, políticas públicas y sector público. Como principales criterios de selección de la documentación consultada se consideró la aproximación con los objetivos de la revisión y la calidad metodológica de la información encontrada.

2. DESARROLLO TEÓRICO

2.1. Definición de sector público

En forma genérica y global el sector público agrupa organismos y dependencias administrativas. El Estado, a través de estos organismos y dependencias, hace cumplir la voluntad expresada en las normativas y disposiciones legales que rigen la nación, cuya misión fundamental es satisfacer los intereses colectivos de un conglomerado social.

Al referirnos al sector público, lo asociamos con el Estado, en el marco de un territorio nacional, como una forma de organización social, que establece normas que regulan la vida de los habitantes de una comunidad, por lo tanto,

Se llama sector público al conjunto que forman las corporaciones, las instituciones y las oficinas del Estado. Debido a que el Estado es una forma de organización de la sociedad, se entiende que aquello que es estatal es público, en el sentido de que no pertenece a una persona o una empresa, sino que es propiedad de todos los habitantes (Pérez y Gardey, 2014).

Asimismo, Rueda (2011), afirma que la denominación del sector público concuerda con el concepto de administración pública. Tal afirmación, se basa en que el sector público agrupa entidades, organismos o dependencias, propietarias de factores productivos (bienes y servicios) que el Estado ofrece para el consumo permanente de las familias; y, para satisfacer necesidades generales o incentivos gubernamentales a la ciudadanía y empresas de interés social. Las cuales son financiadas con la recaudación tripartita de tributos, en referencia a impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora, a través de los pagos obligatorios que realicen los citados agentes económicos.

Desde esa visión, el Estado cumple con el papel fundamental de asignación de recursos, función esencial que ha sido ampliamente reconocida y descrita en la teoría económica y por los economistas. Como parte de su actuación el Estado transfiere recursos sin contraprestación a personas naturales y empresas públicas y privadas. Esta asignación de recursos es realizada a través de las entidades y organismos que integran la administración pública que buscan “satisfacer las necesidades de la colectividad mediante la ejecución de obra de infraestructura, producción de bienes y prestación de servicios, teniendo en cuenta los intereses colectivos antes que el interés individual o de un grupo en particular” (Dávalos, 1984, p. 29).

Refiriéndonos a Valle (2013) podemos añadir que, en un contexto universal, el sector público tiene como propósito básico y fundamental mejorar la calidad de vida de los habitantes de una nación, en condiciones de libertad y democracia como derechos esenciales del buen vivir. El cumplimiento de estos propósitos depende de la calidad y eficiencia del sector público y la objetividad de las metas trazadas por el Estado.

La definición de sector público de forma general representa a la sociedad organizada de propiedad colectiva o pública del conjunto de organismos, instituciones y empresas que para su funcionamiento dependen del presupuesto del Estado y que están bajo su control. En función del enfoque teórico

utilizado, la definición del sector público puede variar. En este marco, Jara, C. y Umpierrez, S. (2014), basándose en la obra de Maroto y Rubalcaba (2005: 4), indican que existen por lo menos tres definiciones de sector público, desde el ámbito legal, financiero y funcional, formuladas en función de las organizaciones que la componen. La definición legal se circunscribe al ámbito de los organismos bajo la administración del gobierno que brindan servicios públicos a la colectividad: educación, salud, bienestar social, producción, etc. y los organismos de derecho público, aquellos vinculados o dependientes de la administración del estado, creados para la realización de actividades administrativas de: supervisión o regulación, de prestación o de gestión de servicios públicos, producción de bienes de interés público, entre otros. En la definición financiera, se incluyen además de las organizaciones que conforman la definición legal aquellas que en función de la forma jurídica comercial (privada con fines de lucro o sin fines de lucro) y el tipo de financiamiento clasifican como organizaciones comerciales privadas con o sin fines de lucros que en su mayoría son financiadas con fondos públicos por ejemplo organizaciones que brindan servicios de educación o salud. La definición funcional abarca las dos definiciones anteriores y es la empleada para el desarrollo de esta investigación.

2.2. Estructura administrativa del sector público ecuatoriano

Conforme consta en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (2002) del Ecuador, la Administración Pública Institucional, se delimita en dos grandes grupos de entidades. Las entidades que tienen la competencia de desarrollar el proceso administrativo, basado en la dirección, organización y control, relacionados con la operatividad de los servicios públicos que prestan a la colectividad conforman un primer grupo. Mientras que al otro grupo pertenecen los organismos con identidad jurídica y patrimonio propio, creados por la ley para el ejercicio de la potestad estatal.

La Constitución de la República del

Ecuador (2008), define con claridad el tejido institucional con el que se conforma el sector público ecuatoriano, presupuestado en los artículos 225, 297 y 315. La función trascendental de las entidades que conforman este sector es la generación y distribución de servicios públicos y el desarrollo de actividades económicas. Por lo tanto, con sustento en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), el sector público ecuatoriano, se clasifica en dos importantes segmentos: financiero y no financiero. Cada uno de estos segmentos está integrado por distintas entidades y organismos públicos, que de manera general cumplen las actividades encomendadas por el Estado. El sector público no financiero a través de las entidades y organismos creados por la Constitución o la ley ejercerán la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, el sector público financiero tendrá como fin prestar de forma sustentable, eficiente, accesible y equitativa los servicios financieros, orientará de manera preferente los créditos para incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que posibiliten alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, con el fin de impulsar su inclusión activa en la economía.

La clasificación del sector público descrita en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, no se contrapone a la distribución determinada por los artículos 225, 297 y 315 de la norma suprema ecuatoriana. Por el contrario, Silva (2005) sostiene “es importante estructurar la organización del sector público de una manera viable, para que facilite la consecución del bienestar de la sociedad (p. 7).

2.3. Órgano rector de las finanzas públicas

El ente rector de las finanzas públicas, de acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es el Ministerio de Economía y Finanzas. Por tanto, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas la misión de conducir la política fiscal y económica de la nación. Según establece la Normativa

del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (2022), el órgano rector de las finanzas públicas en el país cumplirá con las competencias asignadas para preparar, emitir y dictar directrices, políticas y preceptos legales, técnicos y administrativos de aplicación obligatoria para las entidades públicas, con el objeto de regular y orientar las decisiones financieras y contables de los administradores, funcionarios, servidores, empleados y trabajadores. Además, emitirá los diferentes instrumentos como manuales, acuerdos e instructivos, que garantizan el establecimiento, perfeccionamiento y funcionamiento de los seis componentes del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (SINFIP, de aquí en adelante).

El funcionamiento e implantación integrado de los componentes que conforman el SINFIP: Política y programación fiscal, Ingresos, Presupuesto, Endeudamiento Público, Contabilidad Gubernamental y Tesorería, estarán ligados con lo establecido en Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas emanadas por el gobierno central. Los 6 componentes que conforman el SINFIP serán observados y aplicados por las instituciones, entidades y organismos que integran el sector público, en concordancia con lo señalado en el punto 2.2 de este manuscrito.

Cada componente del SINFIP incorpora el conjunto de procesos que se necesitan para su organización y gestión. Al actuar en forma coordinada y articulada entre sí garantizan el funcionamiento integrado de Sistema en el cumplimiento de su deberes y atribuciones en correspondencia con sus objetivos y principios. Consecuentemente, en los diferentes niveles de gobierno, central, provincial, local o parroquial, según sus modelos de gestión y competencias establecidas en la ley, las finanzas públicas conducirán al desarrollo y estabilidad económica de todos los ecuatorianos, observando principios comunes y universales relacionados con la sostenibilidad fiscal, coordinación, responsabilidad, participación y transparencia. Constitución de la República del Ecuador (2018).

En relación a la política económica,

la Constitución ecuatoriana prioriza como objetivos principales la adecuada distribución de la riqueza nacional, incentivando la producción nacional y el crecimiento económico como vías para asegurar la soberanía alimentaria y energética, promueve el respeto a la vida, la cultura y el desarrollo nacional equilibrado, manteniendo la estabilidad económica, propiciando el intercambio justo de bienes y servicios e impulsando el consumo social y ambientalmente responsable. Rol que en base a las atribuciones conferidas en el ordenamiento jurídico vigente a nivel central le compete al Ministerio de Economía y Finanzas.

2.4. Políticas públicas

En este punto empezaremos realizando un recorrido teórico del concepto de política, en términos administrativos, por lo que, Koonts, H. y Wehrich, H. (2004), consideran que,

Las políticas son enunciados o interpretaciones generales que orientan el pensamiento de los administradores en la toma de decisiones. Su propósito es asegurar que las decisiones no rebasen ciertos límites. Por lo general, no demandan acciones, ya que su intención se reduce a guiar a los administradores en su compromiso con la decisión que finalmente tomen (p. 157).

Como se aprecia en el inciso citado, las políticas son guías integrales. Los administradores adoptan las políticas con criterio profesional para tomar decisiones en forma acertada, y que permita obtener los resultados esperados en una determinada organización. Tal aserto es concomitante con lo expresado por Dávalos (1984) al señalar que, en una entidad las políticas son pautas y directrices generales y específicas que orientan las acciones de los administradores, a través del establecimiento de una línea de conducta uniforme e integral que conduzca al cumplimiento de los objetivos propuestos en una empresa.

Entendemos por política pública, las acciones y quehaceres trazados por la administración estatal para el cumplimiento

efectivo de los objetivos y propósitos institucionales que beneficien a un sector determinado.

desde el origen norteamericano de la disciplina, el concepto aceptado de la política pública fue el de decisión, que se acompañó con una teoría de decisiones más o menos explícita y sólida. La política pública fue entendida como decisión, como el proceso, contenido y resultado de una decisión del dirigente gubernamental, que define y decide los objetivos, la población objetivo, los medios y recursos, las acciones y los actores responsables (Aguilar, 2017, p. 29).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad que pertenece a la Función de Transparencia y Control Social, a través de las políticas de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas (2016), establece que “las políticas públicas son todas las acciones que hace o deja de hacer la administración pública para lograr el bien común” (p. 23). Su aplicación da como resultado la gestión institucional mediante la implementación de estrategias que realizan los funcionarios de las entidades públicas, con el propósito de beneficiar y favorecer a individuos de una sociedad, procurando crear para ellos mejores condiciones de vida.

Fuenmayor (2017) concibe a la política pública como el “conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores: económicos, sociales y políticos, con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (p. 45). Dichos actores los podemos relacionar con las personas que cumplen un cargo o puesto público, y en el ejercicio de esa potestad estatal deben tomar decisiones basadas en políticas públicas oficialmente diseñadas, aprobadas e implementadas para lograr el buen vivir de la colectividad.

Desde este enfoque, juega un papel fundamental la adopción de acciones y estrategias que implemente el gobierno, para satisfacer las demandas de los actores sociales; tal y como expone,

El análisis de las políticas públicas implica una aproximación a una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal. En este sentido, son claves las estrategias y los intereses de los actores que se organizan en torno a redes o entramados y según cuestiones socialmente problematizadas que logran permear la agenda pública (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014, p. 77).

En el cumplimiento de las políticas públicas, es primordial que el Estado, garantice el interés colectivo por encima de cualquier otro que se contraponga. Así lo afirma Topalov (1979) con relación a que “el Estado, el poder público, guardián del interés general, debe intervenir para hacer que éste se imponga a los intereses particulares” (p.8).

Los derechos consagrados como fundamentales, se encuentran amparados por la Constitución en la cual se define a las políticas públicas como garantías constitucionales de ellos. Por tanto, las políticas públicas en el Estado constitucional de derechos y justicia adoptado según la figura actual de la Constitución del 2008, conforme el artículo 85, deben estar orientados según dispone la ley de leyes hacia la materialización del Buen Vivir y todos los derechos de ecuatorianos y ecuatorianas. Para ello las políticas públicas partirán del principio de solidaridad, sin perjuicio de la prevalencia del interés colectivo sobre los intereses particulares, basados en la equidad y la distribución equitativa y solidaria del presupuesto estatal, con garantías de participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

En este sentido, al referirnos al estudio de políticas estatales por Oszlak y O'Donnell (1981), podemos entender que la dinámica del Estado, se centra en la toma decisiones y resoluciones. Cumple un rol preponderante en atender la problemática de la clase, organización o grupo social, bajo la administración y empleo eficaz y eficiente de los recursos que satisfagan la lista de necesidades, prioridades y demandas de sus integrantes. Lo que se hace extensivo

a la ejecución de la obra civil, prestación de servicios, provisión de bienes, como contribución al aporte que realizan los mandantes a través del pago oportuno de los tributos.

Muller, P. (2006), en su obra intitulada “Las políticas públicas”, plantea la necesidad de dar respuesta al problema de diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, así como, la aplicación de decisiones por parte de las entidades encargadas de ejecutarlas. El autor en su obra en base a la postura del francés Yves Meny (1989) y el franco-suizo Jean Claude Thoening(1989), identifica cinco elementos que fundamentan la existencia de una política pública.

Distinguimos elementos que son claves en la elaboración de una política pública mismos que la identifican y diferencian de una declaración de intención o de una medida aislada. Una política pública parte del reconocimiento de una insatisfacción social que requiere la solución de un problema que requiere la acción del sector público y de sus actores. Busca modificar u orientar, de forma directa o accionando sobre el entorno, la conducta del grupo social que genera el problema que se pretende solucionar. Comprende diversas decisiones y actividades relacionadas entre sí de forma coherente que requieren de un programa de intervención mediante acciones que le dan continuidad. Las intervenciones constituyen actos formales que siguen una fase de implementación de las medidas que la conforman ya sean actividades contractuales o convencionales, coercitivas o de incentivo, ejecutadas por un individuo o grupo público o privado que busca alcanzar los objetivos predefinidos.

Para hacer efectiva las políticas públicas, debe ponerse en práctica los planes de acción que permitan ejecutar las estrategias diseñadas para tal efecto. Identificando con claridad las actividades, metas, recursos y beneficiarios. En la implementación de las políticas públicas, se requiere de actores que realicen una gestión apegada al cumplimiento de lo que manda, prohíbe y permite la ley, sumado a los valores propios que debe poseer el ser humano, lo que

posiblemente garantice el buen uso de los recursos económicos.

2.5. Actores de las políticas públicas

Los actores que intervienen en las decisiones públicas, lo discernimos como: “un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado y que busca interferir o moldear una política pública” (Melstner, citado por Santibáñez, Barra y Ortiz, 2005, p. 2). Desde sus posiciones de líderes políticos, de opinión, personas influyentes, colectivos, o agrupaciones, como actores oficiales o formales, con atribuciones, competencias, facultades y relaciones descritas en la constitución, las leyes y restantes normativas ocupando cargos de poder dentro de la estructura del Estado; o como actores no oficiales o informales que representan a la sociedad, como colectivo o individuo, que sus intereses serán afectados o beneficiados por la política pública en cuestión. Todos ellos involucrados en el proceso, desde el inicio en todas sus etapas desde el reconocimiento del conflicto pasando por la decisión e implementación.

Al relacionar esta afirmación con los actores de las políticas públicas del Ecuador, reconocemos a los asambleístas de elección popular que conforman la función legislativa, el jefe de estado que en conjunto con el vicepresidente, ministros y subsecretarios integran la función ejecutiva, los órganos de la función judicial, electoral y transparencia y control social; así como, la administración central en sus diferentes niveles de gobierno. A este conglomerado de actores públicos, Santibáñez, Barra y Ortiz (2005), añade al sector privado, conformado principalmente por grupos de interés como medios de comunicación, empresa privada, redes y centros de investigación, universidades, sindicatos, gremios, asociaciones, ambientalistas, comunidad eclesiástica, entre otros.

De acuerdo con el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación (2005), con referencia a la formulación e implementación de las políticas públicas, intervienen tres

actores protagonistas: El presidente, en su condición de jefe de estado y responsable de la administración pública; los movimientos políticos organizados a nivel nacional y creados para promover la participación ciudadana; y, la asamblea como máximo órgano de la administración legislativa. Considerando los elementos anteriormente planteados, en la elaboración de las políticas estos no son los únicos actores que participan, sin embargo, estos acaparan en gran medida esa responsabilidad.

En la cosa pública, las entidades, organismos e instituciones estatales, a través de su estructura orgánica y funcional, con sus respectivos servidores que la integran, cumplen un papel decisivo en la consecución de las políticas públicas, y en la atención de las necesidades comunes de los ciudadanos. Referente a ello, Fontaine (2015) señala que “las instituciones públicas son parte integrante y necesaria del escenario, del entramado de actores que intervienen en los asuntos propios de las políticas públicas. Es decir, de los asuntos que requieren respuestas políticas y colectivas” (p. 10).

En referencia al papel de las instituciones públicas es de resaltar el rol fundamental que desempeñan en la sociedad, como actores al servicio exclusivo de los ciudadanos. Las instituciones públicas representan, por un lado, un sector importante dentro del sistema económico de las naciones, financiado con el esfuerzo de los ciudadanos; y, por otro son el sector que tiene la responsabilidad y el deber de velar por los derechos constitucionales y universales de los ciudadanos, de su bienestar, su libertad y seguridad. En su actuar recae la calidad de las políticas públicas. De su intervención, control, promoción, prevención, rendición de cuentas y transparencia depende el progreso económico, social, político, ambiental y cultural de la Nación, de ahí, la importancia de que las instituciones estatales cumplan adecuadamente con las responsabilidades encomendadas.

Roth (2002), presenta una desagregación de las políticas públicas a través de la propuesta por Jones (1970), que distingue cinco fases cíclicas y secuenciales para

el desarrollo de las mismas. Las fases de identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación; las denomina como el ciclo de la política pública, dado que incorpora actividades, escenarios y actores responsables de su ejecución para cada etapa.

En esta herramienta propuesta por Jones (1970), se evidencia un modelo normativo y

operativo para la gestión de los involucrados en implementar políticas públicas, lo suficientemente general como para permitir su adaptación y utilización en cualquier contexto. En la tabla 1, se identifican las cinco fases que conforman el ciclo de la política pública, basada en las principales actividades y actores de su programación y ejecución, a partir del marco construido por Roth (2008).

Tabla 1. Principales actividades y actores de la política pública

	Actividades	Actores
I. Identificación e institucionalización de un problema	Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, comunidad, etc.
II. Formulación de soluciones o acciones	Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Cuerpo legislativo, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.
III. Toma de decisión	Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Cuerpo legislativo, presidente, ministro, gobernador, prefecto, alcalde, etc.
IV. Implementación	Ejecución, gestión, efectos concretos.	Administración pública, ONG, empresa privada, etc.
V. Evaluación	Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: Roth (2008:79).

A mi manera de discernir este modelo, integrado en la tabla 1, se ajusta a los requerimientos de los gestores de las políticas públicas en los diferentes niveles de gobiernos. De acuerdo a las competencias de los actores y el nivel de gobierno tienen el deber de ponerlas en funcionamiento, con la participación de los actores, involucrados y

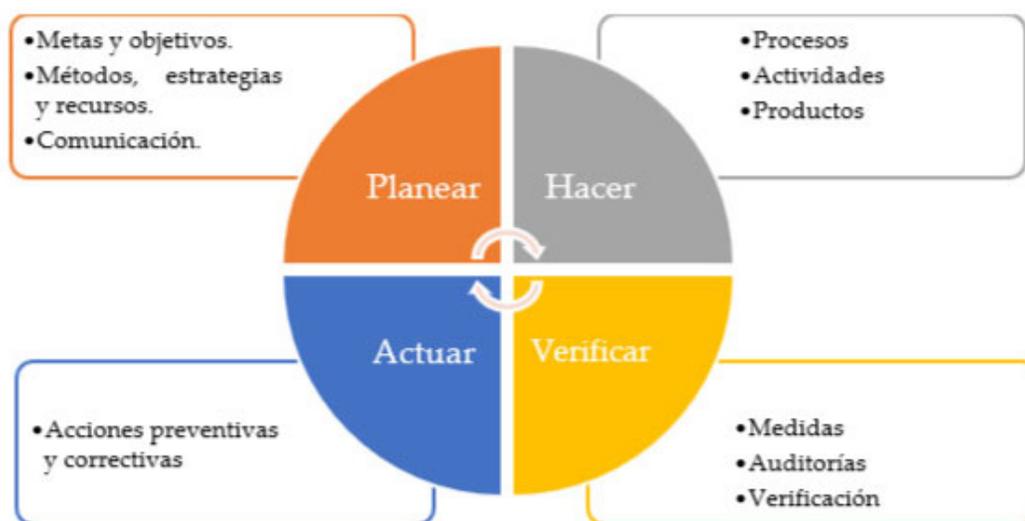
comunidad en general. Son estos últimos los que de cerca expondrán sus necesidades e intereses colectivos, factibles de cristalizarse al realizar el seguimiento y evaluación permanente de las mismas. Las actividades de seguimiento y evaluación permitirán detectar con oportunidad los posibles errores que puedan trasgredir el cumplimiento de

los fines, objetivos y eficiencia de la gestión institucional.

El diseño e implementación de las políticas públicas basadas en el ciclo de Deming (PHVA), tendría una resultante de

alto impacto, al proporcionar productos de calidad a la ciudadanía. La identificación de cada uno de los componentes que conforman dicho modelo, se expresa en la siguiente figura, cuya fuente es Zapata (2015).

Figura 1 Ciclo de Deming (PHVA)



Fuente: Elaboración propia con base a Zapata (2015).

En la figura 1 se puede distinguir el ciclo de Deming (PHVA), se sugiere que el empleo la herramienta PHVA para el diseño e implementación de las políticas públicas produciría una mejoría en la calidad, de las mismas. Se toma como punto de partida las ventajas identificadas en el uso del ciclo de Deming asociadas a la capacidad para identificar y abordar las causas fundamentales de los problemas con flexibilidad suficiente para garantizar la adaptabilidad de su uso en cualquier institución, proceso o actividad. Estos elementos la hacen una herramienta inestimable para cualquier institución comprometida con la mejora

continua. Se asume la relevancia de su empleo considerando que las características de las políticas dependen de la calidad de las instituciones de gobierno. En consecuencia, las políticas públicas podrían ser implementadas mediante la adopción de modelos de gestión con enfoques de calidad.

Por su carácter público, Aguilar (2010) considera que la formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas, es una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, e esta nueva modalidad de establecer estrategias de acción, exige al Estado, implementar mecanismos de

participación ciudadana que incidan en la gestión de lo público. La importancia de esta participación de la ciudadanía radica en la posibilidad de ejercer su derecho de participar en el poder político y tener acceso de algún modo a las determinaciones de los gobiernos como ciudadanos comunes en asuntos que directamente pueden beneficiarlos o desfavorecerlos.

La carta magna del estado ecuatoriano, en su artículo 85, establece que, con el proceso de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, se garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Todas ellas con garantías del legítimo goce de los derechos constitucionales del buen vivir, al realizar la asignación equitativa y solidaria de los recursos económicos para el cumplimiento de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos, prevaleciendo el interés general sobre el interés particular.

La función ejecutiva, integrada por ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, en el marco de sus atribuciones, son los encargados de definir la política pública nacional. Los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo estarán sujetos a la política pública nacional y, utilizarán mecanismos de participación que incorporen a los sectores involucrados tanto en lo público como en lo privado.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (2021), elaborado en cumplimiento de esa potestad estatal por la Secretaría Nacional de Planificación, ha formulado 5 ejes, 16 objetivos, 55 políticas y 130 metas. El eje económico, con su respectivo objetivo 4 establece garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente. Se relacionan al objetivo económico 4, 6 políticas públicas. La responsabilidad principal en el cumplimiento de tales políticas, recae en el Ministerio de Economía y Finanzas, junto con otras entidades vinculadas sobre la materia.

A razón de ello el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (2022), establece las normas técnicas definidas por componentes de la gestión de las Finanzas públicas: Presupuestos, Contabilidad y Tesorería como instrumentos de política con el objetivo de facilitar el cumplimiento de todas las disposiciones relativas a nivel nacional, para todos los niveles y actores relacionados y responsabilizados con el proceso. A manera de síntesis, se resumen en la tabla 2, los componentes de la gestión financiera, en lo que respecta particularmente al manejo y administración de los recursos públicos, por parte de las entidades del sector como instrumentos de políticas públicas.

Tabla 2. Políticas públicas en la gestión financiera

Política	Presupuestaria	Las fases del ciclo presupuestario se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de forma que el presupuesto constituirá el instrumento para concretar los planes de desarrollo y la ejecución de las políticas públicas. Se constituirá en el instrumento de la política fiscal de ingresos, gastos y financiamiento para la consecución de los objetivos del fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.
	Contable	Constituyen los lineamientos, directrices, principios, bases, reglas, procedimientos específicos y pautas básicas que guían el proceso contable para generar información consistente, relevante, verificable y comprensible; hacen referencia a las técnicas cualitativas y cuantitativas de valuación de los hechos económicos en el momento en el que se realiza el registro contable.
	Tesorería	Se orienta a la administración eficiente de los recursos, susceptible de modificaciones para adaptarla a las circunstancias que imponga su ejecución.

Fuente: Elaboración propia, con base en Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (2022)

2.6. Toma de decisiones en políticas públicas

En el sector público es crucial tomar decisiones tendientes a dar respuestas a los problemas habituales de una sociedad, basado en el diseño de las políticas de Estado, a través del buen uso de los recursos públicos, que permitan ejecutar de manera eficiente los servicios que presta el gobierno central; a partir de este justificativo, es necesario considerar que,

Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de actores, con diferentes objetivos y roles, dentro de una network o entramado que puede tener diferentes características, que intercambian recursos, utilizando diferentes modalidades de interacción, para conseguir un acuerdo, dentro de un contexto decisional determinado (Dente y Subirats, 2014, p. 70).

Se distingue una relación entre los recursos (políticos, económicos y financieros, legales y cognitivos) que permite explicar la diversidad de roles asumida por los actores y el nivel de influencia o autoridad que estos ejercen en los procesos de política pública. Lo expresado nos permite denotar que los diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones utilizan los recursos a su disposición para legitimar sus argumentos y defender la posición que representa mejor sus objetivos.

De lo anteriormente referido se concluye que, en el proceso decisorio en las entidades públicas, se debe tener en cuenta dos factores fundamentales, los actores y los recursos, condiciones básicas e imprescindibles para lograr una buena gestión y funcionalidad de los servicios que desarrolla el Estado en favor de sus mandantes; tal y como exponen Santibáñez, Barra y Ortiz (2005),

Lo que respecta a los elementos y recursos son el factor fundamental en el esquema teórico que pretenden dar dinamismo a unos actores que son definidos como fuerzas intervinientes

en el proceso de toma de decisiones de una sociedad. Recursos y elementos son categorías conceptuales necesarias para entender de qué manera se articulan intereses, posturas antagónicas y consensos en torno a las políticas públicas. En síntesis, sirven para entender que herramientas y como son utilizadas por quienes buscan influir en el poder político y que se va manifestando en la sociedad a través del juego democrático (p.19).

De manera similar al argumento anterior, se refuerza el papel de actores y recursos en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas. De forma independientemente al papel crucial que dimana de la autoridad gubernamental en el proceso de toma de decisiones, intervienen actores o grupos con diferentes posiciones (políticos, económicos, sociales, culturales, administrativos, académicos, científicos, la prensa, instituciones, organizaciones u otros) con capacidad diferente para movilizar recursos de poder y persuadir a los restantes actores. Estas asimetrías de poder asociadas a la disponibilidad de recursos, intereses, posturas etc. pueden llegar a ser transformadas en la práctica por medio de consensos, alianzas, coaliciones o acuerdos de interés para los distintos actores o grupos.

En este mismo orden de cosas y a modo de conclusión coincidimos con lo expresado por González y Gómez (2007) cuando expresan que:

El proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas, depende fundamentalmente de los recursos de poder movilizados por los diferentes grupos o actores interesados en la situación problemática, así como de la capacidad de los mismos (stakeholders) de persuadir a los demás grupos o actores y posteriormente consolidación de los intereses propios en la decisión, en las relaciones de los sistemas políticos hay un énfasis en el poder, la lucha interna y la experiencia (p.91).

En el caso particular de las decisiones

financieras basadas en políticas públicas es de resaltar la relación de estas con la temporalidad (corto plazo, mediano, largo plazo) en la que deben reflejarse los resultados esperados de las políticas, programas y proyectos incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, constituyendo el espacio temporal un primer elemento de clasificación de la decisión financiera. Al respecto, Blank (1990) acota que a mayor tiempo menor es la prioridad y viceversa.

En el terreno de las políticas públicas el espacio temporal adquiere mayor significancia debido a los cortos tiempos políticos-administrativos que requieren asignar gran prioridad ante la necesidad de una respuesta política por lo general urgente a las problemáticas sociales. Es de mencionar la relevancia que adquiere para este proceso la capacidad de toma de decisiones de los actores en cuanto a la rapidez de respuesta en un espacio temporal reducido.

3. CONCLUSIONES

- Las políticas públicas son de aplicación obligatoria, ya que están enmarcadas en el ordenamiento jurídico supremo y demás leyes conexas sobre la materia. El no aplicarlas podría crear un desbalance con afectación directa al Estado y la sociedad, puesto que representa un derecho constitucional.
- Existen métodos y mecanismos que pueden ser adoptados para mejorar la gestión financiera que se debe enmarcar en las políticas públicas que disponga y apruebe el Estado.
- En una sociedad moderna, para el desarrollo de una productiva gestión financiera es necesario disponer de políticas públicas claras, aplicables y sostenibles que permitan la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno en el sector público y privado, lo cual, tendría como resultado productos de mejor calidad para el beneficio de todos los actores.
- El proceso de toma de decisiones es uno de aspectos más significativos para caracterizar una Política Pública.

4. REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2010). Política Pública. Grupo editorial siglo veintiuno. México, D. F. Disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf
- Aguilar, L. (2017). Entrevista sobre Comunicación Política. Más Poder Local Magazine. (31), 26-33. Recuperado de <http://www.maspoderlocal.es/ediciones/comunicacionpoliticas-publicas-ambito-local-n31/>
- Baena, G. (2014). Metodología de la investigación. Grupo Editorial Patria. Disponible en <https://elibro.puce.elogim.com/es/lc/puce/titulos/40362>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación (2005) La Política de las Políticas Públicas, Serie Ideas para el Desarrollo de las Américas, Volumen 8.
- Blank, L. (1990). La Administración de las organizaciones: Un enfoque estratégico. Ed. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración, Santiago de Cali.

- Blas, M. (2014). Diccionario de Administración y Finanzas. Estados Unidos de America: Palibrio LLC
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). En Registro Oficial Suplemento N° 306 de 22 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). En Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.
- Dávalos, N. (1984). Enciclopedia Básica de Administración Contabilidad y Auditoría. Editorial Ecuador. Quito. República del Ecuador.
- Del Río, J., Vértiz, F. y Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. Revista Estudios Sociales Contemporáneos (11), 76-86. Disponible en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/109194/CONICET_Digital_Nro.24d07f13-96c2-4e1c-b798-56401cd86359_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (2002). En Registro Oficial N° 536 de 18 de marzo de 2022.
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas, Conceptos, Teorías y Métodos. Barcelona: Anthropos Editorial. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. Económicas CUC, 38(2), 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econuc.38.2.2017.04>
- González, C. H., & Gómez, C. W. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e Intervención Social, 12, 75–104. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/5742/574261798004.pdf>
- Guerrero, G. (2015). Metodología de la investigación. Grupo Editorial Patria. Disponible en <https://elibro.puce.elogim.com/es/lc/puce/titulos/40363>
- Jara, C. y Umpierrez, S. (2014). Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013. Revista Enfoques. Vol. XII. N° 21. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4954784.pdf>
- Koonts, H. y Weihrich, H. (2004). Administración una perspectiva global. McGraw Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. Séptima edición. México, D. F.
- Maroto, A. y Rubalcaba, L. (2005). The Structure and Size of the Public Sector in an Enlarged Europe. Innovation in the Public Sector. Oslo, Noruega: Nifu Step. Recuperado el 17 de Enero de 2023, de <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d14Size.pdf> Medina, W. y Morocho, Z. (2015). Contabilidad Gubernamental. Ediciones UTMACH. Ecuador.
- Mendoza, W. M., García, C. M., Morán, J. H., & Muñiz, G. E. (2018). Las Finanzas Publicas en el Ecuador y su incidencia en la economía del país. Dominio de Las Ciencias, 4(4), 284. DOI: <https://doi.org/10.23857/dc.v4i4.841>

- Mény, Y, y Thoening, J.C. (1989) Politiques publiques. Paris, PUF, COL." Themis"
- Monroy, M. y Nava, N. (2018). Metodología de la Investigación. Grupo Editorial Éxodo. Disponible en <https://elibro.puce.elogim.com/es/lc/puce/titulos/172512>.
- Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. Disponible en <https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/muller.pdf>
- Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (2022). En Acuerdo Ministerial No. 0048 de 10 de agosto de 2022. Disponible en <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/08/Normativa-te%CC%81cnica-SINFIP-2022.pdf>
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires: CEDES.
- Pérez, J. y Gardey, A. (2014). Definición de sector público - Qué es, Significado y Concepto. Disponible en <https://definicion.de/sector-publico/>
- Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (2021). Secretaría Nacional de Planificación. Quito – Ecuador.
- Políticas de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas (2016). Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Disponible en <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/POLITICAS-PUBLICAS.pdf>
- Roth, A. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, D.C.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061004>
- Rueda, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. eXtoikos. N° 1. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4017945.pdf>
- Santibáñez, A., Barra, M. y Ortiz, P. (2005). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. Recuperado de http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf.
- Silva, F. (2005). Administración Pública Local. Impresión Taller Gráfico Nuevo Día. Segunda edición. Quito. Ecuador.
- Thoening, J. (1997). Política pública y acción pública. Gestión y política pública, VI (1), 19-37.
- Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Edicol.
- Valle, V. (2013) El papel del sector público en una economía moderna. eXtoikos. N° 9. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4690742.pdf>
- Zapata, A. (2015). Ciclo de la calidad PHVA. Editorial Universidad Nacional de Colombia. <https://elibro.puce.elogim.com/es/lc/puce/titulos/129837>