

Panorámica descriptiva de la estructura orgánica del sector público ecuatoriano en el año 2022

Descriptive overview of the organic structure of the ecuadorian public sector in the year 2022

Washington Paúl Torres Vargas¹; Carla de los Ángeles Ojeda Zambrano²

URL: <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/2566>

DOI: <https://doi.org/10.31243/bcoyu.44.2025.2566>

Fecha de recepción: 26 de enero de 2024 Fecha de aceptación: 15 de agosto de 2024

Resumen

La dinámica pública respecto a la conformación de la estructura orgánica del Estado ecuatoriano se encuentra en constante cambio y sobre todo en permanente adaptación a las necesidades de la población. El objetivo de la investigación es analizar de forma panorámica la composición del Estado al año 2022 por lo cual se recurre a un estudio de tipo descriptivo transversal que se fundamenta en la investigación documental de base cuali-cuantitativa y se aplica sobre la totalidad de instituciones públicas correspondientes a los cuatro principales sectores gubernamentales. Luego del respectivo levantamiento y procesamiento de información, se identificaron 2.007 instituciones que se distribuyen de la siguiente forma: Régimen Autónomo Descentralizado que agrupa el 53%; personas jurídicas creadas por acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que concentran el 35,5%; organismos y entidades creados para la constitución y la ley que representan el 6,2% y, finalmente, las funciones del Estado que congregan el 5,2%. Tal como se puede apreciar, el componente autónomo descentralizado representa el conglomerado de mayor volumen, lo cual es coherente con la cantidad de regiones y provincias del país.

Palabras clave: estado, estructura, función, Gobierno, público.

Abstract

The public dynamic regarding the formation of the organic structure of the Ecuadorian State is in constant change and, above all, in permanent adaptation to the needs of the population. The objective of the research is to analyze in a panoramic way the composition of the State in the year 2022, for which a cross-sectional descriptive study which is based on qualitative-quantitative documentary research and is applied to all public institutions corresponding to the four main government sectors. After the respective collection and processing of information, 2,007 institutions were identified that are distributed as follows: Decentralized Autonomous Regime that groups 53%; legal entities created by regulatory act of the Decentralized Autonomous Governments that concentrate 35.5%; organizations and entities created for the constitution and the law that represent 6.2% and, finally, the State functions that bring together 5.2%. As can be seen, the decentralized autonomous component represents the largest conglomerate, which is consistent with the number of regions and provinces of the country.

Keywords: state, structure, function, Government, public.



Esta publicación se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento - NoComercial 4.0 Internacional.

¹ Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Quito-Ecuador. E-mail: wptorres@uce.edu.ec ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1630-4685>

² Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Quito-Ecuador. E-mail: caojeda@uce.edu.ec ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1435-2317>

Introducción

Durante los años 2007 al 2017 en el Ecuador existieron condiciones económicas y políticas excepcionales que permitieron el fortalecimiento y crecimiento del Estado, entre ellas, el alto precio de las materias primas, el control de la inflación y el desempleo y el control de la divisa (dólar). Sin embargo, una recesión económica arrastrada desde el 2015, un profundo desequilibrio político originado en el 2019 y la crisis sanitaria derivada del Covid-19 en el año 2020 configuraron un escenario en donde se discute la capacidad y extensión del Estado, así como la provisión de servicios que proporciona.

Con los mencionados elementos, esta investigación pretende describir la estructura del sector público ecuatoriano tomando como referencia las tipologías de instituciones públicas que lo conforman, tanto a nivel nacional como local, durante el año 2022. Este esfuerzo de carácter cuali-cuantitativo utiliza el tipo de estudio descriptivo y transversal a fin de analizar las categorías que conforman de la estructura orgánica del Estado en un determinado momento. Asimismo, aplica una investigación de tipo documental y sincrónica, a través de la recolección y análisis de información secundaria. Cabe indicar que, este análisis no selecciona ningún tipo de muestra pues se trabaja con la totalidad de instituciones gubernamentales, identificadas a partir del análisis de distintas bases de datos provistas por los Ministerios de Trabajo y de Economía y Finanzas y la Contraloría General del Estado.

Durante esta investigación se ha detectado que pocos trabajos en el país analizan el problema planteado, caracterizándose por un estudio pormenorizado y sistémico de los diferentes componentes del Estado. Las representaciones estructurales de las distintas organizaciones públicas se difunden de manera individual por parte de cada entidad lo cual ocasiona que la información se encuentra aislada, situación que implica la necesidad de una integración global. La difusión académica de la estructura de los diversos poderes y entidades del Estado se realiza de forma parcializada e incompleta, lo cual exige proponer un instrumento didáctico que permita una visualización general de su estructura.

El objetivo del estudio es describir panorámicamente el alcance y las principales características cualitativas y cuantitativas de la estructura orgánica del Estado ecuatoriano en el período presidencial de Guillermo Lasso al año 2022, integrando los diferentes aspectos de todos los poderes que lo conforman.

Una breve revisión sobre las nociones de aparatos institucionales públicos

Entre las nociones más conocidas del concepto "Estado" se encuentra aquella que lo relaciona con un conjunto de instituciones o entidades estatales. En este sentido, uno de los problemas iniciales considerados constituyó la composición y organización del aparato estatal. Para iniciar, es necesario apuntar que es reconocida la complejidad en la definición y límites al momento de hablar

de "organizaciones" o "instituciones" pertenecientes al Estado. Un primer elemento constituye el uso indistinto y equivalente que se brinda a distintos términos relativos a organizaciones estatales por parte de los distintos autores. Bajo esta interpretación, "burocracia estatal", "organizaciones estatales", "aparato estatal" y "el aparato administrativo y productivo del Estado" son elementos comunes para referirse al grupo de organizaciones "públicas", caracterizadas por amplios niveles de interdependencia funcional, jerárquica y presupuestaria. Al respecto, Oszlak (1977) ya advertía estas dificultades y que más tarde fueron abordadas, en distintos niveles, por distintos tratadistas (Arnoletto, 2007; Barros et al., 2016; Guerrero, 1985; Máta, 2014; Orlansky, 1994; 2014).

Distintos autores consideran también el nombre de burocracia estatal no solo al referirse al sistema de dominación racional-legal weberiano propio de la estructura de las entidades públicas, sino que también la asimilan como las organizaciones y también a los entramados legales que sustentan las relaciones de trabajo de las personas que en ellas laboran (Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Echebarría, 2006; Oszlak, 1979). Incluso, como lo afirman Jiménez y Ramírez (2008) y Hintze (2020) teóricamente, el Estado también puede ser percibido como una forma de organización (aparato estatal) que, en sentido amplio (lato sensum), incluye a los órganos del poder público (aparato institucional) y en un sentido aún más restrictivo puede relacionárselo con el "poder central" o el Gobierno.

De su parte, es apreciable la variedad de nombres que se utilizan para referirse a las dependencias estatales, en particular. Al respecto, se reconoce que este análisis toma en cuenta tres enfoques: el jurídico, fundamentado en el derecho administrativo, que busca regular el acceso al servicio por parte del ciudadano y la delimitación y alcance del ejercicio estatal; el eficientista que tiene que ver con el uso y aprovechamiento del recurso público; y, el político más relacionado con las vertientes del poder (Baena del Alcázar, 2000).

En el ámbito nacional, la Constitución del Ecuador utiliza de forma indistinta el término "sector público" e "instituciones del Estado" en varios pasajes. En el primer caso, al referirse al "sector público" se identifica una parte de la estructura y organización del poder político (Art. 225 y 226), así como un conglomerado institucional diferenciado del "sector privado" (Art. 15, 212 lit:1, entre otros). Para el segundo caso, "las instituciones del Estado" tiene la misma connotación que el "sector público", como se lo observa en diferentes articulados (Art. 95, 208, 210, 226 entre otros).

Inclusive, en normativa complementaria se puede observar como la idea de "administración pública" también es compatible con la de sector público (Código Orgánico Administrativo [COA], Art. 44, 2007). Esta noción de la "administración pública" comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República", lo que generaría un sinónimo entre sector público y administración pública. Además, las figuras de las "administraciones públicas" entre ellas la "administración pública central"

conformada por la i) Presidencia y Vicepresidencia de la República, ii) Los ministerios de Estado, iii). Las entidades adscritas o dependientes, iv) Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.

Cabe indicar que, en todos los casos señalados, se diferencia al “sector público” o la “administración pública” de la existencia de “entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos” (CRE. Art. 326, lit. 16) de “personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos” (Art. 211), en donde las instituciones estatales tienen acciones, participaciones, entregan recursos o aportaciones en un porcentaje diferente.

La reforma del Estado: su importancia en el estudio del aparato institucional

Un suceso recogido en la literatura administrativa y política de las últimas décadas constituye la crisis y reforma del Estado. Sus causas, efectos y acciones han sido ampliamente documentados (Acuña 2008; 2011; Evans, 1996; O'Donnell, 1993; Oszlak, 2003). Además, como lo reconocen varios teóricos, este fenómeno tuvo una versión propia para América Latina (Bresser-Pereira & Knoop, 2007; CLAD, 2010; Oszlak, 1994).

La respuesta ofrecida por la región se circunscribió a un conjunto de reformas económicas, políticas y administrativas conocidas como “el Consenso de Washington”, cuya influencia se dio entre la última década del siglo anterior y el inicio del presente (Organización de Estados Americanos, 2015; Oszlak, 1999^a; Oszlak & Gantman, 2007; Spink, 2001). En su estructura se pueden identificar dos períodos bien marcados. Por un lado, las “primeras reformas” que buscaron alejarse de las lógicas “estatalistas” predominantes (burocracia weberiana y la noción de una administración pública tradicional), una mayor participación de la racionalidad económica y una visión “mercado-céntrica” en la gestión de las políticas públicas y la intervención social, que primó entre los años 80's y principios de los 90's. Por otro lado, un conjunto de “segundas reformas” que, bajo una visión más “gerencialista”, procuraba solventar problemas como la falta de interés del mercado por asimilar actividades “tradicionalmente estatales” o por el avance en el reconocimiento de derechos por parte de la sociedad, así como introducir una visión “gerencialista”, apoyada en paradigmas como la Nueva Gestión Pública (NGP) con la noción de un “mejor Estado”, más eficiente, eficaz y económico (Orlansky, 2014; Oszlak, 1999b; 1999a; Oszlak y Malvicino, 2001).

En este devenir teórico y ya en el inicio del nuevo milenio, voces de “retorno del Estado” se hicieron eco en diferentes ámbitos académicos, políticos y profesionales de América Latina (Bresser-Pereira, 1998; 2004; Bresser-Pereira y Knoop, 2007; Cao et al., 2016; Ferraro, 2009; Lechner, 1995; Oszlak, 2007; Skocpol, 1989; Waissbluth, 2002). Estas ideas propugnan un “Estado más social” (Acuña,

2011), en donde se instauren modelos o miradas como la gobernanza y el gobierno abierto como alternativas al problema del “gobernar del Gobierno” y al “gobernar más cerca y con la sociedad” (Aguilar, 2006; 2019).

En Ecuador, hasta el año del 2007, la reforma estatal asumió la tesis de la “modernización del Estado” influenciada por los postulados económicos del neoliberalismo (Jácome, 2017). Dichos postulados fueron criticados por los resultados que ofrecieron, como la falta de coordinación institucional, el debilitamiento de las capacidades estatales, la corporativización de las instituciones de protección de derechos y desarrollo social; y, un proceso de descentralización con poco impacto (Bastidas et al., 2017; S. Ortiz, 2007; S. Ortiz Crespo, 2016).

En los años posteriores y durante los tres mandatos de Rafael Correa Delgado (2007-2009, 2009-2014, 2014-2017) se impuso la tesis de una reforma estatal enfocada, entre otras, al fortalecimiento y reestructuración de la institucionalidad pública (Recalde, 2007) y auspiciada por circunstancias políticas y económicas favorables. La implementación de esta estrategia requirió de la expedición de diferentes instrumentos jurídicos y de política pública, entre los que constan una nueva Constitución de la República (2008), tres planes nacionales de desarrollo (2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017), 144 leyes y varios decretos ejecutivos, de los cuales 1.883 fueron expedidos en el primer período presidencial (2007-2009), 1.522 durante el segundo período presidencial (2009-2013) y 1.440 en el tercer mandato (2013-2017). Es tema relevante el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). Su aplicación de competencias y funciones definido con la vigencia el COOTAD (2010) implicó un cambio de paradigma para administrar los recursos públicos, así como el desplazamiento del discurso centralista y monopólico hacia posiciones más flexibles” (Cevallos et al., 2022).

Lo anterior produjo cambios en la configuración del Gobierno nacional y, en general, de toda la administración pública, tanto en su número, diversificación, tipología y en su estructura organizacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009; 2011^a; 2011b; 2011c). Además, esta dinámica organizacional marcó un ritmo importante en el crecimiento de la planta de servidores públicos a nivel nacional y local.

Algunos autores explican este fenómeno desde una posición neo-desarrollista (Cypher y Alfaro, 2016) rescatando el papel del Estado como actor clave para el fomento de un proyecto nacional, la construcción de una política industrial y la consolidación de un sistema de innovación nacional, en entornos cada vez más complejos debido a las crisis económicas de mediados del 2010. Por otro lado, desde la estructura propia del sector público nacional se encuentran esfuerzos que explican esta reforma en función de las condiciones económicas favorables de este período, especialmente aquellas relacionadas con un aumento en el gasto público (Jara & Umpierrez de Reguero, 2014).

Es importante acudir al enfoque del interaccionismo social que da cuenta de la efectiva participación directa de los individuos en la construcción social de la realidad cuyos postulados los concreta la Escuela Sociológica de Chicago en el ámbito dentro del cual Mead desarrollará el marco de referencia del interaccionismo simbólico... “El interaccionismo en términos de Mead ve al individuo como un organismo que debe reaccionar ante lo que percibe, en esta reacción les confiere un significado a los objetos que a su vez le sirven como pauta para reorientar su acción” (Perlo, 2006). En tal razón, el aporte de la academia resulta valioso en términos teóricos y prácticos para el sector público pues le otorga una perspectiva de mejora y adaptación a las necesidades de la sociedad.

Otro estudio interesante corresponde a Mantilla y Rojas (2018) quienes realizaron un acercamiento a la dinámica de la gestión por procesos del sector público y en particular del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social con sus ministerios adscritos, en el cual se constata que los procesos son flexibles y adaptables estructuralmente a las demandas sociales, lo que puede, sin embargo, generar desequilibrios en la composición de dichos procesos.

Ya para el año 2017, Lenin Moreno Garcés, antiguo vicepresidente y coideario, marca un significativo distanciamiento con su predecesor y con varias de las políticas públicas ejecutadas. Con ello inicia un importante proceso de “reducción y reorganización estatal”, que implica tanto la fusión y supresión de instituciones del Gobierno, la reorganización de otras tantas y un agresivo proceso de desvinculación de personas. En el año 2019 se presentó la pandemia del COVID 19 que con su respectivo marco de conmoción internacional implicó un esfuerzo importante en la reducción del gasto público.

El año 2021 marca el inicio del mandato de Guillermo Lasso Mendoza, representante de los sectores empresariales del Litoral nacional. Su propuesta en campaña estuvo orientada a continuar con el proceso de reducción del Estado y la racionalización de las finanzas públicas.

Como se observa, cada nuevo Gobierno pretende plasmar su visión ideológica y política en la estructura del sector público y sobre todo en la estructura de la función ejecutiva. Por ello, es evidente que se ejecuten diversos planes y objetivos para diseñar y reestructurar el Estado en un momento histórico específico. En tal sentido, esta investigación propone generar categorías para describir al sector público ecuatoriano vigente en el 2022 durante el período presidencial de Guillermo Lasso, considerando como elemento fundamental la correspondiente base legal.

Además, se toman en cuenta los aportes de la teoría fundamentada (grounded theory) en la cual Glaser y Strauss desafiaron los supuestos dominantes de la “gran teoría” apoyándose en el pragmatismo de Peirce (1839-1931) y en el interaccionismo simbólico de Mead (1863-1931), quienes rechazaron la noción cuya verdad científica reflejaba una realidad externa e independiente (Sudabby, 2006), (Páramo, 2015) y en su lugar afirmaban que esta verdad científica es producto de la observación como tal y de los

acuerdos de los miembros de la comunidad de observadores respecto al análisis del fenómeno examinado.

En función de los antecedentes de la investigación, el estudio plantea la siguiente pregunta:

¿Cómo se encuentra estructurado el sector público ecuatoriano en el período presidencial de Guillermo Lasso al año 2022 con base en la normativa legal vigente?

De acuerdo con el tipo de estudio descriptivo, la hipótesis de trabajo que se propone es:

La estructura orgánica del sector público en el período presidencial de Guillermo Lasso al año 2022 es consonante con lo dispuesto en la Constitución y el marco legal con la complejidad que ello implica.

Metodología

El tipo de estudio utilizado fue descriptivo y transversal ya que analizó las principales variables de la estructura orgánica del Estado correspondiente al período presidencial de Guillermo Lasso al año 2022. Se aplicó una investigación de tipo documental y sincrónica que recolectó información disponible en fuentes secundarias correspondientes a las diversas instituciones del Estado para analizarla con un enfoque cuali-cuantitativo con fundamento inductivo.

Los sujetos de esta investigación constituyeron las organizaciones públicas nacionales vigentes hasta este período, con personería jurídica de derecho público y que se encontraban dotadas de capacidades para gestionarse de forma descentralizada en sus ámbitos administrativos y financieros. Se eximió de esta categoría a las entidades desconcentradas con presencia territorial (zonas, distritos y circuitos); los comités u otros cuerpos colegiados; los proyectos de inversión pública y las entidades financieramente desconcentradas.

Se trabajó con el universo de las organizaciones públicas que cuentan con las características descritas anteriormente, por tanto, no aplica selección de muestra alguna. Cabe señalar que se mantienen datos preliminares sobre su conformación y número en instrumentos como el Catastro de Instituciones, Entidades, Empresas y Organismos del Estado, publicado por el Ministerio de Trabajo.

De acuerdo con la hipótesis planteada, la estructura orgánica se desarrolló en función de la legislación nacional, que dictaminó las competencias de las diferentes instituciones públicas. En este sentido, consideraron dos variables principales: la primera de ellas constituyó la normativa tomada en cuenta para esta investigación. Para su caracterización, se acude a lo señalado en el artículo 425 de la carta magna, en el cual se establecieron los tipos y el orden jerárquico de aplicación de las normas.

Respecto a la segunda variable, al describir aparato estatal se hace referencia tanto a las organizaciones públicas cuanto a las personas que trabajan dentro de éstas (Arnoletto, 2007; Barros et al., 2016; Guerrero, 1985; Mátta,

2014; Orlansky, 1994; 2014). También suele denominarse burocracia estatal, término que trasciende el sistema de dominación racional-legal weberiano conocido, e incorpora a las organizaciones y los entramados legales que sustentan las relaciones de trabajo (Chudnovsky & Cafarelli, 2018; Echebarría, 2006; Oszlak, 1979). En Ecuador, la Constitución de la República (Arts. 95, 208, 210, entre otros) utiliza la palabra “instituciones” (o entidades) del Estado al referirse a este tipo de organizaciones.

Para la investigación se usó el término “organización pública” en el sentido de describir una construcción social dotada de personería de derecho público, que se encuentra en el acto normativo específico. Asimismo, la Constitución de la República (Art. 225) determina al sector público como el conjunto de organizaciones públicas que forman el aparato estatal general del Estado ecuatoriano. En este mismo artículo se detalla su conformación más general, es decir, las categorías (tipologías) y subcategorías principales en las que se divide.

Los datos y referencias legales se obtuvieron del sistema indexado de legislación nacional denominado Fiel Web, que forma parte de las bases de datos bibliográficas proporcionadas a la comunidad académica por parte de la institución a la que pertenecen los autores. A través de esta plataforma se tiene acceso a la normativa nacional y local que fue expedida en el Registro Oficial, misma que incluyó registros históricos que se pueden localizar por series temporales, así como opciones de búsqueda por normativa, por palabra o por organización pública.

Otra fuente de información constituyó las páginas web institucionales, en especial para el caso de los GADs, toda vez que los mismos cuentan con gacetas oficiales propias. Además, cierta información complementaria pudo ser consultada en los organismos de representación nacional de los GADs como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE). Los GADs constituyen instituciones públicas que fortalecen la descentralización en el país y por ende favorecen el acceso directo de la ciudadanía a servicios públicos. En particular, los municipios “presentes en toda la vida republicana, constituyen, sin discusión, los gobiernos de cercanía, que justifican que sigan de responsables de los servicios públicos básicos, sin descuidar la posibilidad de asumir

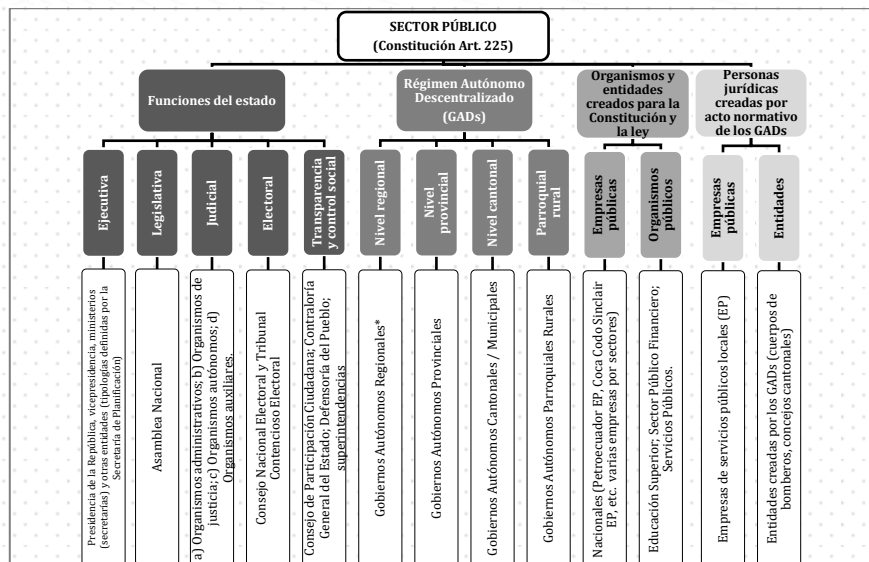
otros roles como la promoción del desarrollo local” (Suing, 2019).

Para trabajar en el registro y medición de estas variables se utilizaron los siguientes instrumentos: una matriz con el registro de la estructura y tipologías organizacionales que se pueden encontrar en el sector público; una matriz con el registro de las organizaciones públicas vigentes hasta el año 2022 en función de la estructura y tipología institucional del sector público y un organigrama vertical del sector público que representa gráficamente los dos puntos anteriores.

Se recurrió fundamentalmente a dos bases de datos: de la Contraloría General del Estado (catastro de instituciones bajo su ámbito de control) y del Ministerio de Economía y Finanzas (catálogo de instituciones y unidades descentralizadas) en las cuales se presenta información relacionada con el sector, ámbito, número de asignación entre otros componentes. Se realizó un cruce de bases de datos en función del número de RUC a fin de integrar ambos tipos de información en una matriz de datos consolidada que permita el análisis. Se evidenció que en las dos bases de datos existían las siguientes inconsistencias: datos incompletos de varias instituciones, datos imprecisos, datos de clasificación errónea, entre otros, lo cual implicó la respectiva validación y depuración. El análisis estadístico se ejecutó a través del programa SPSS versión 25.

Resultados

De acuerdo con la investigación bibliográfica, principalmente en fuentes normativas ecuatorianas, la estructura orgánica del Estado al año 2022 presentó la siguiente composición, en la cual se pueden apreciar claramente las cuatro principales categorías expuestas en la figura 1: funciones del Estado; Régimen Autónomo Descentralizado; organismos y entidades creados para la Constitución y la ley y, finalmente, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GADS. Tal como se puede apreciar, se cumple el Art. 225 de la Constitución de la República al distribuir los diferentes poderes y competencias del Estado en grupos claramente diferenciados cuyo ámbito no solo es a nivel centralizado sino también por supuesto a nivel descentralizado, régimen que incluye cobertura a nivel regional, provincial, cantonal/municipal y parroquial.



Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución del Ecuador (2008)
Figura 1. Estructura y organización del poder del Estado

Una vez presentada una visión sintética de la estructura orgánica general del Estado, es preciso caracterizar la tipología de las instituciones a través de una taxonomía amplia que puede resumirse en la tabla 1, misma que recoge las principales características y la base legal que las delimita.

Tabla 1. Caracterización general de la estructura orgánica del Estado ecuatoriano

Nombre de la institución	Misión u objeto	Base legal
1. Funciones del Estado	Aplicar actividades dadas en competencia a una entidad, órgano o funcionario público por norma legal o disposición administrativa.	Constitución de la República, Art. 268
1.1. Ejecutiva	Cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.	Constitución de la República, Art. 141
1.2. Legislativa	Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, entre otras.	Constitución de la República, Art. 120, Lit.1-13
1.3. Judicial	Administrar justicia a través de los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.	Constitución de la República, Art.167
1.4. Electoral	Garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.	Constitución de la República, Art.217
1.5. Transparencia y control social	Promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevenir y combatir la corrupción.	Constitución de la República, Art.204
2. Régimen Autónomo Descentralizado	Planificar y ejecutar el desarrollo en distintas localidades autónomas.	Constitución de la República, Capítulo 3
2.1. Nivel regional	Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, entre otras funciones.	Constitución de la República, Art. 251; 262
2.2. Nivel provincial	Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, entre otras funciones.	Constitución de la República, Art. 252; 263
2.3. Nivel cantonal/municipal	Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, entre otras funciones.	Constitución de la República, Art. 253; 264
2.4. Nivel parroquial	Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial, entre otras funciones.	Constitución de la República, Art. 255; 267
2.5. Régimen especial	Gestionar su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.	Constitución de la República, Art. 258
3. Organismos y entidades creados para la Constitución y la ley	Gestionar los sectores estratégicos bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; bajo la estructura de sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión.	Constitución de la República, Art. 225, Lit. 3, 315
3.1. Empresas públicas	Conducir la gestión de sectores estratégicos. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.	Constitución de la República, Art. 225, Lit. 3; 315
3.2. Organismos públicos	Conducir la prestación de servicios públicos. Los organismos públicos estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.	Constitución de la República, Art. 225, Lit. 3; 315
4. Personas jurídicas creadas por acto normativo de los GADS	Desarrollar la gestión de sectores estratégicos específicos y actividades públicas específicas en el marco descentralizado	Constitución de la República, Art. 225, Lit. 4
4.1. Empresas públicas	Desarrollar la gestión de sectores específicos públicos descentralizados.	Constitución de la República, Art. 225 Lit. 4
4.2. Entidades públicas	Ejecutar la prestación de servicios públicos descentralizados.	Constitución de la República, Art. 225 Lit. 4

Fuente: elaboración propia a partir de Constitución del Ecuador (2008)

En función del levantamiento y cruce de información en las bases de datos mencionadas, se identificaron a un total de 2.007 instituciones públicas correspondientes a todos los segmentos del Estado. A continuación, se presenta una panorámica de su composición.

Tabla 2. Ámbito general

Ámbito general	Número de instituciones	Porcentaje
Nacional	255	12,7
Provincial	1.752	87,3
Total	2.007	100,0

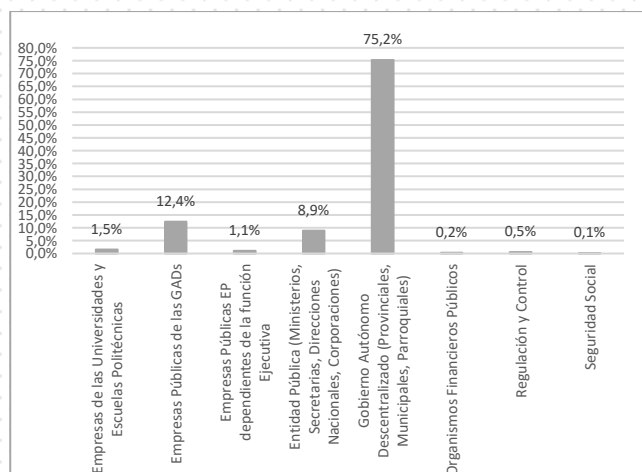
Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)

Tal como se puede apreciar en la tabla 2, la mayor parte de las instituciones que corresponden al 87,3% se circunscriben al ámbito provincial lo cual se explica por el despliegue de los gobiernos autónomos descentralizados presentes en las veinticuatro provincias del país, mientras que el 12,7% corresponde principalmente al Gobierno central con sus diferentes ministerios, secretarías y demás instituciones presentes en todo el territorio ecuatoriano en una amplia red de cobertura.

Tabla 3. Función

Función	Número de instituciones	Porcentaje
Empresas de las universidades y escuelas politécnicas	30	1,5
Empresas públicas de los GADs	249	12,4
Empresas públicas EP dependientes de la función ejecutiva	22	1,1
Entidad pública (ministerios, secretarías, direcciones nacionales, corporaciones)	178	8,9
Gobierno Autónomo Descentralizado (provinciales, municipales, parroquiales)	1.510	75,2
Organismos financieros públicos	5	0,2
Regulación y control	10	0,5
Seguridad social	3	0,1
Total	2.007	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)



Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)

Figura 2. Función

Tanto en la tabla 3 como en la figura 2 se puede apreciar claramente que la mayor cantidad de instituciones provienen de los GADs cuyos ámbitos de cobertura son provinciales, municipales y parroquiales, los cuales suman el 75,24% del total. De forma concomitante, una porción significativa la constituyen las empresas públicas de los GADs con el 12,41% que se forman precisamente para

ofrecer respuestas administrativas y operativas a las diferentes necesidades de los gobiernos autónomos del territorio nacional.

En tercer lugar, respecto a la proporción total, claramente se observa al conjunto de instituciones dependientes de las cinco funciones del Estado que con un 8,87% demuestran su cobertura a nivel de país. Este porcentaje está constituido principalmente por ministerios, secretarías, direcciones nacionales y corporaciones que operan en diferentes sectores como educación, economía, seguridad, regulación, entre otros.

Es evidente que la expansión del gobierno central, principalmente la función ejecutiva, conlleve un significativo aumento de egresos para intentar cubrir las necesidades de los ciudadanos debido a la intención de maximizar el presupuesto de sus instituciones por parte de los servidores públicos, de acuerdo con lo referido por (Jara & Umpierrez de Reguero, 2014).

Tabla 4. Sector presupuestario

Sector presupuestario	Número de instituciones	Porcentaje
Administrativo	38	1,9
Agropecuario	10	0,5
Ambiente	8	0,4
Asuntos del Exterior	2	0,1
Asuntos Internos	6	0,3
Bienestar Social	28	1,4
Comunicaciones	10	0,5
Cultura	5	0,2
Defensa Nacional	10	0,5
Deporte	2	0,1
Desarrollo Seccional	1.676	83,5
Desarrollo Urbano y Vivienda	15	0,7
Educación	74	3,7
Electoral	3	0,1
Electricidad	3	0,1
Entidades financieras públicas	11	0,5
Finanzas	6	0,3
Industrialización	7	0,3
Jurisdiccional	10	0,5
Laboral	2	0,1
Legislativo	1	0,0
Otros organismos del Estado	10	0,5
Recursos naturales	13	0,6
Salud	9	0,4
Seguridad social (ISSFA, ISSPOL, IESS)	3	0,1
Telecomunicaciones	7	0,3
Transparencia y control social	5	0,2
Transporte	16	0,8
Turismo	13	0,6
Viabilidad	4	0,2
Total	2.007	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)

Del total de 2.007 instituciones presentes en la tabla 4, se observa que el presupuesto mayoritario se destina al desarrollo seccional, es decir precisamente a los gobiernos autónomos descentralizados en todas las provincias del país, lo cual representa el 83,5% del total de los recursos nacionales.

Otro sector importante corresponde al ámbito administrativo, principalmente de gestión del Gobierno central con el 1,9% y en tercer término el sector destinado al bienestar social con un 1,4% lo cual da cuenta de los retos para proveer a la población servicios de protección social, considerando, sin embargo, las complejidades que implica el poder central tal como lo describe (Hintze 2020).

Tabla 5. Descripción del sector

Sector	Número de instituciones	Porcentaje
Administración del Estado	143	7,1
Empresas públicas de la función ejecutiva	55	2,7
Empresas públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	245	12,2
Entidades de educación superior	35	1,7
Entidades de seguridad social	3	0,1
Entidades financieras públicas	6	0,3
Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales	660	32,9
Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales	823	41,0
Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales	37	1,8
Total	2.007	100,0

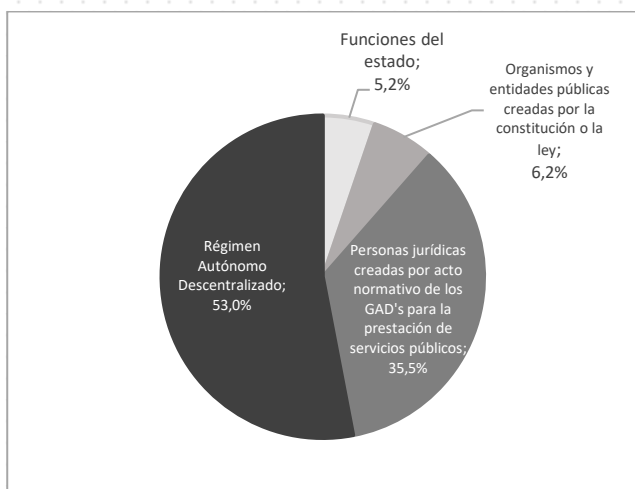
Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)

Con respecto al sector, nuevamente en la tabla 5 se observa que el conjunto de instituciones correspondientes a los gobiernos autónomos descentralizados concentra el mayor porcentaje respecto al total. Cuantitativamente, el mayor número evidentemente corresponde a los GADs parroquiales seguidos de los GADs municipales y finalmente los GADs provinciales. Los tres tipos de instituciones suman el 75,7% respecto al total nacional. En forma concomitante, las empresas públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados representan una porción también relevante con el 12,2%, las cuales se constituyen para solventar las múltiples necesidades de las diversas provincias y localidades. Esta panorámica es congruente con lo expuesto por Suing (2019) respecto al rol de cercanía que tienen estas instituciones con la población destinataria de servicios básicos.

Tabla 6. Tipología general

Grupo general	Número de instituciones	Porcentaje
Funciones del Estado	105	5,2
Organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la ley	125	6,2
Personas jurídicas creadas por acto normativo de los GADs para la prestación de servicios públicos	713	35,5
Régimen Autónomo Descentralizado	1.064	53,0
Total	2.007	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)



Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)

Figura 3. Tipología general

Tanto en la tabla 6 como en la figura 3 se puede apreciar que el porcentaje mayoritario es decir el 53,01%

corresponde al Régimen Autónomo Descentralizado que junto con el 35,53% proveniente de las instituciones creadas por acto normativo de los GADs suman el 88,54% lo cual da cuenta de su amplia cobertura nacional, aunque, sin embargo, es preciso otorgarle mayor impulso, concordando con (Cevallos et al., 2022) en la medida de que es necesario adoptar posiciones más flexibles para una mejor convergencia territorial.

Tabla 7. Tipología específica

Tipología específica	Número de instituciones	Porcentaje
Empresas públicas	55	2,7
Empresas públicas locales	251	12,5
Función de transparencia y control social	7	0,3
Función ejecutiva	92	4,6
Función electoral	2	0,1
Función judicial	3	0,1
Función legislativa	1	0,0
Organismos y entidades creados por los GADs	462	23,0
Organismos y entidades públicas	70	3,5
Organización territorial cantonal	224	11,2
Organización territorial parroquial rural	817	40,7
Organización territorial provincial	23	1,1
Total	2.007	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de Contraloría General del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas (2023)

En la tabla 7 se puede apreciar el peso de las instituciones del Régimen Autónomo Descentralizado y en segundo lugar a las empresas públicas locales creadas por la ley que abarcan el 12,5% del total constituidas para atender diferentes sectores estratégicos. Tal como se puede apreciar, las organizaciones públicas correspondientes a los diversos sectores tienen un gran reto para modernizarse y gestionar sus procesos con los mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad pues de acuerdo con lo que expresan (Mantilla y Rojas, 2018), es necesario que las instituciones se adapten a las demandas sociales sin restar importancia a un adecuado manejo presupuestario.

Conclusiones

A lo largo de la investigación se ha observado una notable escasez de trabajos en el país que aborden de manera exhaustiva el problema planteado. La característica distintiva de estos estudios es la falta de un análisis detallado y sistemático de los diferentes componentes del Estado. Las representaciones estructurales de las diversas organizaciones públicas tienden a difundirse de manera aislada por parte de cada entidad, generando una dispersión de la información que subraya la necesidad imperante de una integración global. La divulgación académica de las estructuras de los distintos poderes y entidades estatales adolece de un enfoque parcializado e incompleto, lo que motiva a la investigación y generación de instrumentos con mayor didáctica que contribuyan a llenar el vacío informativo existente y que permita a la comunidad académica y a los ciudadanos en general acceder a una representación más completa y clara de la complejidad organizativa del Estado.

En función del análisis de los datos cualitativos y cuantitativos del Estado ecuatoriano desplegado en el presente estudio, es posible aceptar la hipótesis descriptiva en el sentido de que en el período presidencial de Guillermo Lasso al año 2022 la estructura orgánica del sector público

es consonante con lo dispuesto en la Constitución y el marco legal con la complejidad que ello representa, pues se evidencia que se encuentran cubiertos los principales grupos de instituciones gubernamentales que exige la normativa vigente.

En orden descendente, en cuanto al volumen de instituciones, se observa que el Régimen Autónomo Descentralizado agrupa el 53%; las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GADs concentran el 35,5%; los organismos y entidades creados para la constitución y la ley representan el 6,2% y, finalmente, las funciones del Estado congregan el 5,2%. Es notable que el componente autónomo descentralizado representa el conglomerado más grande y significativo, realidad coherente con la cantidad de regiones y provincias del país.

El aporte del estudio es entregar una panorámica sobre la composición de instituciones públicas al año 2022 en la cual se evidencia la distribución en diferentes sectores generales y específicos tanto a nivel nacional como local. Los sectores presupuestarios cubiertos por la estructura orgánica son: administrativo, agropecuario, ambiente, asuntos del exterior, asuntos internos, bienestar social, comunicaciones, cultura, defensa nacional, deporte, desarrollo seccional, desarrollo urbano y vivienda, educación, electoral, electricidad, entidades financieras públicas, finanzas, industrialización, jurisdiccional, laboral, legislativo, otros organismos del Estado, recursos naturales, salud, seguridad social (ISSFA, ISSPOL, IESS), telecomunicaciones, transparencia y control social, transporte, turismo y viabilidad.

Las limitaciones del estudio se refieren principalmente a que la investigación cubre una capa general de la composición del Estado y no ahonda en aspectos más detallados como el ámbito presupuestario (nivel cuantitativo) o la estructura del talento humano (nivel cualitativo y cuantitativo de servidores y trabajadores públicos). Por lo tanto, las mencionadas variables de carácter más específico podrían constituirse en líneas de investigación a trabajar en un futuro. Otros tópicos por investigar a partir de este estudio podrían ser investigaciones longitudinales que permitan comparar la estructura orgánica de períodos anteriores para determinar diferentes tipos de figuras organizacionales como creación, fusión, división, separación, reemplazo, entre otras, a fin de dimensionar cuantitativamente el impacto de tales cambios.

Referencias

- Acuña, Carlos H. 2008. "La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)". *Reforma y Democracia* 40.
- Acuña, Carlos H. 2011. "Introducción". Pp. 11–16 en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2019. "La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (73, Feb. 2019):5–44.
- Arnoletto, Eduardo. 2007. *Curso de teoría política*. editado por Eumed.net.
- Asamblea Nacional. 2007. *Código Orgánico Administrativo*.
- Barros, Sebastián, Ana Castellani, y Diego Gantus. 2016. *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea*. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, PISAC, CODESOC.
- Bastidas, Cristina, Agustín Burbano de Lara, y Santiago Ortiz. 2017. *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito, Ecuador: Cooperación Alemana - GIZ.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 1998. "La Reconstrucción del Estado en América Latina". *CEPAL*, 105–10.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2004. "La restricción económica y la democracia". Pp. 13–42 en *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, y Joachim Knoop. 2007. "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Nueva sociedad* 210:110–25.
- Cao, Horacio, Maximiliano Rey, y Arturo Laguado. 2016. "El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal DAAPGE* 26:261–64.
- Cevallos, Marcelo Costa, Galo Blacio Aguirre, y Jorge Maldonado Ordóñez. 2022. "Indications on the Situational Status of Decentralization in Ecuador". *Revista Derecho del Estado* (51):167–95. doi: 10.18601/01229893.n51.06.
- Chudnovsky, Mariana, y María Laura Cafarelli. 2018. "Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016." *Foro Internacional* 58(2):275. doi: 10.24201/fi.v58i2.2465.
- Cypher, James M., y Yolanda Alfaro. 2016. "Triángulo del Neo-desarrollismo en Ecuador". *Problemas del Desarrollo* 47(185):163–86. doi: 10.1016/j.rpd.2016.04.005.
- Echebarría, Koldo. 2006. "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas". *Reforma y Democracia* 34:1–8.
- Evans, Peter. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35(541):529–61.
- Ferraro, Agustín E. 2009. *Reinventando el Estado. Por una administración pública, democrática y profesional en Iberoamérica*. 1a ed. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Orozco, Omar. 1985. *Introducción a la Administración Pública*. editado por L. Perezniето Castro. México D.F, México: Harla.
- Hintze, Jorge. 2020. *¿Cómo son y hacia dónde van las administraciones públicas latinoamericanas? El aparato institucional público*.

- Jácome, Lorena. 2017. "Por qué cambian las instituciones: la planificación estatal y la reforma del Estado como eje de las políticas públicas en el Ecuador a partir del 2007". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Jara Alba, Carol, y Sebastián Umpierrez de Reguero. 2014. "Evolución del Sector Público Ecuatoriano desde 1998 a 2013". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* XII(21):131–47.
- Jiménez, William, y César Ramírez. 2008. *Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Lechner, Norbert. 1995. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política". Pp. 149–78 en *"L'Etat en Amérique latine: .privatisation ou redéfinition?* Paris.
- Mantilla Fuentes, Andrés Mauricio, y Maritza de los Angeles Rojas Farez. 2018. "Realidad de las estructuras organizacionales en el sector público Ecuatoriano 2007-2016". *Ciencias Administrativas* (13):038. doi: 10.24215/23143738e038.
- Mátta, Jorge. 2014. "Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe". 191.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico* 33(130):163–84. doi: 10.2307/3467251.
- Orlansky, Dora. 1994. "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)". *Ciclos* 4(7):3–28. doi: 0327-4063.
- Orlansky, Dora. 2014. "El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (6):41–61. doi: 10.14409/da.v1i6.1198.
- Ortiz Crespo, Santiago. 2016. "Los laberintos de la Revolución Ciudadana en Ecuador". *Nueva Sociedad* (226):85–97.
- Ortiz, Santiago. 2007. "Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo". Pp. 31–40 en *La equidad en la mira: la salud pública en el Ecuador durante las últimas décadas*.
- Oszlak, Oscar. 1977. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". *CEDES/G.E CLACSO* 8(74):1–32. doi: 10.2307/3466627.
- Oszlak, Oscar. 1979. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". *Desarrollo Económico* 19(74):211. doi: 10.2307/3466627.
- Oszlak, Oscar. 1999a. "De Menor a Mejor: El Desafío de la 'Segunda' Reforma Del Estado". *Nueva sociedad* (160):81–100.
- Oszlak, Oscar. 1999b. "Quemar las naves (O como lograr reformas estatales irreversibles)". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 6(14):1–28.
- Oszlak, Oscar. 2003. "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". *Desarrollo Económico* 42(168):519–43. doi: 10.2307/3455903.
- Oszlak, Oscar. 2007. "El Estado democrático en América Latina: hacia el desarrollo de líneas de investigación". *Nueva sociedad* (210):42–63.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo Malvicino. 2001. *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*. Buenos Aires.
- Recalde, Paulina. 2007. "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso". *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* (27):15–25.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2011a. *El Estado a tu lado. Más servicios cerca de ti*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2011b. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2011c. *Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*. Quito.
- Skocpol, Theda. 1989. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". *Zona Abierta* (50):71–122.
- Suing Nagua, José. 2019. "El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 69(275–2):999. doi: 10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71842.
- Waissbluth, Mario. 2002. *La Reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. Santiago de Chile.