

# 16

---

Fecha de presentación: Febrero, 2021

Fecha de aceptación: Abril, 2021

Fecha de publicación: Mayo, 2021

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN: LOS RETOS DEL PRESENTE

### PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT: CURRENT CHALLENGES

Julia Elizabeth Palma Farfán<sup>1</sup>

E-mail: [abjpalma@gmail.com](mailto:abjpalma@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0137-4368>

<sup>1</sup> Contraloría General del Estado. Ecuador.

#### Cita sugerida (APA, séptima edición)

Palma Farfán, J. E. (2021). Administración pública y gestión: los retos del presente. *Revista Científica, Cultura, Comunicación y Desarrollo*, 5(1), 107-118.

#### RESUMEN

La Administración Pública enfrenta importantes retos en el presente. El contexto de la grave crisis sanitaria internacional ha determinado transformaciones en este servicio a la colectividad, regido por principios de eficacia, eficiencia, calidad, participación, transparencia, entre otros, como lo define la norma fundamental del Estado ecuatoriano. El carácter atribuido desde la perspectiva de la función ejecutiva a la gestión como facultad de administrar, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos, a través de políticas, planes, programas y proyectos, le convierte en una categoría relevante cuyo desarrollo está sometido a las constantes tensiones que se producen entre las complejas relaciones sociales y de poder. El presente artículo se orienta al análisis de la gestión en el marco de la actividad administrativa en contexto actual y la identificación de algunos de los principales desafíos que se presentan; aplicando un enfoque de investigación descriptivo, analítico-sintético, exegetico y lógico-jurídico. Se emplean, además, como métodos empíricos la observación y análisis de contenido.

#### Palabras clave:

Administración Pública, actividad administrativa, gestión pública.

#### ABSTRACT

Public Administration has important challenges at present, especially in the context of international health crisis. This situation has caused transformations in this public service, guided by principles of effectiveness, efficiency, quality, participation, transparency, among others, according to Ecuadorian constitution. The condition of the management as the power to administer, provide, execute and finance public good and services through plans, programs and projects its becomes a relevant category whose development is determined by permanent tensions between the complex social and power relationships. Current paper analyzes the management in the framework of administrative activity nowadays and some of the main challenges that arise, applying descriptive, analytical-synthetic, exegetical and logical-legal research and observation and content analysis as empirical methods.

#### Keywords:

Public Administration, administrative activity, public management.

## INTRODUCCIÓN

La sociedad en su conjunto atraviesa por uno de los escenarios más complejos, asociados a la crisis sanitaria internacional provocada por la pandemia de Covid-19. El impacto de esta situación abarca prácticamente a todos los sectores de la actividad pública y privada, con claros efectos negativos, que tienen no solo consecuencias económicas y en el ámbito de la salud específicamente, sino que se proyectan también en el ejercicio de los derechos y las garantías básicas para su adecuado desarrollo.

Una de las áreas que ha sufrido este impacto es la actividad administrativa. Es decir, el actual escenario ofrece un panorama que demuestra las fortalezas y debilidades de la Administración Pública. Al mismo tiempo, delinea un conjunto de retos que debe enfrentar, en primer término, para lograr la recuperación progresiva y, luego, para avanzar hacia metas del desarrollo que exigen la participación cada vez mayor en la gestión pública tanto de los organismos que forman parte de esta función en el Estado, como de la ciudadanía, entendiendo que el tránsito hacia nuevos paradigmas de la Administración exige niveles superiores de participación e iniciativa de los ciudadanos.

En un reciente documento de trabajo publicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se pone de manifiesto lo antes señalado. En palabras de su autor, *“la actual contingencia del COVID-19, confronta a la Administración Pública con la necesidad de adaptarse a retos que se han identificado anteriormente, pero que ahora recobran especial valor y que requieren de otro tipo de intervenciones desde las distintas aristas de la gestión pública más allá de los inminentes cambios que se avecinan en términos de salud pública, política económica, entre otros”*. (Grillo, 2020, p. 1)

Los efectos de la crisis sanitaria han sido tales, que en algunos puntos pudieran entenderse hasta contraproducentes. El progresivo desplazamiento del carácter toral del papel de la Administración -fundamentalmente de las administraciones centrales- hacia la iniciativa y participación ciudadanas, la preeminencia de los derechos, etc., sufre un inevitable giro, en el cual el cambio radical del funcionamiento de Estado, “ha llevado a que este se vea como el único actor capaz de mitigar la crisis no solo sanitaria sino socioeconómica, generando mayor presión sobre los gobiernos locales y nacionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas, al mismo tiempo que se evalúa la capacidad institucional y el manejo de los recursos (Grillo, 2020).

Nótese que, en el contexto expuesto al hablar de Estado, inevitablemente, debe hacerse pensando en la Administración, más allá de las claras diferencias entre ambas instituciones, extensamente discutidas en la doctrina. La gestión pública está en la mira, en el punto de máxima atención, siendo objeto de reconocimiento o ataque frente a las grandes decisiones que el manejo de la crisis impone.

La experiencia actual motiva la revisión de algunas categorías fundamentales para comprender la responsabilidad

y alcance de las administraciones frente a la realidad presente y el futuro inmediato.

Por esa razón, el artículo en desarrollo pretende analizar la gestión en el marco de la actividad administrativa en el contexto actual y la identificación de algunos de los principales desafíos que se presentan; aplicando un enfoque de investigación descriptivo, analítico-sintético, exegético y lógico-jurídico. Es una revisión que se sustenta en la aplicación de técnicas de revisión documental y métodos empíricos como la observación y análisis de contenido.

La estructura del estudio comprende una descripción de criterios doctrinales sobre el alcance de la definición de Administración Pública, especialmente en las circunstancias de tránsito de paradigmas que tienen una especie de avances y retornos muy marcados; seguidamente algunas apreciaciones sobre los elementos de configuración de la categoría de gestión y, de manera particular, de la gestión pública, para concluir con la identificación de retos fundamentales que deben asumirse desde el presente hacia el futuro inmediato.

Siendo la Administración Pública un ente de naturaleza teleológica, rasgo que está por encima de cualquier otro criterio de justificación -histórico, sociológico o económico- (López-Jurado, 2020), asume la enorme responsabilidad de servir al interés general, y eso solo será posible con el empleo de adecuados instrumentos de gestión. Por ende, los desafíos que se divisan en el horizonte presuponen una adecuada interpretación del rol de las administraciones en la sociedad contemporánea y un compromiso más efectivo del Estado en la generación de políticas públicas, dado que, resaltando los puntos en común, este tiene también una *“proyección indubitablemente teleológica o carácter finalístico... identificado como básico o fundamental”*. (Santofimio, 2008, p. 234)

La reflexión toma en consideración manifestaciones concretas de la actividad administrativa en la República del Ecuador, así como las bases normativas y conceptuales de esta institución, que aportan parte de la doctrina universal y nacional. Si bien el enfoque predominante es de carácter jurídico, se introducen criterios técnicos, al tenor de las normas que regulan y estandarizan algunas de las categorías fundamentales empleadas (eficiencia, eficacia, calidad), como las establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés).

Términos como administración, Administración Pública, gestión o gerencia pública, gobernanza, políticas públicas, o Nueva Gestión Pública, serán examinados en un contexto de interrelación, sin que ello presuponga desconocer sus especificidades; hecho que no puede ser tomado referencialmente de manera acrítica. No obstante, la posición del autor se inclina a reconocer la inevitabilidad de estas relaciones y su enfoque en un objetivo o fin común: la satisfacción del interés general, que incluye las garantías para el disfrute de los derechos, en el marco de un Estado constitucional de derechos y de justicia como lo establece el artículo 1 de la Constitución de Montecristi.

## DESARROLLO

La existencia de la Administración Pública forma parte de la esencia misma de las sociedades política y jurídicamente organizadas. Con independencia de la relativa modernidad de las ciencias de la administración y del Derecho Administrativo, el estudio de este fenómeno no puede deslindarse del desarrollo de la estructura estatal, desde sus orígenes, motivado por factores que incluyen la evolución de las instituciones políticas y administrativas en los distintos contextos nacionales y la necesidad de formación de los sujetos que, bien desde el punto de vista teórico, o desde el práctico, ejercen con vocación la investigación o el servicio público (Gómez Díaz de León, 1998).

Las definiciones en materia de Administración Pública son diversas. Un amplio sector doctrinal ha dedicado importantes esfuerzos en la construcción de este concepto que aparece, además, matizado por la complejidad implícita en una estructura que tiene un sustancial contenido práctico. Por tanto, aun cuando se pretendan establecer modelos o prototipos de la Administración Pública, siempre tendrán ante sí realidades distintas, que le dotan de rasgos particulares condicionados por el medio (social, político, económico) en el cual desarrolla su actividad; en buenos términos, cabría hablar de administraciones públicas, así en plural, aunque algunas de sus instituciones, categorías, principios o funciones tengan un sentido de universalidad y puedan enmarcarse en una definición más o menos general.

La Administración Pública, en cuanto poder constituido, señala Parejo Alfonso (2012), es *“una organización cuya actividad se hace presente en la mayoría de los ámbitos y facetas de la vida social, siendo fundamental para el desarrollo de la vida de las personas en la sociedad actual, pues tiene como misión cumplir funciones y proveer o, en su caso, garantizar (mediante la llamada regulación económica) la provisión de bienes y servicios indispensables (seguridad, sanidad, educación, infraestructuras, transporte, suministro de energía, entre otros muchos)”*. (p. 15)

Lo cual le confiere una incontestable relevancia jurídica y política, acota el autor; como institución que ha tenido un largo devenir histórico, transformándose paulatinamente al ritmo de los cambios producidos en las formas de organización estatal, hasta afianzarse, en una concepción más contemporánea, matizada por:

- a. La ampliación y complejización de sus funciones: a las tradicionales de dirección, ordenación y prestación se unen las de prevención general de riesgos, regulación de sectores económicos, organización, planificación, coordinación, moderación, incentivación e intermediación en las actividades sociales y privadas.
- b. La inexistente referencia a un esquema teórico coherente, y además en un ambiente de relativización de la diferenciación y contraposición clásicas entre interés público y privado;
- c. La necesidad de colaboración con la economía privada y aplicación de fórmulas de concierto, transacción y cooperación con grupos sociales y agentes privados.
- d. La crítica a las formas tradicionales de acción del poder público y su desbordamiento por la emergencia de

otras alternativas de difícil encaje, con riesgo del equilibrio entre ambas y dificultad seria para la continuación de la explicación del sistema desde la imagen que resulta de su formalización legal (Parejo Alfonso, 2012).

Estas matizaciones, que hacen parte de la mutación del concepto de Administración Pública, tienen reflejo en las transformaciones de la categoría ley (recordando que el principio de legalidad constituye uno de los basamentos esenciales de la Administración), lo cual, colocado en el contexto actual y siguiendo las claves que proporciona el profesor Parejo Alfonso (2012), puede verse materializado en la situación de emergencia, que abre nuevos (y forzados) campos para la actividad administrativa (“mayores márgenes de acción” y “disposición”) ante las dificultades asociadas a la definición del interés público. Lo riesgoso de este hecho radica en la potencial contradicción con principios rectores del ordenamiento jurídico, como la seguridad jurídica.

Para intentar explicarlo con mayor claridad, entiéndase que se ha pasado a un plano de relativa informalidad en algunos aspectos de la actividad administrativa, de toma de decisiones coyunturales, que pueden si bien no ir al margen propiamente de la legalidad, sí potenciar la operatividad, lo contingencial, con un margen mucho más amplio de “libertad” de acción de la Administración. En esto influye también lo que el referido autor denomina como ruptura de la unidad del poder público administrativo, pluralismo de las organizaciones y principios organizativos, la cooperación entre administraciones (con una proyección internacional inclusive), y de estas con el sector privado.

En los párrafos iniciales del estudio en desarrollo se mencionó que las condiciones actuales planteaban una seria contradicción con la visión transicional del paradigma de la Administración Pública, en tanto criterios como la descentralización, desconcentración, participación ciudadana, cooperación, entre otros, desplazaban la tradicional imagen de superioridad absoluta del ente. Y esta postura no se abandona al mencionar estas matizaciones que Parejo Alfonso (2012), resume. Lo que se plantea es que, ciertamente, existe una especie de confluencia entre el retorno a la preeminencia de la Administración, con sentido de superioridad (de vuelta a la clásica relación de subordinación del administrado), el margen de libertad de actuación antes comentado y lo que el autor define como la insuficiencia o desbordamiento de la prístina relación jurídica bilateral Administración-administrado, por el propio efecto de la *“posición fundamental del ciudadano, que se concreta en los derechos y las libertades fundamentales”*. (Parejo Alfonso, 2012, p. 36)

En consecuencia, un Estado y Administración garantes que tienen, más allá del “deslizamiento” en favor de la participación ciudadana y la iniciativa privada, que hacer frente con todos sus medios y recursos a una situación de grave crisis y tomar nuevamente las riendas, al costo de asumir en su integridad el resultado de sus decisiones. Esto, como podremos comprobar más adelante, es un aspecto relevante dentro de la gestión en la actividad administrativa.

Frente a la carencia de una definición unitaria de Administración Pública, Gamero Casado (2015),

reconociendo las dificultades ínsitas en este hecho, asume que *“la Administración pública puede ser definida como la organización creada por el poder público para actuar directamente en el giro o tráfico jurídico y económico. En eso consiste su función constitucional específica, que la distingue y singulariza de cualquier otro sujeto o poder público, puesto que ninguna otra organización del poder público ha sido creada con esa finalidad específica”*. (p. 59).

La definición expuesta tiene alcances que el profesor Gamero Casado (2015), describe en línea de continuidad. En resumen, se convierte en el “brazo ejecutivo” de la función pública; siguiendo a Martín Rebollo, el interfaz que conecta al poder público con la ciudadanía. Es el medio de realización del interés general. Derivadamente, lo que en el presente análisis se denomina como actividad administrativa *“es versátil y mutable: por su propia transversalidad o instrumentalidad, toda vez que no se traduce o consiste en una determinada técnica o un específico medio de actuación, sino que se pone por entero al servicio de un fin, cuya satisfacción puede llevarse a cabo con diferentes técnicas o instrumentos según las circunstancias contextuales”*. (Gamero Casado, 2015, p. 61)

De controversial pudieran calificarse los distintos puntos de vista o teorías encaminadas hacia la explicación conceptual y funcional de la Administración. Como resulta materia que fácilmente rebasa los propósitos de este estudio, convendría al menos mencionar, entre otras, las teorías que asimilan a la Administración con una parte del poder ejecutivo, las tesis objetivas, las tesis orgánicas o subjetivas y las mixtas. Como punto de cierre, pudiera afirmarse que existe cierta tendencia a hibridar este concepto, ante la imposibilidad de definir la actividad de la Administración desligada o independiente del resto de los poderes públicos y de la sociedad en su conjunto; máxime si su principal misión es la satisfacción del interés general, y debiendo aplicar para ello, tal cual se ha subrayado antes, una multiplicidad de técnicas e instrumentos condicionados por las circunstancias del contexto.

La doctrina jurídica ecuatoriana, aunque de manera aún no suficiente al ser este tema *“un campo muy poco abordado”* (Valle, 2020, p. 23), reconoce en la letra de la Constitución de 2008 un antes y un después para el análisis de la Administración Pública como institución, inclusive desde el prisma de su definición.

Entre estos extractos de doctrina se mezclan otros criterios que aluden a Administración Pública como forma de poder, aparato burocrático de autoridad, órgano especializado (desde la clásica concepción weberiana); arte, habilidad, técnica, procedimiento, etc. Pero el eje articulador de la definición se apoya en el texto de la norma suprema del Estado ecuatoriano, como se enfatizará más adelante.

En una reciente investigación doctoral, desde el prisma académico nacional, se ha dejado por sentado que, pese a las dificultades de determinación de una definición uniforme de la Administración Pública, y como alternativa a la visión del actuar administrativo, *“se impone la valoración de la Administración pública como institución orientada al servicio de los ciudadanos, la cual ya no se centra en el servicio público y la prerrogativa, ni tampoco en el régimen*

*jurídico aplicable como derecho administrativo, autónomo y especial frente al Derecho civil, sino se enfoca en el papel que debe cumplir esta dentro del Estado, para favorecer la buena Administración”*. (Rodas Garcés, 2020, p. 181)

Aquí se entroniza otra cuestión sumamente trascendente, que pudiera ser objeto de un análisis posterior, y que traza las pautas de la gestión administrativa del presente al futuro, considerando la implantación y desarrollo de esta institución que ha venido transformándose hasta ser identificada como un derecho. Rodas Garcés (2020), siguiendo a Tomás Mallen, así lo describe *“el derecho a buena Administración como concepto se ha creado desde la concepción de lo que se entiende por mala Administración, o lo que es igual la actuación administrativa arbitraria, inmotivada, desproporcionada, lesiva de los derechos de los ciudadanos; por ello la buena Administración desde lo descriptivo se concreta en los derechos a la previa audiencia; participación; acceso a expedientes y archivos; el derecho a una actuación administrativa imparcial, equitativa y llevada a cabo en un plazo razonable, y el derecho a una resolución administrativa motivada, entre otros, ya que la buena Administración presenta un contenido único, inseparable, que fija un estándar de actuación administrativa”*. (p. 182)

Retomando la idea planteada al cierre de la opinión referenciada de Valle (2020), la Constitución de 2008, establece que *“la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*. Por tanto, de su tenor literal, y sin intentar disminuir otras complejidades que internamente presenta esta definición, destacan algunos aspectos.

En primer lugar, la noción de Administración como servicio a la colectividad, es decir, como servicio público. Rompe con la tradicional visión subjetiva u orgánica de la Administración Pública, caracterizándola a partir de su principal finalidad: la de satisfacer el interés general mediante la prestación de servicios públicos. Probablemente este enfoque encaje en una dimensión funcional, pero no está exento de potenciales problemas de interpretación. Por otro lado, hay una marcada tendencia a separarse de la clásica forma de visualizar la Administración, de algún modo antes comentada.

Luego, una definición en base a principios. Principios que adquieren toda su fuerza jurídica de la propia supremacía normativa de la Constitución y que, como podrá observarse más adelante, están íntimamente conectados con los que presiden la actividad de gestión pública.

En el año 2017 fue expedido en el Ecuador el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 31 de fecha 7 de julio de 2017. Este Código entró en vigencia el 7 de julio de 2018 -a una década de promulgada la Constitución de Montecristi- y tiene como objeto la regulación del ejercicio de la función administrativa de los órganos que conforman el poder público. Es una norma integradora que establece reglas y principios relativos a la actividad de la Administración Pública y las relaciones entre esta y los ciudadanos, que, a la par de constituir una de las novedades normativas más relevantes

del último lustro, logró *“establecer un criterio uniforme en cuanto a principios, fases, elementos subjetivos y objetivos de la actuación administrativa en una sola norma”*. (Núñez Torres, 2019, p. 154)

En ese entendido, cabría tomar literalmente la definición que, de los principios constitucionales antes enunciados, desarrolla la prenombrada disposición normativa:

- Eficacia: las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias .
- Eficiencia: las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.
- Calidad: las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.
- Jerarquía: los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos.
- Desconcentración: la función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.
- Descentralización: los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas.
- Coordinación: las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.
- Participación: las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.
- Planificación: las actuaciones administrativas se llevan a cabo sobre la base de la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación de métodos y mecanismos de organización.
- Transparencia: las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos.
- Evaluación: las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes de evaluación de la satisfacción de las personas frente al servicio público recibido.

El Código se extiende en otros principios para completar este amplio catálogo: juridicidad, responsabilidad, proporcionalidad, buena fe, interdicción de la arbitrariedad, imparcialidad e independencia, control, ética y probidad, seguridad jurídica y confianza legítima, racionalidad, protección de la intimidad, lealtad institucional, corresponsabilidad y complementariedad, subsidiariedad y

colaboración; gradados como generales, en relación con las personas, de las relaciones entre administraciones públicas (confirmando la validez de pluralizar el término), y en relación con el procedimiento administrativo, en los que incluye los principios de tipicidad e irretroactividad. Como puede observarse, además de una definición funcionalista, el ordenamiento constitucional vigente y las normas de desarrollo en la materia, apuntan hacia una concepción *principialista* de la Administración Pública.

Esta perspectiva, pudiera decirse, obedece a la naturaleza misma de la Administración. En el criterio de “quizá la administración pública sea la ciencia social que más haya invocado los “principios”, como eje axial de sus formulaciones científicas”; hecho que no debe entenderse como una especie de “vanidad privativa”, porque “para cualquier disciplina una de las evidencias más firmes de su validez científica radica en su rango de generalización, esto es, que sus conceptos básicos tengan aspiraciones “universales” (Guerrero Orozco, 2009).

Desde ambos puntos de vista y, a los efectos del objetivo trazado, las dimensiones descritas encajan perfectamente con el enfoque a seguir al evaluar la gestión pública en el ámbito de la actividad administrativa. Y esa ha sido la expresión que puede comprobarse del espíritu del constituyente de 2008, acogiendo las tendencias del neoconstitucionalismo y del nuevo constitucionalismo latinoamericano, cuyo impacto en el tema discutido podemos resumirlo, en palabras de Cassagne (2015), *“el nuevo constitucionalismo (expresión que preferimos a la de neoconstitucionalismo) ha contribuido a reafirmar la tendencia del derecho administrativo a prohibir las arbitrariedades de la Administración potenciando el papel que deben cumplir los principios generales en el sistema jurídico constitucional e internacional de protección de los derechos humanos, lo cual implica extender el alcance del control judicial”*. (p. 217)

Por cierto, y convendría como una excelente recomendación para ampliar el debate en torno al carácter *principialista* de la Administración, en esta contribución citada del profesor Cassagne (2015), se realiza un minucioso estudio de los principios generales y algunos específicos que guardan identidad con los establecidos en el ordenamiento constitucional ecuatoriano (v. gr., buena fe, confianza legítima); así como el rol de estos en los cambios de paradigmas y la necesidad de su armonización en sede del Derecho Público.

Este tipo de constitucionalismo, que implica un mayor activismo de todos sus actores, como resalta el profesor Martínez Dalmau en el prólogo de una de las obras de Garaicoa Ortiz (2019), *“solo podrá desarrollarse sobre la base de una aplicación creativa de los derechos a partir de los principios positivados y de un profundo sentido crítica acerca de la práctica para alcanzar el Buen Vivir y el Sumak Kawsay, en un proceso proyectivo de permanente construcción deliberativa que tome en consideración el contexto estructurado de relaciones materiales y simbólicas propias de una sociedad diversa, plurinacional e intercultural, como la ecuatoriana”*.

A modo de cierre parcial de este epígrafe pudiera finalmente establecerse que la concepción de Administración Pública denota las complejidades y contradicciones que

marcan al Estado y la sociedad; la falta de uniformidad en su construcción conceptual, sobre lo que aún resta mucho por aportar desde la doctrina jurídica ecuatoriana y la importancia que en el contexto actual tiene la visión funcionalista y *principialista* que atribuye la propia norma suprema en el Ecuador que define -y esto pareciera ser suficiente- a la Administración como servicio a la colectividad, regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En buena medida, la proyección rupturista de esta concepción irradia no solo al resto del ordenamiento jurídico, sino que se erige como fuente de interpretación tanto para los análisis académicos, como para las decisiones jurídicas. No podía aspirarse a menos, siendo la Constitución fuente de fuentes, norma directamente aplicable, legitimadora del Estado constitucional de derechos y justicia; modelo o paradigma que tiene importantes consecuencias en la noción y papel de las administraciones públicas, que refuerzan en su extensión lo analizado antes.

La actividad administrativa se convierte, entonces, en vehículo para alcanzar los propósitos, metas, objetivos del régimen nacional de desarrollo; entendido como *“conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”* (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008). En la búsqueda constante de la materialización del buen vivir, la gestión pública adquiere una relevancia incontestable, de la cual dependerá, en una medida razonable, la satisfacción del interés general y la consecución de dichos objetivos y metas de desarrollo.

En conexión con los aspectos anteriores, se deja por sentado que la concepción de Administración Pública basada en funciones y principios, conduce a una transición esencial en su rol en la sociedad contemporánea: la satisfacción del interés general, como se ha reiterado, precautelando y garantizando los derechos fundamentales. Por tal razón, la actividad administrativa debe caracterizarse por una adecuada gestión de los medios, recursos, bienes y servicios bajo su dominio; e inclusive, como pudimos comprobar en el epígrafe precedente, a través de la promoción de la coordinación con el sector privado y la intervención de los ciudadanos en las tareas que tradicionalmente fueron reservadas a la Administración.

Para comprender el alcance y la magnitud de lo planteado, debe hacerse la pregunta básica de a qué se aspira, como meta fundamental, en un Estado constitucional de derechos y de justicia, como lo es el Ecuador. La respuesta se encuentra en su propia norma fundante, en la Constitución de 2008: al buen vivir, al sumak kawsay.

La noción de buen vivir, ampliamente tratada en la doctrina (Pérez Morón & Cardozo-Ruiz, 2014; Arteaga-Cruz, 2017; Barragán, 2020) presupone, desde la exégesis constitucional del artículo 275, *“que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”*. Por lo que, la conexión

con el régimen de desarrollo es directa e insoslayable, máxime porque este se encuentra orientado a garantizar el ejercicio de los derechos y los principios consagrados en la Constitución, y los propios objetivos contenidos en dicho régimen.

Conviene, antes de definir la gestión pública dentro de la actividad de la Administración, señalar cuáles son los referidos objetivos del régimen de desarrollo. Ello, por dos razones básicas: primeramente, porque hacia su cumplimiento está destinada la gestión administrativa y, además, porque estos expresan el compromiso del Estado de avanzar hacia la transformación económica y social que garantice el pleno disfrute de los derechos y la materialización de sus garantías. De especial connotación en este escenario, resultan los compromisos contraídos por el Estado ecuatoriano de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), que determinan para el Ecuador *“los desafíos de incorporar una visión de sostenibilidad en la planificación local, la generación de alianzas entre Estado, sociedad civil, academia y empresa privada, así como el de trasladar el debate y la implementación de esta agenda a nivel local”* (ODS Territorio Ecuador, 2017), entre otros.

El artículo 276 de la Constitución de 2008 enuncia estos objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

Un análisis en clave contextual sistemática obliga a observar estas grandes metas del Estado, que lo son también

para la Administración, los poderes públicos, la ciudadanía, colectividades y el sector privado, en relación con los deberes generales de la organización política para la consecución del buen vivir (garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza; dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo; generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento; producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos; impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley; promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada), cuya definición expresa está contenida en el artículo 277 constitucional.

Aquí claramente pueden observarse aspectos de la actividad administrativa, sus fines y funciones, que presuponen el ejercicio de la gestión como parte consustancial a su desarrollo. Inclusive, la visión transicional con que se examinan los retos de las administraciones públicas en la actualidad se complementa con este último enunciado sobre la participación e iniciativa de los distintos sectores de la sociedad y lo establecido en el artículo 278 constitucional.

Esta narrativa nos conecta con cuestiones determinantes para el presente análisis. La Administración Pública despliega su actividad en función de la satisfacción del interés general de la colectividad, sobre principios básicos de funcionamiento y lo tiene que hacer, necesariamente, mediante la gestión de los medios, recursos, normas, instrumentos, procurando eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, en aras de alcanzar las metas de una sociedad desarrollada, del régimen del buen vivir, *sumak kawsay*. En esta compleja ecuación la gestión pública adquiere un carácter central.

Torres Maldonado & Logroño Santillán (2017), definen a la gestión como *“las actividades que se realizan para hacer una buena administración cumpliendo con la metas y objetivos propuestos por la organización, además que la gestión es parte de la administración”*. La gestión, es un conjunto de acciones sistemáticas que se enmarcan desde la planificación hasta la evaluación del cumplimiento de sus objetivos, es decir empieza con la planificación, pasando por la organización, la dirección hasta llegar al control, lo que hace que en la gestión también exista proceso administrativo.

Un sistema de gestión, por su parte, ayuda a una institución a establecer las metodologías, las responsabilidades, los recursos y las actividades para orientarlo a la obtención de los resultados en base a objetivos establecidos. Es decir, cómo transformar los objetivos en resultados (Beltrán Sanz, et al., 2009).

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (Ecuador. Presidencia de la República, 2002) definió la gestión como la *“facultad para administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos, a través de políticas, planes, programas y proyectos”*.

Se ha dicho, que donde hay proceso administrativo existe administración, por lo que algunos consideran a la administración como parte de la gestión; aunque para otros sería más conveniente definir que la gestión es parte de la administración, ya que sirve de punto de conexión entre las múltiples ramas o áreas de estudio y actividad de la administración en sentido genérico (en este punto no cabría solo hablar de administraciones públicas, sino también, por ejemplo, de la administración o gerencia de lo privado). Concretamente, en todas estas áreas la gestión se convierte en un elemento de actividad imprescindible.

De todos modos, siguiendo pautas del CLAD, Freire Briones (2019), establece que *“el gobierno apunta a mejorar la calidad y eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública”*; que genera expectativas de reforma del Estado y la necesidad de materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano; lo que, sin lugar a dudas, pudiere poner en dudas el orden de preeminencia de una u otra categoría.

Por ese motivo, se ha destacado en este estudio el término de “ecuación compleja”, apuntando a los retos del presente en la actividad administrativa y la proyección a futuro para hacer materializables las aspiraciones ínsitas en la concepción del Estado constitucional de derechos y de justicia. Quedaría dicha ecuación expuesta en términos muy similares a los explicados en el riguroso análisis de Freire Briones (2019), la formulación de nuevas políticas de gestión pública basadas en la modernización de la propia Administración Pública, es a su vez un resultado del cambio en la gestión de las políticas públicas. Ese sería el camino, acota el autor siguiendo a Aguilar Villanueva, de la transición de un Estado moderno en el marco de la nueva gestión pública a un Estado moderno en el marco de la gobernanza, que se caracteriza por los cambios de instrumentos de política de gestión pública y la implementación de *“nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas”* (pp. 160-161)

En definitiva, *“la modernización del Estado es el gran desafío de los nuevos tiempos. Es responsabilidad del gobierno y sus políticas lograr un grado de eficiencia y efectividad, por lo menos similar a la que se necesita para resolver los problemas cada vez más perentorios de la población. En un escenario de cambios y transformaciones, conceptos como enfoque ciudadano, visión participativa, inclusión social, deben ser incorporados definitivamente en la gestión pública actual”*. (Yela Burgos et al., 2015, p. 92)

La gestión -y de modo particular, la gestión pública- como categoría está compuesta por un conjunto de elementos, de los cuales se realizará una breve descripción de tres de los más importantes, que forman parte, al mismo tiempo, de la definición constitucional de los principios que rigen la actividad administrativa. Dichos elementos se convierten en un estándar para la evaluación del desempeño de la Administración Pública.

- a. Eficiencia: este término está referido al aprovechamiento óptimo de los recursos en el cumplimiento de las metas u objetivos institucionales, siguiendo una ecuación que relaciona cantidad de recursos consumidos y bienes producidos o servicios prestados, bajo condiciones de tiempo y calidad determinados; por ende, constituye también, desde la perspectiva de los órganos de control en el Ecuador, instrumento para la medición del desempeño en la actividad administrativa, de conformidad con el marco normativo vigente y la observancia de los criterios técnicos establecidos.
- b. Esto obliga a analizar y controlar el costo de los recursos utilizados en la ejecución de las actividades administrativas, productivas, de inversión, de adquisición, pago de la deuda pública, presupuestos, etc., con los cuales se pueden lograr las metas y objetivos propuestos en los respectivos planes. Conforme la norma ISO 9000: 2015, eficiencia es *“relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados”* (Organización Internacional de Normalización, 2015) para proporcionar orientación para las organizaciones que elijan ir más allá de sus requisitos. La orientación o los requisitos contenidos en los documentos citados en este anexo no aumentan, o modifican, los requisitos de esta Norma Internacional. Imbrica otros conceptos como productividad y rentabilidad. Se ha señalado, en resumen, que *“one of the imperatives of public administration is the achievement of efficiency at all levels... the multidimensional objectives of public administration demand that performance not only is limited to mere cost-benefit analysis but also incorporates the essential element of providing value to citizens”*. (Manzoor, 2014)
- c. b) Eficacia: la norma ISO 9000: 2015 define este elemento como el “grado en el que se realizan las actividades planificadas y se logran los resultados planificados” (Organización Internacional de Normalización, 2015). Significa que “el propósito a que se aspira puede lograrse bajo condiciones ideales, es decir, que favorezcan al máximo su consecución” (George Quintero, et al., 2017). La eficacia tiene una relación directa con la categoría antes examinada; baste para ello esta afirmación, siguiendo criterios de Peter Drucker “there is no efficiency without effectiveness, because it is more important to do well what you have proposed (the effectiveness) than do well something else that was not necessarily concerned... The relationship between efficiency and effectiveness is that of a part to the whole, the effectiveness is a necessary condition to achieving efficiency” (Mihaiu, et al., 2010)
- d. Calidad: en la precitada norma ISO 9000: 2015 se define que *“la calidad de los productos y servicios de una organización está determinada por la capacidad para satisfacer a los clientes, y por el impacto previsto y el no previsto sobre las partes interesadas pertinentes”* y, adicionalmente, que *“la calidad de los productos y servicios incluye no solo su función y desempeño previstos, sino también su valor percibido y el beneficio para el cliente”* Organización Internacional de Normalización, 2015). La calidad es, indiscutiblemente, uno de los

indicadores más sobresalientes de una buena administración, de un “buen gobierno”, siguiendo la definición empleada por Rothstein: *“a quality of public services are measures of the quality of government”* (Porcher, 2019, p. 333)

En combinación con el resto de elementos y principios de la actividad administrativa, las formas en que se expresen los resultados de la gestión pública estarían indicando el rumbo de la Administración y su grado de modernización; de ese tránsito de la concepción ortodoxa, luego heterodoxa hasta las más contemporáneas, que tienen en la mira nuevos conceptos o paradigmas como el gobierno abierto, la gobernanza y la Nueva Gestión Pública (Sulca, et al., 2020).

Para entender el alcance de esta última proposición, en Sulca, et al. (2020), aparecen algunos criterios de la mayor importancia:

- En relación con el gobierno abierto: se trata de saltar desde el viejo modelo basado exclusivamente en la democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta, aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los estados y a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones.
- En relación con la gobernanza: se trata de un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado; en el que se destaca la gestión relacional, a través de la interacción de los gobiernos, las administraciones públicas y actores no gubernamentales, en la hechura de las políticas públicas; se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas, siguiendo los criterios de Zurbriggen.
- En relación con la Nueva Gestión Pública (NGP): propone una visión gerencial de la Administración Pública, con un enfoque que prescribe la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta. Surge el concepto cliente-ciudadano, como destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión.

La mención a la NGP pudiera servirnos como llave de cierre en la intención de formular algunos de los retos de la Administración desde el enfoque de la gestión pública. Los autores citados señalan que en la visión de la NGP se promueve la tercerización, la asociación gobierno-sociedad civil, el voluntariado; la gestión participativa y el estímulo a la competencia interna y externa; el reconocimiento del cliente-ciudadano como nuevo criterio del control de gestión; la calidad del servicio como un requisito permanente de la gestión pública y la descentralización y desconcentración del aparato estatal (Sulca, et al., 2020).

El desarrollo de este nuevo paradigma está mediado por la profesionalización de la administración, el uso de

herramientas gerenciales de tipo privadas, el aumento de eficiencia y eficacia del aparato estatal mediante la descentralización, el fomento de la tercerización, transferencia hacia el sector público no estatal de servicios competitivos, la desconcentración, el uso de las tecnologías, el control y evaluación por resultados, entre otros (Sulca, et al., 2020).

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (Secretaría General Iberoamericana, 2008) define igualmente parámetros fundamentales desde el contenido finalista de la gestión pública de calidad; entres estos:

- Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano.
- Una gestión pública para resultados.

Que implican:

- La práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.
- Facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.
- Como fin último, alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.
- La adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública que contribuyen a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social.

La consecución de estas metas continúa siendo un desafío permanente para las administraciones y ponen de manifiesto la integración de las categorías de desarrollo en la discusión actual, sin cuyos nexos, cabría firmar, que resulta imposible concebir en su propia definición a la Administración Pública. Mucho menos, aspirar a la construcción de un régimen de desarrollo que garantice el buen vivir.

Mucho pudiera hablarse sobre los retos que enfrenta la Administración Pública y la actividad de gestión pública. Con especial énfasis en el contexto de una crisis sanitaria mundial. En tal sentido se afirma *“como consecuencia de los impactos causados por la pandemia de COVID-19, el Estado ha acelerado reformas ya iniciadas referentes a su alcance, responsabilidades y modelo. Estas también han tenido impacto en la administración pública y en su autonomía y configuración. En escenario deviene de una situación de contingencia, que puede significar un horizonte de posibilidades no imposibles, lo que equivale a un horizonte abierto a cambios”* (Pont Vidal, 2020, p. 924)

La crisis por la Covid-19, según Cortés Abad (2020) es *“un cambio disruptivo de tal envergadura que puede impulsar un nuevo ciclo de políticas de reforma administrativa”* (p.

8), con *“impactos significativos sobre las tres variables del funcionamiento de la Administración pública que se han analizado: gobernanza, servicios públicos y digitalización y procedimientos”* (p. 16). Esta situación que describe el autor a partir del término *coronabreak*, ha sido exactamente eso: un punto de ruptura, que ha permitido apreciar las fortalezas y debilidades de la Administración Pública y su gestión, tal cual se expresó desde las páginas introductorias del presente estudio.

Pero el contexto actual debe ser observado, reiterando las palabras de Pont Vidal, como un horizonte de posibilidades y cambios. De esta manera, analizadas las complejas interconexiones entre la Administración Pública, la gestión pública y el cumplimiento de las finalidades y funciones en el Estado constitucional de derechos y de justicia, definido constitucionalmente en el Ecuador, reservaremos un breve espacio para enunciar algunos retos o desafíos inmediatos y a más corto plazo, que se vislumbran luego de este capítulo aciago en la historia más reciente de nuestras sociedades. Debe advertirse que algunos de estos retos se han descrito anticipadamente en los tópicos de reflexión precedentes, por lo cual restaría, a partir de la aplicación de la metodología empírica, enunciar solo algunos que se muestran en el panorama actual.

Estos serían:

- El fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Administración central. La experiencia de la crisis sanitaria ha demostrado que los procesos de descentralización no pueden significar el debilitamiento del aparato de administración del Estado, so pena de generarse mayores dificultades para la coordinación y enfrentamiento no solo de una situación coyuntural o de emergencia, sino para el logro mismo de las metas de desarrollo, que constituyen deberes para los poderes públicos en su conjunto y un presupuesto para la propia existencia de la Administración. Lo anterior no niega ni rechaza el principio de descentralización y otros que puedan resultar concurrentes. Mucho menos, la participación ciudadana, la cooperación y la solidaridad.
- Afianzar los principios generales y particulares de la buena Administración Pública, la actividad administrativa y la gestión pública.
- La implementación de políticas públicas con alcance universal, que permitan la materialización de las garantías de los derechos. Obsérvese bien, no se trata únicamente en la visión teleológica de la Administración de servir a la satisfacción del interés público o general, permitiendo con ello el ejercicio de los derechos; sino de la creación de precondiciones para el logro de esa meta, que implica la generación de capacidades productivas, intelectuales y recursos para garantizar materialmente y gestionar eficazmente los bienes y servicios que permiten el disfrute de estos derechos.
- Potenciar la ética y la probidad del servicio público.
- Combatir la corrupción.
- Avanzar hacia una gobernanza participativa.
- Asegurar los parámetros de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión pública.

- Perfeccionar la administración de justicia para la tutela efectiva de los derechos.
- Consolidar los presupuestos teóricos, normativos y prácticos para el desarrollo de la Nueva Gestión Pública, basada en altos estándares de calidad.
- Fortalecer la presencia de la Administración en el espacio digital, lo cual no se reduce a la idea de gobierno en línea, sino que presupone el desarrollo de un enfoque integral en el diseño y aplicación de políticas y servicios públicos utilizando las plataformas digitales, para lo cual deberá trabajarse intensamente en reducir las brechas tecnológicas actualmente existentes.
- Perfeccionamiento continuo de los procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de la actividad administrativa y la gestión pública.
- Ampliar las vías de comunicación y participación ciudadanas en la solución de las diversas problemáticas y el fomento de las iniciativas de gestión de los recursos en pos del desarrollo.
- Potenciar las iniciativas locales para el desarrollo y las alianzas con el sector privado, precautelando aquellos servicios que por su naturaleza deben ser gestionados por la Administración Pública.
- Enfocar las políticas y gestión públicas, a través de la actividad administrativa, al cumplimiento de los ODS y el logro de los objetivos del régimen de desarrollo, como vía para alcanzar el buen vivir, *sumak kawsay*.

Estos serían algunos de los retos inmediatos que tiene ante sí la Administración Pública, particularmente en el escenario ecuatoriano actual. Pudiera establecerse una línea de crítica en cada uno de estos puntos o cuestionar por qué otros aspectos, tan trascendentales, no están. Para nada se trata de un criterio excluyente. Por supuesto que pueden mencionarse muchos más, pero estos constituyen algunos de los más latentes, que la experiencia de la crisis (más que sanitaria, social y sistémica) ha connotado y que tienen una relación directa con las categorías de análisis abordadas en esta reflexión.

## CONCLUSIONES

La Administración Pública enfrenta retos que adquieren una especial transcendencia en el contexto de la crisis sanitaria mundial que se expresa, en la mayoría de los estados y especialmente en América Latina, como una crisis social, general, integral y sistémica, que ha develado las fortalezas y debilidades en la gestión pública. El escenario actual deja importantes lecciones para el futuro inmediato, en las cuales puede comprobarse la importancia de la interrelación de las categorías Administración y gestión, orientadas hacia el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en la satisfacción del interés general.

La Constitución de 2008 aporta una definición de Administración Pública que sienta pautas trascendentes en su interpretación y aplicación. Revela la naturaleza funcional y *principalista* de la Administración, que supone una transición del paradigma tradicional hacia las nuevas formas de gestión pública orientadas por la preeminencia de los derechos y el logro de las metas del régimen nacional de desarrollo, que expresan en medida considerable

la obligación del Estado de cumplir también con los ODS, aun cuando estos se hayan asumido con mayor cercanía en el tiempo.

El análisis realizado ha permitido comprobar, además, que no es posible concebir la Administración sin la actividad de gestión; y que la aspiración de transformar el Estado, las políticas públicas y la propia Administración dependen de la capacidad de gestionar con eficiencia, eficacia y calidad los recursos y bienes de dominio público con criterio de sostenibilidad, con mayor participación, probidad, iniciativa, aplicación de conocimientos, tecnologías, cooperación e integración de los distintos sujetos y actores que determinan el desarrollo nacional y local.

Estos, en definitiva, corporifican los retos del presente y abren, a pesar del complejo contexto planteado, horizontes de posibilidades y cambios que deben plantearse en las agendas políticas y ciudadanas con un criterio de prioridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arteaga-Cruz, E. L. (2017). Buen Vivir (Sumak Kawsay): definiciones, crítica e implicaciones en la planificación del desarrollo en Ecuador. *Saúde Em Debate*, 41(114), 907–919.
- Barragán, L. A. (2020). El Buen vivir y el Sumak Kawsay: dos filosofías en disputa. Aproximaciones al caso ecuatoriano y al caso colombiano. *Pacha. Revista de Estudios Contemporáneos Del Sur Global*, 1(3), 9–24.
- Beltrán Sanz, J., Carmona, M. A., Remigio, C., Pérez, C., Rivas, M. A., Fernando, Z., & Panchon, T. (2009). *Guía Para Una Gestión Basada En Procesos Presentación*. Instituto Andaluz de Tecnología.
- Cassagne, J. C. (2015). El nuevo constitucionalismo y las bases del orden jurídico. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(1), 167–224.
- Cortés Abad, O. (2020). La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 6–23.
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. <https://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Constitucion Republica del Ecuador 2008 RO.pdf>
- Ecuador. Presidencia de la República. (2002). Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto 2428. Registro Oficial 536. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo19.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo19.pdf)
- Freire Briones, M. A. (2019). Modernización de la gestión pública y rendición de cuentas: análisis del caso ecuatoriano. *Estudios de La Gestión. Revista Internacional de Administración*, 5(5), 147–179.
- Gamero Casado, E. (2015). *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*. Editorial Comares, S.L.

- Garaicoa Ortiz, X. (2019). *Ciudadanía, derechos y justicia constitucional en el Estado plurinacional*. Soluciones Gráficas Chong.
- George Quintero, R. S., Laborí, R., Bermúdez, L. A., & González, I. (2017). Aspectos teóricos sobre eficacia, efectividad y eficiencia en los servicios de salud. *Revista Información Científica*, 96(6), 1153–1163.
- Gómez Díaz de León, C. (1998). *Administración pública contemporánea*. McGraw-Hill.
- Grillo, F. (2020). *Administración pública, pandemia y mundo post Covid 19*. <https://clad.org/2020/09/16/autor-fernando-grillo/administracion-publica-pandemia-y-mundo-post-covid-19/>
- Guerrero Orozco, O. (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia*, 49, 15–35.
- López-Jurado, F. (2020). Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 101–146.
- Manzoor, A. (2014). A look at efficiency in public administration: Past and future. *SAGE Open*, 4(4), 1–5.
- Mihaiu, D. M., Opreana, A., & Cristescu, M. P. (2010). Efficiency, effectiveness and performance of the public sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 13(4), 132–147.
- Núñez Torres, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en Ecuador. *Revista San Gregorio*, 33, 149–159.
- ODS Territorio Ecuador. (2017). Los ODS en Ecuador desde la Sociedad Civil. Boletín Informativo Panorama Sostenible. <https://www.ffla.net/wp-content/uploads/2021/03/boletin-1-los-ods-en-ecuador-desde-la-sociedad-civil-min.pdf>
- Organización Internacional de Normalización. (2015). ISO TC 176. ISO 9000:2015 Sistemas de Gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Secretaría Central de ISO. [http://www.justicialarioja.gob.ar/planificacion/pagina/Norma ISO 9000 2015 Vocabulario Fundamentos.pdf](http://www.justicialarioja.gob.ar/planificacion/pagina/Norma%20ISO%209000%202015%20Vocabulario%20Fundamentos.pdf)
- Parejo Alfonso, L. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Pérez Morón, L., & Cardozo-Ruiz, R. (2014). Construcción del Buen Vivir o Sumak Kawsay en Ecuador: una alternativa al paradigma de desarrollo occidental. *Contribuciones Desde Coatepec*, 13(26), 49–66.
- Pont Vidal, J. (2020). Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva configuración administración-Estado? *Cadernos EBAPE.BR*, 18(4), 924–935.
- Porcher, S. (2019). Culture and the Quality of Government. *Public Administration Review*, 18(2), 333–343.
- Rodas Garcés, G. (2020). *Administración Pública y Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el Ecuador*. Universidade da Coruña.
- Santofimio, O. (2008). Fundamentos Constitucionales del Derecho Administrativo colombiano. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 8(31), 208–253.
- Secretaría General Iberoamericana. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/04/cartaiberoamericana-decalidad7-1.pdf>
- Sulca, G., Osejo, E., & Mantilla, D. (2020). Síntesis evolutiva de la Administración Pública con la vinculación de gobierno abierto, gobernanza y la Nueva Gestión Pública como nuevos paradigmas. *Revista de Investigación Enlace Universitario*, 19(1), 63–79.
- Torres Maldonado, X. M., & Logroño Santillán, M. A. (2017). *La gestión y administración pública en el Ecuador*. Imprenta Santiago.
- Valle Franco, A. (2020). *La Administración pública: un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Yela Burgos, R. T., Forteza Rojas, S., & Ortiz Torres, M. (2015). Desafíos de la participación ciudadana en la gestión pública en el Ecuador. *ECA Sinergia*, 6(1).

