



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

OFICINA DE POSGRADOS

Tema:

**MODELO DE GESTIÓN PARA LA PRESTACIÓN EFICIENTE DE SERVICIOS
JUDICIALES DE PRIMERA LÍNEA EN ECUADOR**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en
Derecho, mención Gestión Pública**

Línea de Investigación:

INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor:

José Neptalí Berrones León

Director:

Dr. Efrén Ernesto Guerrero Salgado

Ambato – Ecuador

Noviembre 2023

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y DE RESPONSABILIDAD

Yo, **JOSÉ NEPTALÍ BERRONES LEÓN**, con cédula de ciudadanía **0603546581** autor del trabajo de graduación intitulado: "MODELO DE GESTIÓN PARA LA PRESTACIÓN EFICIENTE DE SERVICIOS JUDICIALES DE PRIMERA LÍNEA EN ECUADOR" previo a la obtención del título de **MAGISTER EN DERECHO MENCIÓN GESTIÓN PÚBLICA**, en la Oficina de **POSGRADOS**.

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Ambato, Noviembre 2023



José Neptalí Berrones León
CC. 0603546581

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

SEDE AMBATO

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO

Tema:

**MODELO DE GESTIÓN PARA LA PRESTACIÓN EFICIENTE DE SERVICIOS
JUDICIALES DE PRIMERA LÍNEA EN ECUADOR**

Línea de investigación:

Institucionalidad y Políticas Públicas

Autor:

José Neptalí Berrones León

Efrén Ernesto Guerrero Salgado, Ab. PhD.

CALIFICADOR

Edison Napoleón Suárez Merino, Dr. Mg

CALIFICADOR

Mentor Marcelo Meléndez Torres, Ab. Mg.

CALIFICADOR

Juan Carlos Acosta Teneda, P. PhD.

COORDINADOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCESA

EFREN
ERNESTO
GUERRERO
SALGADO

Firmado digitalmente
por EFREN ERNESTO
GUERRERO SALGADO
Fecha: 2023.11.28
10:17:26 -05'00'

f. _____

f. _____

f. _____

f. _____

f. _____



Ambato – Ecuador

Noviembre 2023

DEDICATORIA

El presente trabajo de proyecto de investigación dedico a toda mi familia, especialmente a mi esposa e hijos, que con su apoyo constante e incondicional se han convertido en compañeros inseparables de todas las jornadas de preparación académica, y, a la vez han sido el motor fundamental para poder culminar con éxito este nuevo logro profesional en mi vida.

José Neptalí Berrones León

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a Dios y a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ambato, por haberme permitido avanzar en mi formación profesional; a mis maestros quienes han sido amigos, guías, que con su sabiduría y amor han impartido sus valiosos conocimientos sin escatimar esfuerzo alguno, gracias por todo lo compartido y brindado durante este tiempo de preparación académica, que con su ejemplo me ayudaron a crecer profesionalmente

Mi agradecimiento eterno desde lo más profundo de mi corazón al Doctor Ernesto Efrén Guerrero Salgado, director y asesor del presente proyecto de investigación y desarrollo, quien me brindó su guía y acompañamiento durante este proceso investigativo, para llegar con éxito a cumplir el objetivo propuesto en mi vida y por ende ser mejor profesional.

José Neptali Berrones León

RESUMEN

La investigación busca demostrar que, los Modelos de Gestión Pública, han sido considerados como aquellos de mayor nivel teórico que práctico en las instituciones que prestan servicios públicos. Esto choca en Ecuador, en donde las prestaciones de servicios hechas desde el Estado son deficientes y cuestionadas. Además de factores estructurales, la existencia de un modelo desorganizado y poco unificado de gestión de la operación entre ciudadanos y funcionarios que genera inconformidad en el usuario al no permitir satisfacer sus requerimientos. En este orden de ideas, surge la necesidad de desarrollar una herramienta eficiente e integral que mejore la atención al usuario en el sistema judicial en la prestación de servicios de primera línea. En tal sentido, el objetivo del trabajo es diseñar las bases de un Modelo de Gestión para el mejoramiento de la calidad de atención al usuario y ciudadanía en la prestación de servicios de primera línea en el sistema judicial como parte de las instituciones públicas del Estado. Esta lógica es vital, pues la uniformización y estandarización de procesos es el medio para que el ciclo de políticas públicas logre resultados que repercutan en una mejora de atención de las instituciones que prestan servicios públicos. Para ello, se aplicarán métodos teóricos-prácticos, que facilitan un tipo de investigación descriptiva y explicativa. Se busca llegar a resultados que permitan el desarrollo de una herramienta para mejorar la calidad de servicios de primera línea que se prestan a los usuarios en las instituciones públicas como es el sistema judicial.

Palabras clave: modelo, políticas públicas, servicios, derechos, gestión.

ABSTRACT

The research seeks to demonstrate that the Public Management Models have been considered as those with a higher theoretical level than a practical one in the institutions that provide public services. This collides in Ecuador, where the services provided by the State are deficient and questioned. In addition to structural factors, the existing Función Judicial Ecuador tence of a disorganized and poorly unified model of operation management between citizens and officials that generates dissatisfaction in the user by not allowing their requirements to be met. In this order of ideas, the need arises to develop an efficient and comprehensive tool that improves user service in the judicial system in the provision of frontline services. In this sense, the objective of the work is to design the bases of a Management Model for the improvement of the quality of attention to the user and citizenship in the provision of first-line services in the judicial system as part of the public institutions of the State. This logic is vital, since the uniformization and standardization of processes is the means by which the cycle of public policies can achieve results that have repercussions on improving the care of the institutions that provide public services. To do this, theoretical-practical methods will be used, which will facilitate a type of descriptive and explanatory research. It seeks to achieve results that allow the development of a tool to improve the quality of frontline services provided to users in public institutions such as the judicial system.

Keywords: Management model, public policies, user service, provision of services, needs approach, rights approach.

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y DE RESPONSABILIDAD	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
RESUMEN	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.....	6
1.1. Teoría de la nueva gestión pública.....	6
1.2. Modelos de gestión en la empresa privada	24
1.3. El derecho a la buena administración pública	31
1.4. La administración de justicia como servicio público	43
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO	59
2.1. Paradigma, modalidad y tipo de investigación	59
2.2. Procedimiento para la búsqueda y procesamiento de datos	63
CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	67
3.1. Modelos de gestión pública en el Ecuador	67
3.2. Propuesta	85
CONCLUSIONES.....	89
RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	92

INTRODUCCIÓN

El problema de la eficiencia de la Administración Pública en Ecuador, así como el cumplimiento del fin último de ésta, que consiste en “[...] respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), ha representado con frecuencia un tema delicado cuya constante es la insatisfacción y desconfianza de los ciudadanos con respecto a la gestión pública y la percepción de ineficiencia y corrupción que gira en torno a ella.

El caso de la administración de justicia del país no es distinto; paradójicamente, mientras el Consejo de la Judicatura maneja cifras promedio de aceptación y confianza en su gestión y en general de la Función Judicial de entre el 45% al 55% (Consejo de la Judicatura de Ecuador, 2020) —aunque corresponden a las últimas cifras obtenidas en el año 2020—, los datos proporcionados por instituciones independientes (Diario "El Universo", 2022) manejan niveles de aceptación de alrededor del 20% únicamente (Diario "Expreso", 2020).

Resulta evidente entonces la imperiosa necesidad de replantear los modelos de gestión pública con el propósito de devolver al ciudadano la confianza en el sistema de administración de justicia, a través de procesos que garanticen la eficacia y eficiencia de la prestación del servicio público, pero evita a toda costa permitir el ejercicio arbitrario de la actividad estatal.

Aproximadamente en la década de 1980 surge la Teoría de la Nueva gestión pública como parte sustancial del derecho a la buena administración —reconocido en el numeral 25 del artículo 66 y en el artículo 75, ambos de la Constitución de la República del Ecuador (2008)—, si bien significó grandes mejoras para establecer y lograr estándares de calidad y eficiencia, no estuvo exenta de críticas, especialmente en cuanto a la forma y métodos de alcanzar dichos estándares, que implicaban generalmente prescindir de criterios de justicia y equidad para el logro de sus objetivos,

fomenta el ejercicio arbitrario de la actividad estatal al otorgar con este propósito facultades discrecionales excesivas a la Administración (Arellano & Cabrero, 2005).

Alrededor hacia el final de la década de 1990, se comienza a implementar la Teoría de la Nueva gestión pública en América Latina, obteniéndose similares resultados que en países como Estados Unidos, Nueva Zelanda, entre otros y que, básicamente, implicó ciertamente un avance en los niveles de eficiencia de la gestión pública, pero trajo consigo serios problemas de ejercicio arbitrario por parte de la Administración, lo que, evidentemente, degeneró en un fomento de la corrupción, razón por la cual, muchas de las críticas sobre este modelo aplicado en América Latina consisten en la falta de consideración del contexto cultural e idiosincrático de la región, lo que generó los problemas mencionados (López A. , 2003, págs. 23-25)

Merece especial atención el caso uruguayo, pues en el año 2008 estableció la figura de un premio para "...para impulsar la mejora global de la calidad de atención a la ciudadanía en los Organismos Públicos, mediante la aplicación de modelos de gestión de calidad y programas innovadores (Pedrazzi, Sarti, & Cuadra, 2011, pág. 24)"

En el Ecuador existe normativa jurídico-técnica cuyo fin es la optimización de los servicios públicos en general, por ejemplo la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de los Trámites Administrativos (2018) y, en el caso específico de la Función Judicial, el Plan de Acción del Informe sobre la Encuesta Nacional de Percepción sobre el Uso, Confianza y Satisfacción de los Servicios Prestados por las Unidades Judiciales On Line: Período Emergencia Sanitaria (Covid –19), Dirección Provincial de Carchi (Consejo de la Judicatura de Ecuador, 2020) y el Protocolo Genérico de Manejo Documental y Archivístico para Judicaturas a Nivel Nacional (Consejo de la Judicatura, 2020).

Además, se encuentran varias normas expedidas por el Ministerio del Trabajo para medir y evaluar la percepción ciudadana acerca de la calidad en la prestación de servicios públicos; sin embargo, ninguna de estas normas cuenta, por sí solas han

permitido optimizar la actividad estatal en función de la efectiva vigencia de los derechos constitucionales.

Objetivos

Objetivo general

- Diseñar bases de un Modelo de Gestión Integral para el mejoramiento de la calidad de atención al usuario y ciudadanía en la prestación de servicios de primera línea en la función judicial como parte de las instituciones públicas del Estado.

Objetivos específicos

- Identificar los diferentes niveles de un Modelo de Gestión para el mejoramiento de la calidad de atención al usuario en la prestación de servicios de primera línea en la función judicial del Ecuador.
- Presentar estrategias de replanteamiento y reestructuración de modelos de gestión para el mejoramiento y satisfacción en la calidad de atención al usuario en la prestación de los servicios judiciales de primera línea que acuden a las unidades judiciales del Ecuador.
- Fundamentar teórica y jurídicamente la implementación de los Modelos de Gestión Pública de atención al usuario para que mejore la prestación de servicios en la función judicial como parte de las instituciones estatales.
- Diagnosticar la situación actual de atención al usuario en las diferentes instituciones públicas del Estado para la obtención de la información objetiva relacionada a la prestación de servicios.

Por estos motivos, el propósito de esta investigación consiste en determinar lineamientos específicos que faciliten la mejora y perfeccionamiento de los modelos

de gestión pública en la Función Judicial, especialmente en el primer nivel de atención, cuyo tratamiento directo con el usuario exige sea reformado, con el fin de aumentar los niveles de calidad y eficiencia del servicio público administración de justicia, para que de esta forma se consiga recuperar la confianza del ciudadano en éste. De esta manera, se detallan a continuación, los objetivos específicos de la presente investigación:

Sobre la base de un análisis doctrinario de los fundamentos de la teoría de la nueva gestión pública, así como sobre el análisis comparativo de la implementación de éstos en otros países de América Latina, se pretende determinar criterios específicos y precisos que coadyuven con el propósito de la investigación. En consecuencia, en el capítulo 1 se analiza el aspecto teórico-doctrinario de la Teoría de la Nueva gestión pública, sus variantes, características, ventajas y desventajas, así como su relación con el derecho a la buena administración pública y la administración de justicia como servicio público, dentro del contexto del Derecho Constitucional y Administrativo, para establecer el campo sobre el cual se desarrolla la propuesta de la investigación.

Por otro lado, se analiza el aspecto doctrinario del modelo de gestión denominado Cuadro de Mando Integral, que es una herramienta utilizada en el sector empresarial privado, para mejorar la eficiencia, eficacia, productividad y calidad de sus servicios; para esto, se desarrolla sucintamente los aspectos relacionados a su definición, características y formas de aplicación, para finalmente, analizar la forma en que este modelo de gestión ha sido implementado en el sector público, con el propósito de establecer un contexto claro de este tema, al ser el fundamento de la propuesta que se presenta en el capítulo 3.

En el capítulo 2 se definen las técnicas y métodos, tanto de recolección de información, como de la perspectiva de su tratamiento, justifica los objetivos perseguidos con este trabajo. Por último, en el capítulo 3 se conjugan todos estos aspectos para efectuar un análisis crítico-descriptivo acerca de la situación actual de la gestión pública en el Ecuador y, particularmente, con respecto a la administración de justicia; acto seguido,

se presenta una propuesta de corrección para el modelo de gestión vigente, cuya implementación se revele como adecuada para mejorar la atención de primera línea al usuario de la administración de justicia, lo que, justifica la postura adoptada, así como, se describe la forma en que ha de implementarse dicha propuesta.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

En este capítulo se desarrolla el marco normativo y teórico de la investigación, de acuerdo con los distintos criterios expuestos por los autores consultados, mediante los métodos: a) analítico-descriptivo; y, b) analítico-crítico-sistemático. Efectivamente, una vez delimitado el contexto jurídico sobre el cual se analizarán las teorías relativas a los modelos de gestión pública, se profundiza acerca de varios de estos modelos de una forma netamente descriptiva, se establece como se manifestó anteriormente, las características, ventajas y desventajas que presenta cada modelo, de acuerdo con el criterio de los autores consultados.

Posteriormente, se desglosa la información considerada más útil para efectos de la presente investigación, se conjuga toda esta en una postura doctrinaria propia, lo que, sistematiza la información relevante para justificar la validez y viabilidad de la propuesta desarrollada en el capítulo 3.

1.1. Teoría de la nueva gestión pública

Definición de gestión pública

Conviene iniciar el desarrollo de este tema, se define en primer lugar lo que entiende la doctrina como gestión pública. Del artículo científico del autor peruano Chanduvi (2015), se concluye que la gestión pública, de forma general, comprende un proceso llevado a cabo por los entes y organismos del Estado, organizado y planteado para cumplir objetivos trazados en un determinado período de tiempo, cuya finalidad radica en el beneficio de los ciudadanos, en cumplimiento de las obligaciones estatales.

Este proceso, aplicado a una necesidad pública específica, implica el diseño de una sucesión metódica de actividades, funciones y políticas, encauzadas hacia la satisfacción de una necesidad pública, con un enfoque preciso de la materia que corresponda, se atiende la naturaleza de cada institución pública, para definir con

claridad los objetivos, métodos y fines que se pondrán en actividad, en función de la respectiva necesidad pública que se busca satisfacer, se persigue la eficiencia y eficacia del proceso; se efectúa su posterior verificación, para determinar el logro o no de la finalidad planteada, con el propósito de tomar los correctivos pertinentes, siempre tiende a la mejora constante de la prestación de los servicios públicos (Chanduvi Vargas, 2015).

En este sentido, surge la necesidad de cooperación entre entidades y organismos públicos, los cuales ejercitan única y estrictamente sus competencias, pero busca el equilibrio y coherencia entre las actuaciones del conjunto de entes estatales, para satisfacer la expectativa ciudadana y garantizar resultados óptimos (Fernández Santos, Fernández Fernández, & Rodríguez Pérez, 2008, p. 82-85). Ahora bien, sobre la base de esta definición, corresponde centrar el análisis alrededor de la Teoría de la Nueva gestión pública.

Marco conceptual de la Teoría de la nueva gestión pública

Antecedentes

Es preciso resaltar el hecho de que, antes de la década de los sesenta, la gestión pública se inspiraba en criterios netamente burocráticos de compromiso social, aplicados de forma mecánica, en virtud de la autoridad que ostenta el Estado y que consistían en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, sobre la base del concepto de Estado de Bienestar (Chanduvi Vargas, 2015). Sin embargo, a partir de la década de los setenta, se evidencian serias “[...] ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de «los fallos de la intervención del estado» en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos” (García Sánchez, 2007, p. 38)

En Norteamérica y Europa, a partir de la década de los setenta, se manifiestan por primera vez criterios que abogaban por la implementación de conceptos administrativos propios del ámbito privado y la gerencia empresarial a la actividad estatal, lo que marca el inicio de la Teoría de la Nueva gestión pública e implicaba un cambio radical, sustentado sobre criterios antagónicos a los que caracterizaban el modelo burocrático de compromiso social (Valdez Zepeda, 2019).

Por otra parte, en el año 1972, en América Latina —donde también se hizo evidente esta problemática—, se forma el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), compuesta por los gobiernos de México, Perú y Venezuela, respaldada su creación por Naciones Unidas, cuya misión consistía en el intercambio de experiencias, realización de estudios e investigaciones, ejecución de proyectos de cooperación técnica, entre otras, con el fin de establecer criterios enfocados hacia el mejoramiento de la gestión pública (Pedrazzi, Sarti, & Cuadra, 2011, p. 48)”.

Como acertadamente pone de manifiesto García Sánchez (2007) “La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia (p. 38).”

La crisis de credibilidad y eficacia de la actividad estatal para satisfacer las necesidades públicas y garantizar el bienestar de los ciudadanos motiva la elaboración de un nuevo documento doctrinario denominado “Una Nueva gestión pública para América Latina”, aprobado el 14 de octubre de 1998 por el consejo directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en el cual, se declara (Pedrazzi, Sarti, & Cuadra 2011):

[...] la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional (p. 48).

Por otro lado, es necesario mencionar también la Declaración de Santiago, de 19 de abril de 1998, que fue fruto de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en igual mes y año, mediante la cual el Banco Mundial, sin mayor análisis, recomienda a las naciones latinoamericanas replicar los modelos de gestión pública implementados en los países de primer mundo, en función de los resultados positivos obtenidos (Aguilar Villanueva, 2015, p. 158).

Posteriormente y con el propósito de concretar los objetivos que fundamentaron la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en octubre de 2008, este organismo aprueba la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, desarrolla de manera más detallada el concepto de calidad aplicado a la actividad estatal, estableciéndolo como directriz fundamental para los procesos de modernización de la gestión pública, con el fin de garantizar el derecho ciudadano a la buena administración pública, al amparo de los nuevos postulados doctrinarios que plantea la Teoría de la nueva gestión pública (Pedrazzi, Sarti, & Cuadra, 2011, p. 49).

Para definir conviene subrayar como punto de partida que, la teoría de la nueva gestión pública, en cuanto tal (Schröder, 2006):

[...] no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas por los intentos de lograr una administración pública más eficiente y efectiva, en muchos casos impulsado no por el convencimiento de que la administración debería trabajar más rápido y mejor, sino simplemente por la falta de recursos financieros (p. 39)

Hecha esta salvedad, resulta evidente que la diversidad de teorías e ideologías que componen este concepto, de acuerdo al énfasis que se otorgue a cada uno de sus elementos, impiden hablar de una definición categórica y unánime, es posible únicamente esbozar definiciones parciales pero que, sin embargo, resultan lo suficientemente claras para aprehender este concepto, pues todas coinciden en ciertos puntos básicos que lo distinguen de otras teorías sobre la gestión pública. Dicho lo

anterior, una aproximación muy adecuada para definir a la Nueva gestión pública, es la que proporciona Chica (2011), a la cual, se añade ciertas consideraciones.

En consecuencia, al parafrasear al autor, la nueva gestión pública abarca una serie de doctrinas propias de la ciencia administrativa empresarial y gerencial, las cuales se trasladan al campo de la actividad estatal y constituyen una “filosofía administrativa” que pretende solucionar los problemas de la Administración Pública —que se traducen en la ineficacia e ineficiencia de sus actuaciones—, para lo cual propone cambios radicales e integrales en la forma de gestionar la *res pública*, enfocados hacia el logro de resultados, lo que a su vez implica “[...] la redefinición de los roles de los actores de la Administración Pública en términos de su capacidad y grado de movilidad, flexibilidad y de aporte organizacional más que de su relación organizacional de estabilidad y membrecía” (p. 71).

Igualmente, y por complementar la definición esbozada, es importante considerar lo que manifiesta García Sánchez (2007) acerca de la finalidad de la Nueva gestión pública y los mecanismos de los que se vale para este propósito. La autora dice que este concepto —considerado como filosofía administrativa—:

[...] persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García Sánchez, 2007, p. 44).

Características y clases

En consonancia con lo expuesto anteriormente, es preciso tener en cuenta que, en virtud de la diversidad de criterios, teorías y enfoques que han alimentado a la Teoría de la Nueva gestión pública, las características de este concepto varían de acuerdo al énfasis que se haga con respecto a determinado componente del concepto de Nueva gestión pública (Aguilar Villanueva, 2015, p. 131); se entiende la evolución constante que ha sufrido este concepto y que es consecuencia directa de lo manifestado, en su aplicación práctica, presenta algunas variaciones que se denominan clases, lo cual no es del todo preciso pues esta clasificación corresponde, tanto a criterios definidos de concebir a la Nueva gestión pública, como a distintas etapas de su evolución (García Sánchez, 2007, p. 39-53).

No obstante, es posible identificar ciertos aspectos que se presentan constantemente en todas las modalidades de la Nueva gestión pública y sobre cuya base se han construido éstas, existe un consenso generalizado acerca de la finalidad que persiguen estas modalidades y que consiste en alcanzar la máxima eficiencia y eficacia de la actividad estatal, traducida en la satisfacción de las necesidades sociales y que significan, en último término, la garantía y plena vigencia de los derechos de los ciudadanos, como máximo deber del Estado.

Al tomar en cuenta al tema que corresponde a este apartado, cualquiera sea la modalidad de la nueva gestión pública que se analice, todas ellas implican:

- El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información.

- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de staff innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La restructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente autorización (empoderamiento) y la responsabilización por su actuación y resultados, en conexión.
- La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas no de manera burocrática.
- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política —entre “timonear” y “remar”— que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (outsourcing) y/o la prestación de servicios (contracting out) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público del servicio, que es responsabilidad ineludible del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extragubernamentales o asociadas.
- El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro de la AP (como la celebración de contratos de desempeño con unidades administrativas y personal o el fomento de la competencia interna) y fuera de la AP, con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos (mediante varias

medidas, que van desde el otorgamiento de vales o bonos a los usuarios para el acceso a los servicios hasta la publicación de la gradación de las organizaciones públicas según la calidad evaluada de sus servicios).

- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorpora sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad (con aseguramiento y certificación) y que dan origen a organizaciones públicas horizontales o matriciales, estructuradas por procesos más que por funciones.
- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos (performance, not conformance), lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y procedimientos, para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficacia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla; en conexión.
- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la AP, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información, y que, entre otras cosas, abren el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación (management by information, by evaluation) más que en el estilo de mando y control directo de antaño (Aguilar Villanueva, 2015, p. 130-131).

Una vez expuestas las características generales de la nueva gestión pública, considera la salvedad mencionada como antecedente de este apartado y a pesar de que existen

múltiples clasificaciones de la Nueva gestión pública, aquella presentada por Pliscoff (2017), resulta muy adecuada por su simplicidad —mas no simpleza— y que, para los propósitos de este trabajo, abarca de forma muy didáctica y completa las distintas modalidades de nueva gestión pública que pueden presentarse. Acto seguido, se complementa sucintamente esta clasificación con ciertos detalles que se consideran relevantes para efectos de este proyecto de investigación, lo apoya sobre el exhaustivo análisis del tema que realiza García Sánchez (2007).

Según la reestructuración administrativa y los mecanismos empleados para el efecto, se encuentra la Teoría de la Contractualización (Pliscoff -Varas, 2017), depende del nivel —máximo o mínimo— que se instaure, consisten en: privatización, concesión, sub-contratación, supervisión o apoyo técnico, competencia directa con el sector privado; y, prestación directa, pero a través de la creación de empresas públicas especializadas.

La privatización, concesión, sub-contratación y la contratación de apoyo técnico se enmarcan dentro de lo que se denomina “reducción pura de la dimensión administrativa”; la competencia directa con el sector privado, por su parte, constituye el ámbito de la denominada “reducción híbrida o intermedia de la dimensión administrativa”; mientras que la prestación directa a través de la creación de empresas públicas se denomina “modificación en el diseño organizativo de administración” (García Sánchez, 2007, p. 46-49)

Según el énfasis en la observancia de las “E” y el redimensionamiento de la estructura administrativa, se encuentra la Teoría de la Discrecionalidad (Pliscoff -Varas, 2017), que implica la descentralización, hasta llegar a la r modificación de la estructura jerárquica y normativa que atañe a la prestación del servicio, es su máximo nivel el de desregulación casi total de la actividad estatal, rigiéndose por criterios concernientes exclusivamente a la gerencia administrativa privada (García Sánchez, 2007, p. 52).

Por último, menciona Pliscoff-Varas (2017), la Teoría de la Gestión por Resultados, corresponde ésta, de acuerdo con Aguilar (2015), a una evolución de la forma de concebir la Nueva gestión pública, más que a una clasificación *per se*, enfatiza el hecho de que esta evolución se ha verificado por 50 años, aproximadamente, y que en todos los casos ha sido el resultado de la implementación de los criterios del *management* empresarial, concepto por demás técnico del neoinstitucionalismo económico y que se enmarca dentro de lo que se conoce como gerencialismo, presenta cambios constantes, según como el progreso social lo exigía, en función de la evolución de los procesos productivos, el concepto de competencia y la teoría de la administración empresarial privada (p. 179-189).

Como resultado de esto, se pasa de la gestión operativa —que es básicamente la gestión burocrática de compromiso social— hacia la estratégica, en donde se impone el enfoque de futuro, la administración por prioridades y presta especial atención a las formas distintivas de la organización empresarial y no solo a sus definiciones teóricas.

Posteriormente, se registra el paso de la gestión funcional a la de procesos —resultados—, la que no atiende ya a los objetivos empresariales únicamente, sino a los resultados obtenidos, a través de la introducción del concepto de “cadena de valor”, que implica la jerarquización, la especialización de funciones a través de la creación de departamentos específicos, la reducción del control del trabajo, enfatiza la programación del presupuesto o anual, el énfasis en los costos y la eficiencia productiva, la separación aguda entre dirección y operación y la preferencia por operaciones simples (Aguilar Villanueva, 2015, p. 189-191).

Esta última transición, origina, tanto en el ámbito privado como en el público, la noción de calidad como elemento fundamental para la eficiencia administrativa (Aguilar Villanueva, 2015, p. 190). En el ámbito público, a su vez, es producto de las críticas en contra de la Nueva gestión pública, merecidas con motivo de varias inconsistencias, problemas de eficiencia y corrupción, así como de la obtención de resultados poco

satisfactorios en relación a los fines perseguidos con la actividad estatal; tema del cual se trata por separado en el siguiente apartado.

Críticas a la teoría de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública en América Latina

Considera que, la Teoría de la nueva gestión pública implica la implantación de criterios, técnicas y mecanismos propios de las doctrinas sobre administración y gerencia empresarial privada, sus postulados han sido con frecuencia catalogados como “neoliberales” (Hernández Bridat, 2014); sin embargo y de acuerdo con Pliscoff -Varas (2017), resulta irrelevante la verificación o no de ideologías “neoliberales” dentro del desarrollo de la nueva gestión pública, corresponde al contrario, analizar la situación estrictamente desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia de los cambios en la organización administrativa, al amparo de los postulados de la Teoría de la nueva gestión pública.

Al continuar con la línea propuesta por el autor citado, si bien en un inicio la reorganización estatal y su gestión, que se basaba sobre el modelo jerárquico-burocrático de compromiso social, se evidenció como necesaria y urgente frente a los problemas de eficiencia y la imposibilidad del Estado de responder satisfactoriamente a las necesidades sociales, no es menos cierto que la implementación de las nuevas teorías, sin un ejercicio reflexivo sobre el aspecto sociológico que le anteciedera, no lograba más que resultar en la configuración de nuevas problemáticas, asociadas principalmente con las características políticas, sociales, económicas y culturales propias de los pueblos latinoamericanos, la nueva gestión pública fue el resultado, básicamente, de problemas relacionados con la actividad estatal propios del primer mundo (Pliscoff -Varas, 2017).

Para complementar esta idea, Schröder (2006, p. 12-14), con suma agudeza pone de manifiesto que, la fragilidad de la democracia en América Latina —traducida

generalmente en populismo o autoritarismo—; sumado al carácter clientelar de la política, que no considera aspectos de eficiencia y probidad, sino partidistas, para conformar el aparato burocrático del Estado; la excesiva reglamentación, muchas veces dispersa y hasta contradictoria entre sí; y, el marcado orden jerárquico de la administración pública, puesto al servicio de la autoestima y la alimentación del ego de los altos directivos, más que al servicio de una gestión pública eficiente, constituyen un ambiente nada propicio para la implementación adecuada de los postulados de la nueva gestión pública.

En consecuencia y sobre la base de lo expuesto, Arellano & Cabrero (2005) desarrollan lo que consideran son los principales efectos que resultan de la implementación de los postulados de la Nueva gestión pública en América Latina, toma en cuenta las características generales de este concepto, así como las particularidades sociales y políticas que se presentan en estos pueblos. De acuerdo con el criterio de los autores mencionados, el hecho de que la nueva gestión pública implique la reorganización de la estructura de Administración Pública sobre la base de criterios empresariales y gerenciales que orientan el funcionamiento de la empresa privada — a los cuales, dicho sea de paso, también califican como neoliberales—.

Esto ha ocasionado una suerte de direccionamiento de la gestión pública hacia objetivos relacionados con el cumplimiento del proceso establecido para la prestación del servicio público, determina la eficiencia de la actividad estatal en función del resultado obtenido, pero concibe éste sobre la base de la atención al ciudadano y su satisfacción, mas no sobre la base de la finalidad última que se persigue con aquélla, deja de lado completamente la concepción de servicio público, el cual, a diferencia del servicio o producto que oferta el sector privado, tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades sociales (Arellano & Cabrero, 2005, p. 603-604).

Con este antecedente, exponen 6 consecuencias que se resumen a continuación. La primera tiene que ver justamente con lo manifestado en el párrafo anterior, es decir, la Nueva gestión pública concibe al ciudadano como un cliente, por lo tanto, el simple

hecho de observar un proceso establecido para atender su requerimiento y no el interés último que busca el ciudadano con éste —obtener una resolución judicial debidamente motivada y con celeridad, por ejemplo—, en la medida en que se cumpla con el requerimiento inicial del ciudadano y no exista queja por parte de éste, automáticamente determina que el servicio público brindado sea considerado eficiente, lo que, anotan los autores, prescinde del significado social que viene implícito con el concepto de servicio público.

En este orden de ideas, concluyen los autores que, solamente quienes puedan efectivamente realizar un requerimiento, se beneficiarán del servicio público, lo cual choca con una realidad latente en América Latina de falta de recursos de gran parte de la población para acceder a la institución pública cuya atención solicitan (Arellano & Cabrero, 2005, p. 607-608).

Una segunda consecuencia que señalan, tiene que ver con la poca o nula atención que presta la Nueva gestión pública a la cuestión de la pluralidad, tan evidente en América Latina, lo que es resultado de observar únicamente criterios técnicos de gestión para determinar la eficiencia de la gestión, prescinde de elementos democráticos que exigen muchas veces tratamiento diferente o cierto alejamiento de los procesos establecidos, por lo cual, se produce la exclusión de algunos grupos poblacionales (Arellano & Cabrero, 2005, p. 608).

Estrechamente relacionado con lo anterior, la tercera consecuencia consiste en la imposición de criterios individualistas para determinar la eficiencia de la gestión pública; esto es producto de sostener la reorganización de la estructura administrativa sobre criterios netamente técnicos, es decir, solo el Estado es capaz de establecer procesos y mecanismos para prestar un servicio público eficiente, sin tomar en cuenta precisamente la pluralidad social y los criterios, sugerencias y críticas que provienen de sectores sociales que conciben de una forma distinta a la eficiencia de la gestión pública (Arellano & Cabrero, 2005, p. 610).

Las tres últimas consecuencias se relacionan mucho entre sí, por lo que se las trata como una sola; efectivamente, la nueva gestión pública sustenta el concepto de eficiencia, entre otros aspectos, sobre el control y evaluación del desempeño burocrático, a través de criterios meritocráticos —muchas veces arbitrarios—, que consisten simplemente en el cumplimiento de la ley (observancia estricta del procedimiento establecido en ésta, exclusivamente).

Por parte del funcionario público, sin considerar el resultado final de esa gestión en particular; en el ejemplo que se planteó —sobre el acceso al aparato jurisdiccional—, se entendería eficiente la gestión que culmine, al recibir el requerimiento del ciudadano para activar el sistema de justicia en defensa de sus derechos, resulta indiferente el hecho de si, efectivamente, ese requerimiento va a ser atendido de forma pronta y ajustada a Derecho (Arellano & Cabrero, 2005, p. 611-615).

Pos-Nueva gestión pública

Conforme lo expuesto, la transición de la gestión funcional a la de procesos o de resultados motivó las críticas descritas en el apartado anterior, razón por la cual, semejante a lo que ocurrió en el ámbito privado de la gestión empresarial, se incluyó un nuevo componente al concepto de eficiencia, el de la calidad, entendido éste como la obtención del resultado esperado, se añade la característica de calidad de dicho resultado, lo que en el ámbito privado significaba la distinción del producto frente a los ofertados por la competencia y que, en el ámbito público, determinó el desarrollo del concepto de gobernanza (Aguilar Villanueva, 2015, p. 280-282).

Al continuar con el análisis, ante las serias deficiencias que presentó la implementación de la Nueva gestión pública, básicamente por prescindir del aspecto social que guía a la actividad estatal y sustentarse sobre criterios puramente técnicos, lo que, en síntesis, según Chica Vélez & Salazar Ortiz (2016):

[...] buscó en el sector público no solo una reducción de su tamaño, sino una racionalidad empresarial basada en la generación de eficiencia y el

logro de resultados a partir de la implantación de un conjunto de herramientas e instrumentos de gestión empresarial, lo cual se acompañó de procesos de descentralización no solo desde una perspectiva territorial, sino también en ámbitos de la gestión organizacional como la toma de decisiones fiscales y de recursos humanos (p. 109).

Esto, empero, motivó una nueva discusión acerca de la eficiencia administrativa y que desembocó en el surgimiento de lo que la doctrina denomina Pos-Nueva gestión pública, según Chica Vélez & Salazar Ortiz (2016):

[...] un regreso hacia el conjunto de valores tradicionales y formas de organización del sector público que combinan los preceptos de eficiencia y equidad, centralización y descentralización, la calidad de los servicios y el enfoque de derechos, dando así sustento a una perspectiva de análisis (que) involucran dimensiones que van desde el marco ideológico, en tanto la NGP se construye con referencia a un marco discursivo del orden neoliberal clásico la PNGP se vincula con un orden discursivo de democracia social, el cual se caracteriza por su intento de adaptar a lo social, mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado (p. 110).

Como se expuso en líneas anteriores, este cambio de perspectiva que implica la Pos-Nueva gestión pública, trajo consigo la consideración de los conceptos de calidad y gobernanza, como fundamento de esta renovada teoría. En este sentido, Aguilar Villanueva (2015), resalta la importancia de la transición desde la gestión por resultados hacia la gestión de la calidad, manifiesta:

La gestión de calidad con su “enfoque de procesos”, sus técnicas de rediseño de la secuencia de los procesos, su modelo de “sistema de calidad”, sus esquemas organizativos y directivos de descentralización, transversalidad y horizontalidad [...] representa potencialmente la

solución a un buen número de problemas críticos de la organización. La calidad hace viable la estrategia y orienta su ejecución (p. 283).

Según el propio autor (Aguilar Villanueva, 2015), la importancia de este modelo de gestión radica en el hecho de que:

[...] consiste justamente en el planeamiento, el control, la prevención, el aseguramiento, la mejora e incremento del valor de los productos de una organización en beneficio de sus clientes directos, de los sectores interesados en esos productos y de la comunidad toda (como es particularmente el caso en la función pública) (p. 281).

Al seguir con el análisis que hace el autor sobre este tema, es preciso enfatizar que el modelo de gestión de la calidad y sus características, llevan implícita la participación ciudadana como eje de su adecuado desarrollo, al prescindir del concepto puramente técnico de la eficiencia administrativa, lo reemplaza por uno más acorde a la actualidad teórico-jurídica, que inspira a la actividad estatal y que fundamenta el concepto de Estado Social de Derechos de corte garantista. En efecto, Aguilar Villanueva (2015), manifiesta:

Poco valor público y sentido administrativo tiene el énfasis en la pura eficiencia económica desvinculada de la eficacia social de los programas públicos. Por lo demás, así como no se puede definir la eficiencia de una acción sin hacer referencia primero a su eficacia (al hecho probado de que es una acción causalmente idónea para producir los efectos esperados), así tampoco se puede definir la eficiencia económica de un programa sin asegurar primero su eficacia causal, su producción de resultados de valor para los ciudadanos (p. 42).

Acto seguido, Aguilar Villanueva relaciona directamente la severa crisis de gobernabilidad que se vive en América Latina con la ineficiencia del Estado en su gestión de las necesidades públicas, razón por la cual se concluye que, la gestión de la calidad es el antecedente directo para reestablecer la gobernanza, término que no

resulta novedoso pero que, en la actualidad recobró su importancia por el aporte que significa para explicar varios de los problemas de gobernabilidad que se presentan en América Latina, así como contribuye para el desarrollo de posibles soluciones.

El peligro de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna manera se relaciona con la estructura constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico o social. El principio liberal de mercado como eje de la economía y el principio liberal-democrático como eje del Estado están lógicamente fuera de discusión. Se trata de una crisis en la dimensión de la acción gubernativa, no una crisis de estructura del sistema [...] (Aguilar Villanueva, 2015, pág. 46).

En consecuencia, el autor Aguilar Villanueva (2015) establece la relación entre gobernanza y gestión de la calidad, de la siguiente manera:

El principio de ciudadanía, propio de las repúblicas constitucionales democráticas, habría debido motivar prácticas de gobierno incluyentes de las propuestas ciudadanas, pero hechos históricos patentes de sociedades débiles en los dos siglos pasados ocasionaron que la gran parte de los gobiernos decidieran desde sí mismos el número y tipo de bienes y servicios públicos, con nula o escasa participación ciudadana en la definición de sus atributos y sin permitir o tomar en serio la evaluación que los ciudadanos hacían de la calidad de los servicios. La nueva gobernanza ha cambiado este tipo de relaciones y encuentra en la GC una de sus formas de expresar el nuevo estilo abierto e interdependiente de conducir a la sociedad (pág. 304).

Para continuar con el el sustento de la relación entre gobernanza y gestión de la calidad, Aguilar Villanueva (2015); expresa:

[...] la ingobernabilidad probable o inminente es resultado directo del patrón de gobernación del gobierno social (gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, rehén de las negociaciones

entre organizaciones empresariales y sindicatos [...], que destina al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y, en consecuencia, a suscitar la desconfianza social puesto que al no estar en condiciones de proveer a sus ciudadanos con los bienes y servicios que materializan su compromiso con la justicia y la seguridad social deja de ser leal a su principio de legitimidad (pág. 46).

Por último y para concluir el análisis de la Teoría de la nueva gestión pública y su nuevo enfoque con relación a la gobernanza y la gestión de la calidad, es necesario remitirse a la definición que esboza Aguilar Villanueva (2015, p. 70) sobre la gobernanza manifiesta que, constituye un “[...] proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección[...]”, proceso que a su vez “[...]representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador (p. 62)”.

De igual manera, resulta muy importante citar la reflexión que hace Aguilar Villanueva (2015), acerca de las implicaciones que tiene este enfoque:

El aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que (re)establece la valía y capacidad de los actores sociales, en tanto que nos lleva a (re)descubrir o reivindicar que en la sociedad latinoamericana contemporánea están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción [...], cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno, razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar (y), establecer las prioridades de las políticas

públicas y del gasto público y, en concreto, va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos (pág. 62).

1.2. Modelos de gestión en la empresa privada

A pesar de que este tema escapa completamente al área jurídica, corresponde al ámbito de las Ciencias Administrativas Empresariales de tipo privado, resulta menester un breve análisis sobre este aspecto, procura una perspectiva más clara de las formas en que se manifiesta la Teoría de la Nueva gestión pública; así como su más reciente enfoque —Pos-nueva—.

Esto posibilitará, a su vez, justificar la propuesta de implementación de este modelo de gestión a la administración de justicia, por considerar que presenta características muy interesantes, cuya aplicación e implementación en el sistema de gestión pública contribuiría adecuadamente para la obtención de resultados más eficientes y eficaces, dada la naturaleza y peculiaridades que caracterizan a este modelo de gestión.

Marco teórico del cuadro de mando integral

Antecedentes

Con el fin de presentar un contexto adecuado para el presente análisis, se considera que la Teoría de la nueva gestión pública, según se ha expuesto, consiste en implementar criterios y mecanismos propios de la administración empresarial del sector privado a la gestión pública, para hacer frente a la ineficiencia que ésta evidenciaba, con relación a la consecución de sus objetivos, tanto en lo que a la prestación del servicio público propiamente dicho se refiere, como a la satisfacción de las necesidades sociales que motivan este tipo de actividad estatal.

Hecha esta salvedad, conviene iniciar de manifiesto el hecho de que, alrededor de la década de 1960, las empresas privadas aplican modelos de gestión, cuya base se asentaba sobre criterios netamente financieros, que atribuye la eficiencia de la gestión a la relación directa que existía entre el manejo de recursos económicos y la utilidad reportada. (Vergara Armas, 2004, p. 13-14).

Posteriormente, ante la adición de la calidad, como factor determinante para asegurar la competitividad empresarial, se manifiesta la necesidad de un nuevo enfoque de la gestión, que ya no abarcaba únicamente la perspectiva interna financiera de la empresa, sino que integraba conceptos externos como la satisfacción del cliente, la diferenciación del producto o servicio con respecto a aquellos similares que se ofertaban en el mercado, así como conceptos internos relativos al manejo del talento humano, la medición y control de la gestión; y, la delegación y especialización departamental dentro de la organización de la empresa.

Esto desembocó en la aplicación de criterios relativos al resultado de la gestión, considerada de manera más amplia, que tenían por objeto determinar la eficiencia de la gestión sobre la base del resultado obtenido, lo que implicaba a su vez, la consideración de aspectos adicionales al financiero. (Vergara Armas, 2004, p. 14-16).

Finalmente, a inicios del siglo XXI, el modelo de gestión imperante se reveló insuficiente pues se hizo evidente la necesidad de planificar la gestión empresarial de tal manera que la medición y control de los resultados respondieran a datos certeros y cualitativamente medibles, que permitan corregir los puntos débiles de la gestión, así como determinar objetivos de largo plazo que aseguren, en definitiva, la productividad y competitividad empresarial, es decir, se concluyó que la implementación de estrategias de gestión era la vía adecuada para este propósito. (Vergara Armas, 2004, p. 15-16).

Sin embargo, la simple definición de estrategias para fortalecer la cadena de valor empresarial, sin la correspondiente aplicación adecuada que esto demanda, resultó en

resultados muchas veces desastrosos. Por este motivo, se puso énfasis en la consideración de aspectos distintos al financiero para lograr una aplicación eficaz de la estrategia planteada, aspectos que consistían, básicamente, en activos intangibles como: “relaciones provechosas con los clientes, productos y servicios innovadores, procesos eficientes y de alta calidad, tecnologías de información y bases de datos, empleados capacitados, motivados y satisfechos”, que permitirían esta ejecución estratégica eficaz (Vergara Armas, 2004, p. 16).

De esta manera, se presenta una transición desde la concepción de la estrategia como mecanismo de control, hacia una que la considera como mecanismo de gestión (Vergara Armas, 2004, p. 17). Este mecanismo implica la gestión del conocimiento, lo cual justifica el hecho de considerar activos intangibles, además de los tangibles, como “... verdadera fuente de obtención de ventajas competitivas sostenibles (Guzmán, Quesado, & Lima Rodrigues, 2012, p. 71)”.

Se desarrolló por parte de la Doctrina Administrativa-Empresarial, varios modelos de gestión del conocimiento, destaca entre ellos el Cuadro de Mando Integral, cuyos pioneros son los autores Kaplan y Norton (2016), quienes en el año de 1996 presentan por primera vez este modelo que, si bien en un inicio constituía un modelo de control, posteriormente mutó en uno de gestión estratégica, que ha sido ampliamente implementado por empresas de varios sectores productivos, con excelentes resultados, lo que le ha merecido su posición preferencial con respecto a otros modelos, pues “[...] complementa los indicadores financieros de la actuación pasada con medidas de los inductores de la actuación futura (Vergara Armas, 2004, p. 17)”.

De acuerdo con los creadores de este modelo de gestión Kaplan & Norton (2005), el Cuadro de Mando Integral es:

[...] una herramienta de gestión que ayuda a la toma de decisiones directivas al proporcionar información periódica sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos mediante indicadores. El CMI permite la translación de la estrategia de la

organización en objetivos concretos y la evaluación de la interrelación entre los diferentes indicadores. Los indicadores recogen aspectos tanto financieros como no financieros. El CMI favorece la transparencia en la gestión y el establecimiento de un equilibrio entre las acciones inmediatas y las líneas estratégicas. Como herramienta de gestión, el CMI es un concepto dinámico que da un apoyo continuo a la toma de decisiones, contribuye a comunicar la estrategia e implica a las personas en su elaboración y seguimiento (p. 1).

Características, perspectivas y formas de aplicación

Las principales características del Cuadro de Mando Integral consisten en:

- a) Ser un modelo de gestión del conocimiento, que incluye el análisis de los activos tangibles e intangibles para definir la estrategia de gestión empresarial (Guzmán, Quesado, & Lima Rodrigues, 2012, p. 71).
- b) “Proporciona información periódica sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos mediante indicadores [...]”, cuya evaluación interrelacionada permite definir objetivos concretos (Kaplan & Norton, 2005, p. 1).
- c) “[...] ayuda a la toma de decisiones directivas (favoreciendo) la transparencia en la gestión y el establecimiento de un equilibrio entre las acciones inmediatas y las líneas estratégicas. (Kaplan & Norton, 2005, pá. 1)
- d) Pone especial énfasis en la gestión del talento humano —capital intelectual—, a través del fomento de la participación, aprendizaje, comunicación, potenciación y evaluación del desempeño de todo el personal, incluidos los altos directivos (Guzmán, Quesado, & Lima Rodrigues, 2012, p. 72-73).

El modelo de gestión Cuadro de Mando Integral, fundamenta su aplicación y eficacia sobre la base de 5 principios, cuya observancia permite incrementar la productividad, maximizar los beneficios, logra a la vez un clima laboral saludable, lo que,

evidentemente, repercute positivamente en la actividad productiva. Estos principios son:

1. Alinear la organización con la estrategia
2. Movilizar el cambio a través del liderazgo
3. Hacer que la estrategia sea un proceso continuo
4. Hacer que la estrategia sea el trabajo de todos los días
5. Traducir la estrategia a términos operativos (Vergara Armas, 2004, p. 22)

Ahora bien, de este último principio citado, se originan las perspectivas —denominadas así por los creadores del modelo (Kaplan & Norton, 2016)—, desde las cuales se aplican el Cuadro de Mando Integral, cuyo contenido se desprende explícitamente de su denominación son: a) Perspectiva financiera; b) Perspectiva del cliente; c) Perspectiva del proceso interno; y, d) Perspectiva del aprendizaje y crecimiento (Vergara Armas, 2004, p. 26-35).

Por último, con respecto a la forma de aplicar el modelo de gestión, es necesario remitirse a lo expuesto por los creadores de éste. Primeramente, se tiene en cuenta que, existen 4 maneras de aplicar este modelo de gestión, según el proceso productivo que se pretenda intervenir; entonces, el Cuadro de Mando Integral son: operativo, estratégico, departamental u organizativo (Kaplan & Norton, 2005, p. 2).

Al continuar con lo anterior, los autores citados mencionan que la herramienta fundamental para aplicar el Cuadro de Mando Integral es el indicador, entendido éste como “[...] índices que describen el comportamiento de diversas variables ya sea por cuantificación directa de una variable (primarios) o por comparación entre variables (secundarios)”, se prefiere aquellos de los cuales se extrae información numérica que permita establecer niveles de tolerancia o desviaciones aceptables y que, a su vez, respondan a características precisas para asegurar su funcionalidad y utilidad, escogiéndose aquellos que sean “[...] relevantes, pertinentes, unívocos, objetivos, precisos y accesibles (que el coste de obtenerlos no sea desorbitado)”, de donde se

concluye que estos indicadores sirven para medir la eficacia, eficiencia, economía, efectividad, excelencia; y, el entorno. Finalmente, en la práctica, debe situárselos en plantillas que "...permitan su seguimiento, una fácil visualización del grado de cumplimiento de las desviaciones aceptables y su cruce." (Kaplan & Norton, 2005, p. 2-3).

El cuadro de mando integral y la actividad administrativa pública

Hablar de la implementación de este modelo de gestión en la administración estatal, equivale a hablar del proceso, evolución y motivos que hacen relación a la Teoría de la Nueva gestión pública y su más reciente enfoque, es decir, la Pos-nueva gestión pública, que fuera desarrollado en el apartado 1.1 del presente capítulo.

Con este antecedente, resulta evidente que la crisis de eficiencia en la prestación de servicios públicos por parte de los gobiernos de Latinoamérica, a pesar de haberse implementado en mayor o menor medida los postulados de la Teoría de la Nueva gestión pública, motivaron la discusión en torno a la conveniencia de adoptar los modelos de gestión administrativa surgidos a finales del siglo XX, los que, si bien correspondían al desarrollo de la Ciencia Administrativa-Empresarial del sector privado, demostraban gran utilidad y ventajas, en función de los resultados positivos obtenidos por las empresas privadas que los aplicaron (Barros da Silva Filho & Rodríguez González, 2004, p. 2-4).

Especial atención mereció el Cuadro de Mando Integral, por sus características, métodos de aplicación y finalidad perseguida, aspectos que se conciliaban con las expectativas de eficiencia en la prestación de servicios públicos por parte del Estado, establecidas por la Teoría de la Pos-nueva gestión pública, principalmente, por la especial atención que este modelo de gestión imprime sobre la evaluación del desempeño, la importancia otorgada al cliente, la mejora de la organización interna a través de la planificación estratégica; y, importancia otorgada a la transparencia de la gestión, que implica la participación activa del recurso humano (Barros da Silva Filho

& Rodríguez González, 2004, p. 4-5). Todos estos aspectos fueron considerados como adecuados y provechosos para reestablecer la confianza de los ciudadanos con respecto a la eficiencia gestión pública.

Conviene resaltar en este momento que, el trabajo de Barros & Rodríguez (2004) es ampliamente citado por casi todos —si no todos— los autores consultados para el desarrollo de este tema en la presente investigación, razón por la cual, se considera innecesario remitirse al criterio de otros autores en este apartado.

Hecha esta salvedad, se considera que el Cuadro de Mando Integral, por el dinamismo y versatilidad que le caracteriza al permitir la libre definición de indicadores, según la perspectiva o campo de acción que se pretenda intervenir, constituye una ventaja significativa frente a otros modelos de gestión, porque posibilita su adaptación de acuerdo con las distintas áreas, objetivos y finalidades que cada servicio público posee.

Esto, sin embargo, implica la necesidad de adaptar las perspectivas del modelo, considera las diferencias que existen entre las motivaciones y objetivos que persigue la actividad empresarial privada y la prestación de los servicios públicos. Sobre esta base, Barros & Rodríguez (2004), establecen las perspectivas que guían la aplicación del Cuadro de Mando Integral en el sector público, son algunas para el sector privado. En efecto, éstas se detallan así:

1. Perspectiva Financiera: “[...] la institución pública debe asignar los recursos destinados a aquellos proyectos y acciones estratégicas que van a incidir directamente en los ciudadanos, de modo que su ausencia o mala aplicación impactará directamente en la calidad de los servicios y en la percepción de los ciudadanos, los cuales son en definitiva quienes financian la actividad estatal.”
2. Perspectiva de los procesos internos: consiste en la “[...] racionalización de los servicios públicos, la eficiencia en costes, la maximización del valor prestado a los ciudadanos y la calidad del servicio.”

3. Perspectiva de innovación, formación y organización: “los procesos sólo tendrán éxito si son conducidos por funcionarios motivados y bien informados, capaces de asumir nuevas responsabilidades (empowerment) y adquirir nuevas habilidades. Los directivos, por su parte, han de preocuparse por llevar a cabo nuevos diseños organizativos y la adquisición de nuevas tecnologías.”
4. Perspectiva de la comunidad: consiste en “[...] la habilidad de la organización para proveer bienes y servicios de calidad, la efectividad con la que éstos son ofrecidos y sobre todo, la atención al cliente y su satisfacción (con un) enfoque diferente y mayores responsabilidades que las empresas del sector privado.”
5. Perspectiva de Gobernabilidad: “el gobierno debe en todo momento evaluar el soporte político de que dispone, tanto en relación con los grupos de interés, como respecto a las fuerzas políticas que tienen competencia para autorizar sus iniciativas, monitorizando indicadores como mayoría parlamentaria y evaluación del gobierno por parte de distintos grupos con participación política activa.”
6. Perspectiva del marco legal: “[...] no constituye una perspectiva exógena respecto de las actividades gubernamentales, pues el propio gobierno, ya sea por iniciativa del poder ejecutivo, ya por medio de sus líderes en los órganos parlamentarios, presenta dentro de este marco propuestas de modificaciones que le permitan o faciliten la implementación de sus planes y la potenciación de los resultados.” (Barros da Silva Filho & Rodríguez González, 2004, p. 11-16).

1.3. El derecho a la buena administración pública

Marco normativo

Para iniciar el análisis sobre este tema, es necesario remitirse primeramente a los preceptos contenidos en el numeral primero del artículo 3, numerales 8, 9 del artículo 11, así como el artículo 82, todos de la Constitución de la República del Ecuador

(2008); que determinan el contexto dentro del cual, se concibe todo lo que se expone en la presente investigación:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

De los artículos citados, se desprende el hecho de que todo lo que se relacione con la actividad estatal en general ha de orientarse hacia la finalidad última de garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, lo cual, a su vez, constituye el más alto deber del Estado.

Sobre esta base y de acuerdo con los postulados que fundamentan la Teoría del Estado Constitucional de Justicia y Derechos de corte garantista —la cual, acoge el texto constitucional como el sustento y justificación de la existencia de Estado y la legitimidad de la Norma Suprema—, la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico debe ampararse: 1) sobre los principios y normas constitucionales; 2) sobre

los principios que, si bien no se encuentran reconocidos expresamente en la Constitución, se consideran aplicables en función de la finalidad última que justifica la existencia del Estado —denominado por la doctrina como bloque de constitucionalidad (Caicedo Tapia, 2009)—; y, 3) sobre los principios de interpretación constitucional establecidos en los artículos 424 y 427 de la Constitución de la República (2008); y, en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009).

Esta aplicación e interpretación, en definitiva, tiene la finalidad de garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, como máximo deber del Estado, Estos principios de interpretación son:

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional. - Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

2. Principio de proporcionalidad. - Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

3. Ponderación. - Se deberá establecer una relación de preferencia entre los principios y normas, condicionada a las circunstancias del caso concreto, para determinar la decisión adecuada. Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un derecho o principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro.

4. Interpretación evolutiva o dinámica. - Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales.

5. Interpretación sistemática. - Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

6. Interpretación teleológica. - Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo

7. Interpretación literal. - Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación

8. Otros métodos de interpretación. - La interpretación de las normas jurídicas, cuando fuere necesario, se realizará atendiendo los principios generales del derecho y la equidad, así como los principios de unidad, concordancia práctica, eficacia integradora, fuerza normativa y adaptación (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009).

En el caso específico de la actividad estatal de tipo administrativo —en oposición a la actividad legislativa y jurisdiccional—, estos postulados se encuentran también recogidos en el Código Orgánico Administrativo (2022), se resalta que, todos éstos resultan aplicables a todas las Funciones del Estado, en el momento en que ejercen actividades propias del ámbito administrativo, como se justifica más adelante (Gordillo, 2012, p. 92-93):

A continuación, se citan las normas del Código Orgánico Administrativo que se relacionan con el tema y que, básicamente, desarrollan las normas citadas: en párrafos anteriores:

Art. 1.- Objeto. Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.

Art. 2.- Aplicación de los principios generales. En esta materia se aplicarán los principios previstos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en este Código.

Art. 14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.

La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho

Art. 18.- Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias.

El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad.

Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar,

de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.

Art. 37.- Interés general y promoción de los derechos constitucionales. Las administraciones públicas sirven con objetividad al interés general. Actúan para promover y garantizar el real y efectivo goce de los derechos. Fomentan la participación de las personas para que contribuyan activamente a definir el interés general (Código Orgánico Administrativo, 2022).

Ahora bien, con este antecedente y con respecto al derecho fundamental a la Buena Administración Pública, en primer lugar es preciso definir los ámbitos material y subjetivo que abarca este derecho, corresponde el primero a toda actividad estatal que se enmarque dentro de lo que se denomina actividad administrativa, en el sentido aquí expuesto (Código Orgánico Administrativo, 2022, art. 42); mientras que el segundo corresponde a todos los organismos que integran el sector público, en los términos del artículo 225 de la Constitución de la República y los artículos 43, 44 y 45 del Código Orgánico Administrativo que, en su respectivo orden, establecen:

Art. 225.- El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Art. 43.- **Ámbito subjetivo.** El presente Código es de aplicación a los órganos y entidades que integran el sector público, de conformidad con la Constitución. En el caso de empresas públicas, se aplicarán las disposiciones de este Código en lo que no afecte a las normas especiales que las rigen.

Cuando en este Código se hace referencia a los términos administración o administraciones públicas se identifica a los órganos y entidades públicos comprendidos en su ámbito de aplicación.

Cuando en este Código se utiliza el término persona, además de referirse a las personas naturales, nacionales o extranjeras, se emplea para identificar a las personas jurídicas, públicas o privadas y a aquellos entes que, aunque carentes de personalidad jurídica, el ordenamiento jurídico les otorga derechos y obligaciones con respecto a la administración, tales como, comunidades de personas o bienes, herencias yacentes, unidades económicas o patrimonios independientes o, en general, universalidades de hecho o de derecho, entre otros.

Art. 44.- **Administración Pública.** La administración pública comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República.

Art. 45.- **Administración Pública Central.** El Presidente de la República es responsable de la administración pública central que comprende:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República
2. Los ministerios de Estado
3. Las entidades adscritas o dependientes
4. 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.

En ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante

decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia (Código Orgánico Administrativo, 2022).

Finalmente, antes de citar las normas que reconocen el derecho a la Buena Administración Pública, en función del estrecho vínculo que mantiene con otros derechos, como es el caso del derecho de acceso a los servicios públicos, se recalca el hecho, que es justificado en el siguiente apartado y que consiste en concebir el derecho a la tutela judicial efectiva en un sentido amplio —en virtud del bloque de constitucionalidad— y que incluye lo que se califica como tutela administrativa efectiva, como sustento del derecho al debido procedimiento administrativo.

Hecha esta salvedad, el derecho a la buena Administración Pública, de petición y los de tutela judicial efectiva y acceso a servicios públicos se encuentran reconocidos en los numerales 23 y 25 del artículo 66 y el artículo 75, ambos de la Constitución; y, en los artículos 31, 32 y 34 del Código Orgánico Administrativo que, en su orden establecen:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo

25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Art. 31.- Derecho fundamental a la buena administración pública. Las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que

se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código.

Art. 32.- Derecho de petición. Las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna.

Art. 34.- Acceso a los servicios públicos. Las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos, conocer en detalle los términos de su prestación y formular reclamaciones sobre esta materia.

Se consideran servicios públicos aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley.

Se consideran servicios públicos impropios aquellos cuya titularidad no ha sido reservada al sector público. Las administraciones públicas intervendrán en su regulación, control y de modo excepcional, en su gestión (Código Orgánico Administrativo, 2022).

Marco teórico

Si bien en el apartado 1.1. de este capítulo, se expuso una definición de la gestión pública como institución jurídica, en este momento, corresponde definir el término de actividad estatal, entendido como sinónimo de gestión o administración pública y función administrativa, pero centrado dentro del contexto del Derecho Administrativo, para lo cual se adopta la definición de este término dado por Gordillo (2012), quien manifiesta:

[...] función administrativa sería “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales. Dicho de otra forma, es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción (p. 93).

Efectivamente, como se anticipó en el apartado anterior y que coincide con el criterio del autor citado (Gordillo, 2012, p. 86-105), la función administrativa o gestión pública abarca toda actividad realizada por todos y cualquier organismo del Estado, entendido éste en función del artículo 227 de la Constitución de la República, ya citado (2008); es decir que, la gestión pública no se agota en la provisión de servicios públicos y tampoco se restringe exclusivamente a la actividad efectuada por la Función Ejecutiva, sino que abarca a todo el aparato estatal en el momento en que, ejerce funciones que implican actividades de tipo netamente administrativo.

Para ejemplificar lo expuesto, en el momento en que, se regula la forma y procedimiento para la atención al usuario que requiere acceder al sistema de justicia, independientemente de que el procedimiento que implica el ejercicio de la jurisdicción por parte de los jueces, corresponda a actuaciones propias de la Función Judicial.

En este punto, es necesario detenerse sobre el tema del concepto de servicio público como una de las formas de manifestarse la gestión pública o función administrativa. Autores como Gordillo (2012, p. 99-103), de manera general y a lo largo de su extenso catálogo de publicaciones, mantiene el criterio de que la función administrativa o actividad estatal es una sola y que la clasificación establecida por otro sector de la doctrina, lejos de tener utilidad práctica, constituye una fuente de confusión, por lo cual, recalca que la función administrativa no se reduce a la prestación de servicios públicos, pone énfasis sobre este criterio expuesto.

Por el contrario, otro sector de la doctrina, en el cual, se inscriben autores como: Tomás Fernández y García de Enterría (2011); y, Blanquer (2010), entre otros —y al cual, se adhiere también el autor de este proyecto—, son del criterio que consiste en establecer una distinción entre las distintas formas en que se manifiesta la gestión pública, no solo de tipo teórica, sino también en función de las consecuencias prácticas que se presentan, por lo cual se habla de: Actividad Administrativa de Policía, de Fomento y, de Gestión Administrativa, que presentan características particulares que merecen esta distinción, a pesar de compartir los principios básicos y generales del Derecho

Administrativo, características que, por escapar al ámbito dentro del cual se circunscribe la presente investigación, no serán analizadas en éste, sin embargo, es importante comentar al respecto.

Al retomar el tema que corresponde a este apartado, es importante plantear una definición del derecho la buena administración pública, sus fundamentos y características, con el fin de obtener un criterio teórico que guía el desarrollo de la propuesta de este proyecto investigativo.

Es importante considerar lo manifestado por Blanquer (2010, p. 88-89), quien relaciona el origen concreto del Derecho Administrativo, como rama independiente del Derecho, con el inicio del establecimiento del derecho a la administración pública como un derecho de los ciudadanos, exigible al Estado y que pretende afianzar un equilibrio entre las potestades de imperio que ostenta éste con relación al ciudadano — que permite perseguir el interés general, como máximo deber del Estado—; y, el conjunto de potestades y prerrogativas de los ciudadanos, que se traducen en prohibiciones para el Estado, que constituyen la garantía de sus derechos.

Sobre esta consideración, se establece una aproximación a la definición de derecho a la buena administración pública, que no es unánime en la doctrina, razón por la cual se ha determinado la necesidad del equilibrio mencionado en el párrafo anterior, como el fundamento y naturaleza del derecho fundamental a la administración pública.

Por este motivo, resulta preciso que remitirse a los postulados del concepto de Estado Constitucional de Derechos con corte garantista, cuyas primeras manifestaciones suelen ser determinadas por la doctrina, en los criterios expuestos por Ferrajoli (Derecho y razón, 2014), en conjunción con aquellos expuestos por Habermas (Más allá del Estado Nacional, 2008).

Esta manera de concebir al Estado tiene como una de sus características principales, la de colocar al ciudadano y sus derechos en el centro del análisis, aplicación e interpretación, tanto de la actividad estatal, como del ordenamiento jurídico. De esto

se deriva la afirmación de que el fundamento de la existencia y razón de ser del Estado radica en su deber de garantizar la efectiva vigencia de los derechos del ciudadano, los cuales son preexistentes al origen del Estado, motivo por el cual éste no otorga al ciudadano estos derechos, sino que, los reconoce y ha de garantizarlos.

Por consiguiente, el derecho a la buena administración pública ha de considerarse como de carácter fundamental, al constituir uno de los derechos inherentes del ser humano y al ser parte de ese conjunto de derechos, cuya garantía permite el desarrollo integral del ciudadano tan pronto el Estado ejecuta sus actividades con eficiencia, lo que a su vez implica, orientar esta actividad, como norte el interés general, que es el antecedente necesario para determinar si es que los derechos del ciudadano son o no efectivamente reconocidos y garantizados por el Estado (Rodríguez-Arana, 2011, p. 4-13).

En conclusión, se define a la buena administración pública como la potestad del ciudadano de exigir al Estado, la adecuación de toda su actividad alrededor del concepto de interés general, que implica establecer la centralidad del ciudadano en el análisis y ejercicio de esta actividad, garantiza la participación de aquél en la planificación y organización de la estructura estatal, para avalar la legitimidad de la gestión pública (Rodríguez-Arana, 2011, p. 2-11).

Es así que, el interés general y la centralidad del ciudadano, permiten definir las dos características principales del derecho aquí analizado. La primera, relacionada con el concepto de interés general, consiste en los principios que fundamentan, tanto su origen, como su forma de aplicación e interpretación; efectivamente, estos principios son: de eficacia, eficiencia, transparencia, igualdad, atención al diálogo social (participación) y aplicación de la ética en el ejercicio de la gestión pública (Argüello Miño, 2018, p. 22).

Por otra parte, la segunda característica se relaciona con la centralidad del ciudadano y el carácter de fundamental otorgado al derecho a la buena administración pública.

En este sentido, la segunda característica consiste en la vinculación directa y dual que tiene este derecho con otros de carácter también fundamental, es decir, para garantizar su efectiva vigencia se precisa de la observancia, cumplimiento y garantía de otro conjunto de derechos; y, además, la efectiva vigencia de éstos está sujeta a la de aquél (Blanquer, 2010, p. 85-91).

1.4. La administración de justicia como servicio público

Marco normativo

Sobre la base de lo expuesto en el apartado anterior y, como se aprecia en el marco conceptual de la institución jurídica servicio público que, por su parte, es tratado en el apartado siguiente, es necesario precisar las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano que rigen a la administración de justicia, en lo que a su carácter de servicio público se refiere.

No obstante, esto de forma previa y complementaria al análisis correspondiente, se transcribe las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (2022) que recogen los aspectos teóricos considerados por la doctrina que caracterizan al servicio público en general y sobre cuya base, se interpreta y se aplica el marco normativo que hace relación directa y específica a la administración de justicia.

En consecuencia y si bien resulta extenso, se estima conveniente incluir la larga lista de artículos del Código Orgánico Administrativo que, en definitiva, evidencian la adopción por parte del Estado, de los postulados teóricos de la Teoría de la Pos-nueva Gestión Pública, como guía para la provisión de servicios públicos y que, es analizado en el apartado siguiente, establecen los lineamientos que se observan por parte del aparato burocrático administrativo de la Función Judicial para la prestación del servicio público administración de justicia, con la finalidad de garantizar la efectiva vigencia del derecho a la buena administración pública. Hecha esta aclaración, a continuación, se presenta el catálogo normativo mencionado:

Art. 3.- Principio de 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.

Art. 4.- Principio de 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

Art. 5.- Principio de 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.

Art. 6.- Principio de 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.

Art. 7.- Principio de 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

Art. 8.- Principio de 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.

Art. 9.- Principio de coordinación. Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.

Art. 10.- Principio de participación. Las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

Art. 11.- Principio de 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

Art. 12.- Principio de transparencia. Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley.

Art. 13.-Principio de evaluación. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes de evaluación de la satisfacción de las personas frente al servicio público recibido.

Art. 15.- Principio de responsabilidad. El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas.

El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad.

Art. 16.- Principio de proporcionalidad. Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico.

Art. 17.- Principio de buena fe. Se presume que los servidores públicos y las personas mantienen un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

Art. 19.- Principio de imparcialidad e independencia. Los servidores públicos evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general.

Los servidores públicos tomarán sus resoluciones de manera autónoma.

Art. 20.- Principio de control. Los órganos que conforman el sector público y entidades públicas competentes velarán por el respeto del principio de juridicidad, sin que esta actividad implique afectación o menoscabo en el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos y entidades a cargo de los asuntos sometidos a control.

Los órganos y entidades públicas, con competencias de control, no podrán sustituir a aquellos sometidos a dicho control, en el ejercicio de las competencias a su cargo.

Las personas participarán en el control de la actividad administrativa a través de los mecanismos previstos.

Art. 21.- Principio de ética y probidad. Los servidores públicos, así como las personas que se relacionan con las administraciones públicas, actuarán con rectitud, lealtad y honestidad.

En las administraciones públicas se promoverá la misión de servicio, probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, confianza mutua, solidaridad, transparencia, dedicación al trabajo, en el marco de los más altos estándares profesionales; el respeto a las personas, la diligencia y la primacía del interés general, sobre el particular.

Art. 23.- Principio de racionalidad. La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada.

Art. 24.- Principio de protección de la intimidad. Las administraciones públicas, cuando manejen datos personales, deben observar y garantizar el derecho a la intimidad personal, familiar y respetar la vida privada de las personas.

Art. 33.- Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.

Art. 35.- Remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos. Los servidores públicos responsables de la atención a las personas, del impulso de los procedimientos o de la resolución de los asuntos,

adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas.

Art. 36.- Restricciones sobre requisitos formales. Las administraciones públicas no podrán exigir, para ningún trámite o procedimiento, partidas actualizadas de nacimiento, de estado civil o defunción, salvo el caso de cambio de estado civil.

Tampoco se exigirá partida de nacimiento cuando se presente la cédula de identidad ni documentos acreditados dentro de la misma Administración.

Art. 83.- Descentralización. La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde la administración pública central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través del procedimiento previsto en la ley.

Art. 84.- Desconcentración. La desconcentración es el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.

Art. 90.- Gobierno electrónico. Las actividades a cargo de las administraciones pueden ser ejecutadas mediante el uso de nuevas tecnologías y medios electrónicos, en la medida en que se respeten los principios señalados en este Código, se precautelen la inalterabilidad e integridad de las actuaciones y se garanticen los derechos de las personas.

Art. 242.- Procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos. Para la provisión de bienes y servicios públicos se observará al menos:

1. Estar organizados conforme con los mejores métodos, técnicas y herramientas provistos por el área de conocimiento pertinente.

2. Asignar el talento humano y los medios adecuados para satisfacer oportunamente la demanda de bienes y servicios, previamente definidos.
3. Emplear criterios de mejora continua en los procesos previamente diseñados.

Los procedimientos administrativos para la provisión de bienes o servicios están regulados a través de los actos normativos de carácter administrativo, expedidos por la máxima autoridad administrativa. Estos procedimientos estarán sujetos a las normas generales del procedimiento administrativo, previstas en este Código.

Art. 243.- Potestad de reestructuración de procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos. Es potestad de la o el Presidente de la República reestructurar los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito de la Administración Pública Central, conforme con las limitaciones previstas en este Código. Igual potestad tiene la máxima autoridad administrativa de las demás entidades del sector público (Código Orgánico Administrativo, 2022).

De la lectura de este extenso catálogo normativo, se desprende de forma evidente que, los postulados de la Teoría de la Pos-nueva gestión pública han inspirado el contenido de estas normas —y las del Código Orgánico Administrativo en general—, más aún, en el momento en que, son considerados de este cuerpo normativo, los que fundamentan su expedición en la necesidad de garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales de los ciudadanos, se toma en cuenta a la consagración del Estado ecuatoriano como uno Constitucional de derechos y justicia social, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución de la República (2008).

En este momento, al apartarse ligeramente del tema aquí tratado, la aciaga realidad ecuatoriana acerca de la gestión pública merece una pequeña digresión.

La expedición del Código Orgánico Administrativo ha sido considerada una victoria por la Doctrina Administrativista ecuatoriana, debido al avance que significa en la

contención de la actividad estatal, para evitar el ejercicio abusivo y arbitrario de ésta, en detrimento de los derechos ciudadanos.

A pesar de esto, resulta penoso evidenciar que el criterio de Schröder (2006), ya citado en un apartado anterior, todavía se constata en el país, lo que a su vez, no solo justifica la desconfianza generalizada de la ciudadanía con respecto a la eficiencia y eficacia de la actividad estatal —para el caso que aquí ocupa, la administración de justicia (Diario "El Universo", 2022)—, sino que también refleja un hecho sumamente preocupante y que tiene que ver con el divorcio existente entre la realidad social —fenomenológica— que viven los ecuatorianos cotidianamente y la realidad ideal que los gobernantes consideran el momento de dictar las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Desgraciadamente, esta situación solo reporta utilidad a los gobernantes, lo que, alimenta su ego y sus pretensiones políticas partidistas, se prescinde totalmente del imperativo análisis sociológico y hasta antropológico que, antecede a la adopción de teorías modernas y progresistas desarrolladas en el primer mundo (Pliscoff -Varas, 2017), las cuales son insertadas en el ordenamiento jurídico y que, ante los ojos del espectador externo, presentan al Ecuador como digno de elogio por este motivo, sin reparar en el hecho que todo ese desarrollo y evolución normativa, muchas veces son letra muerta para el ciudadano que exige sus derechos.

Un ejemplo claro de esto, es el desatinado criterio expuesto por la Procuraduría General del Estado, a través de varios oficios que responden a consultas efectuadas por distintos organismos estatales «Oficio PGE N° 031719, de 10 de mayo de 2019; Oficio PGE N° 16235, de 8 de noviembre de 2021, entre otros (Extractos de Pronunciamientos; Procuraduría General del Estado)» y que, olvida por completo el espíritu del Código Orgánico Administrativo, cual es el de unificar el tema de la gestión pública, especialmente lo atinente a procedimientos administrativos, empero, olvida este aspecto, dictamina como aplicables las normas que regulan el procedimiento

administrativo sancionador establecidas por cada institución pública y no el establecido en el Código Orgánico Administrativo.

Erróneamente, considera el Procurador General que este criterio es aplicable en función de los principios de especialidad e irretroactividad, afirma, que no existe derogatoria expresa o tácita de las normas que regulan los procedimientos administrativos sancionadores en cada institución pública, en el momento en que, la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Administrativo (2022), deroga expresamente toda regulación concerniente al procedimiento administrativo sancionador contenido en otros cuerpos normativos.

De esta forma, se atenta contra esa unidad procedimental que se supone pretende garantizar este cuerpo normativo y la cual, en teoría, constituía una de esas victorias mencionadas arriba, que otorgan al ciudadano el derecho de contar con un procedimiento administrativo único para exigir sus derechos al Estado.

Todo esto se debe en parte, a la renuencia demostrada por cierto sector de la Doctrina Administrativista ecuatoriana —a la cual tienen todo el derecho de mantener estos autores, por ejemplo, Secaira (2004)—, de aceptar los postulados de los nuevos enfoques doctrinarios y filosóficos que se pretende impregnar en el Derecho Administrativo y que consisten, básicamente, en el alejamiento de ciertos aspectos de rigidez y tecnicismos propios de esta rama jurídica, que resultan ciertamente controversiales pero que resultan más adecuados para concretar el fin último del Derecho Administrativo.

Lejos de constituir una herramienta para facilitar al Estado el ejercicio de su *imperium*, constituye una herramienta en favor del ciudadano, que se traduce en obligaciones y prohibiciones impuestas a la Administración Pública, con el fin de garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de los administrados (Gordillo, 2012, p. 56-106).

En este apartado, se retoma al tema analizado y, luego de esta necesaria digresión, en concordancia con los criterios doctrinarios expuestos sobre la gestión pública y, en particular, sobre su aplicación a todo el sector público, incluidas las Funciones Legislativa y Judicial en el momento en que, ejercen actividades propiamente administrativas, se encuentran el inciso segundo, a continuación del numeral cuarto, del artículo 178 y el numeral primero del artículo 181, ambos de la Constitución de la República, que erigen al Consejo de la Judicatura como el órgano administrativo de la Función Judicial:

Art. 178.- [...]

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Sobre esta base, en el Código Orgánico de la Función Judicial (2020), se establecen varias normas que contienen los principios que guían la administración de justicia, debiéndose entender que lo concerniente a las actividades netamente administrativas también está regido por estas normas —en virtud de expreso mandato de este cuerpo normativo—, así como las del Código Orgánico Administrativo, amparado en los artículos 225 de la Constitución de la República (2008) y 44 del Código Orgánico Administrativo (2022); considera que el desarrollo normativo de la actividad administrativa ejercida por la Función Judicial en el Código Orgánico de la Función Judicial no es muy completo:

Art. 3.- POLÍTICAS DE JUSTICIA.- Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución y este Código, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar

un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción.

Art. 15.- PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. - La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.

Todas las servidoras y servidores de la Función Judicial, cualquiera sea su denominación, función, labor o grado, así como los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos a su cargo. Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Art. 21.- PRINCIPIO DE PROBIDAD. - La Función Judicial tiene la misión sustancial de conservar y recuperar la paz social; garantizar la ética laica y social como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico; y, lograr la plena eficacia y acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. Toda servidora y servidor de la Función Judicial en el desempeño de sus funciones observará una conducta diligente, recta, honrada e imparcial.

Art. 280.- FUNCIONES. - A la Directora o al Director General le corresponde:

1. Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia;
5. Definir y ejecutar los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, para la selección, concursos de

oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación y formación y capacitación de las servidoras y servidores de la Función Judicial, en el ámbito de su competencia (Código Orgánico de la Función Judicial, 2020).

Marco teórico

Definición de servicio público. -Para el desarrollo del presente apartado, resulta menester referirse nuevamente al criterio doctrinario adoptado en la presente investigación, que consiste en afirmar la importancia de diferenciar entre las formas en que la gestión pública puede manifestarse, pues aquí radica en buena parte la comprensión adecuada del concepto de servicio público.

En efecto, conforme se expuso en líneas anteriores, existe un sector de la Doctrina Administrativista que no le otorga mayor importancia a las formas de manifestación de la gestión pública, entre ellos, el célebre autor, Agustín Gordillo (2012, p. 99-103); mientras que otro sector doctrinario aboga por otorgar la importancia justa a esta distinción (García de Enterría & Fernández, 2011); (Blanquer, 2010).

A pesar de que Gordillo sostiene que la gestión pública constituye una única forma de manifestarse la actividad administrativa —en contraposición a la actividad legislativa y jurisdiccional—, es quien pone de manifiesto de una forma muy clara, el hecho de que esta gestión no se reduce a la prestación de servicios públicos (2012, p. 100).

En consecuencia, sobre la base de este aserto se encuentra la justificación de establecer la referida distinción, que se vincula con los medios empleados por la Administración Pública para ejercer su actividad, denominado criterio instrumental, distinción que la Doctrina Administrativista, de forma casi unánime, la reduce a tres tipos, a saber: a) Actividad de Policía; b) Actividad de Fomento; y, c) Actividad de gestión, propiamente dicha —servicios públicos— (Blanquer, 2010, p. 375-378).

Ahora bien, al tomar en cuenta lo anterior y de forma similar a lo que ocurre con el concepto de gestión pública, la doctrina no es uniforme en cuanto al concepto de servicio público pues, como señala Marienhoff en el análisis previo a esbozar su definición de este concepto, cada autor, en su propósito de definir al servicio público de acuerdo al aspecto o aspectos que considera más relevantes para explicar la naturaleza jurídica y características de éste, pecan de imprecisos al prescindir de otros elementos que, a pesar de no ser fundamentales según el criterio del autor que se trate, sí son muy útiles para diferenciar el servicio público de otras figuras e instituciones jurídicas y, principalmente, para establecer la distinción que se hace entre función o gestión administrativa y servicio público (Marienhoff, 1982, p. 40-57).

De acuerdo con Gordillo (2012, p. 100-101), el objeto de estudio del Derecho Administrativo no consiste únicamente en el estudio y regulación de las relaciones existentes entre Administración y administrados —ámbito externo—, sino también la estructura y organización de aquélla —ámbito interno—, abarca de forma general toda actividad administrativa que se ejerza por parte del Estado, inclusive la de los órganos legislativos y jurisdiccionales, según se observa. En este sentido, se desprende la conclusión de que la función o gestión administrativa es el continente y el servicio público el contenido, al ser una de las formas en que se manifiesta la actividad administrativa.

Ahora bien, la evolución constante que se ha presentado con respecto al tema de la gestión pública, como se ha expuesto en apartados anteriores —piénsese en la transición de la gestión burocrática de desarrollo social hacia la nueva gestión pública, por ejemplo— ha significado un constante replanteamiento de la definición del servicio público, lo que, a criterio de Gordillo (2014, p. 277-294), revela lo inútil y necio que resulta este incesante afán por parte de la Doctrina Administrativista de definir al servicio público de forma precisa y estable.

Recomienda, por el contrario, se encamine la investigación jurídica sobre este tema hacia la consecución efectiva de la eficacia de los servicios públicos y la actividad

estatal en general, se prescinde de discusiones teóricas y al centrarse en la determinación de métodos eficaces para enmendar la ineficiencia del Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos, ante lo que denomina “crisis de la noción esencial o funcional del servicio público” (p. 293-294).

A pesar de coincidir plenamente con este postulado, se considera adecuado, para los fines del presente proyecto, exponer dos definiciones de la figura jurídica servicio público, que aportan muchas luces para su entendimiento. La primera definición es la ofrecida por Marienhoff (1982), quien manifiesta:

[...] por servicio público ha de entenderse toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal. (p. 93)

La segunda definición corresponde a Fernández Ruíz (2016), quien define esta figura como:

Toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona (p. 248).

Características. - De las definiciones citadas y al considerar la salvedad expuesta acerca de la crisis de la noción esencial de servicio público (Gordillo, 2014, p. 293-294), es posible determinar cinco características del concepto servicio público, las cuales, según Marienhoff (1982), son:

- a) Continuidad: [...] la prestación respectiva no debe ser interrumpida; lo contrario podría causarle trastornos al público. La "continuidad"

contribuye a la eficiencia de la prestación, pues sólo así ésta será "oportuna [...]"

- b) Regularidad: [...] debe ser prestado o realizado con sumisión o de conformidad a reglas, normas positivas o condiciones, preestablecidas. No debe confundirse "regularidad" con "continuidad". Continuo es lo que funciona sin interrupción. Regular es lo que funciona acompasadamente, conservando un ritmo [...]"
- c) Uniformidad: [...] significa que todos los habitantes tienen derecho a exigir y recibir el servicio en igualdad de condiciones [...].
- d) Generalidad: [...] significa que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos, de acuerdo a las normas que rigen a éstos [...].
- e) Obligatoriedad: «... de nada valdría decir que el servicio público debe ser continuo, regular, uniforme y general, si quien debe prestarlo o realizarlo o estuviere "obligado" a hacerlo [...] (p. 22-28).

Por último, cabe resaltar el hecho de incluir en la actualidad dentro de las características del servicio público, la relativa a la necesidad de constante actualización y modernización y que, se traduce en el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales —*gobierno electrónico*—, con el fin de orientar el ejercicio de la actividad estatal hacia la verificación de niveles mayores de eficiencia.

Si bien esto constituye una gran ventaja para agilizar muchos procedimientos administrativos, precede un análisis sobre la base de la realidad propia de cada sociedad en donde, se pretenda implementar estas tecnologías, especialmente al tomar en cuenta que —en el Ecuador, por ejemplo— gran parte de la población no tiene acceso a este tipo de tecnologías.

El hecho resaltado tendría como consecuencia que, lejos de garantizar el derecho a la buena administración pública, se anularía por completo para estas personas, lo que ha generado un acalorado debate dentro de la doctrina, entre aquellos que defienden la necesidad de garantizar la eficiencia de la gestión pública, se atiende a criterios

técnicos empresariales, que fijan sus objetivos enfocados hacia la obtención de resultados; y, entre aquellos que conciben al servicio público como una figura cuya modernización, reforma o adopción, es precedida por el respectivo análisis sociológico, con el fin de, independientemente del resultado del proceso de gestión, se satisfaga las necesidades sociales (Sacoto Romo & Cordero Moscoso, 2021, p. 95-106).

La administración de justicia como servicio público

Sobre este tema, es necesario remitirse al proceso de evolución que ha experimentado el concepto de servicio público y gestión pública, en concordancia con el marco conceptual de éstos, todo lo cual ha sido expuesto durante el desarrollo del presente proyecto. En efecto, primeramente, al tomar en cuenta la definición de gestión pública, como toda actividad administrativa efectuada por organismos estatales —incluidos los legislativos y jurisdiccionales—, ésta busca organizar, regular e implementar en el aparato burocrático estatal distintos mecanismos que, en definitiva, impliquen el cabal cumplimiento del deber máximo del Estado, garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En segundo lugar y concomitantemente, se considera que el servicio público es una de las tantas formas en las que, se manifiesta la gestión pública, mantiene un vínculo de continente (gestión pública) y contenido (servicio público), el objetivo y fin de aquél es la satisfacción de necesidades específicas, las cuales están siempre relacionadas con la efectiva vigencia de un derecho fundamental en particular, el cual, se busca garantizar a través de la prestación de este servicio.

En conclusión y sobre la base de estos postulados, resulta evidente que la administración de justicia, al tener como objetivo principal la garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y del conjunto de derechos fundamentales que orbitan a su alrededor, como el derecho de defensa, de acceso a los órganos jurisdiccionales, derecho de contradicción, entre tantos otros, cuya vigencia efectiva,

se traduce en una necesidad del colectivo, no es más que ser considerado como un servicio público (Pazmiño Lemos, 2012, p. 6-23).

De acuerdo con Gordillo (2012, p. 86-95), esto no significa de ninguna manera contradicción o desconocimiento de la independencia que, se otorga a la Función Judicial, en virtud de la teoría de separación de poderes, cuya manifestación considera el autor citado como imperfecta en todos los casos, puesto que, se atiende al criterio material que define las funciones del Estado, es claro que existen actuaciones efectuadas por organismos legislativos que resultan administrativas en su esencia; lo cual sucede también en el caso de la actividad efectuada por organismos judiciales.

De forma anticipada, por corresponder al desarrollo del capítulo 3 de la presente investigación, pero al estimarse pertinente, se coloca de manifiesto el hecho de que, tanto la Constitución de la República (2008), como el Código Orgánico de la Función Judicial (2020), permiten evidenciar la adopción de este criterio, en el momento en que, distinguen expresamente entre las actividades administrativas de la Función Judicial, frente a las propiamente jurisdiccionales, al constituir el Consejo de la Judicatura como el órgano de administración de la Función Judicial, de acuerdo con las normas ya citadas y, sin perjuicio de la poca o nula mejora que, se ha verificado en la administración de justicia, lo que es analizado en el capítulo correspondiente.

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Paradigma, modalidad y tipo de investigación

En el presente capítulo, se detalla la metodología investigativa escogida para recolectar y obtener información relevante, suficiente y diversa, con el propósito de analizar integralmente los elementos planteados como variables, en función de las interrogantes y cuyas respuestas constituyen el fundamento de la presente investigación.

De esta manera, se estructura un contexto metodológico adecuado para conseguir los objetivos planteados que consisten en determinar el fundamento teórico-jurídico de la Teoría de Nueva gestión pública y el modelo de gestión denominado cuadro de mando integral, así como la efectividad que signifique la implementación de la propuesta desarrollada en el capítulo 3, apoyada sobre las consideraciones doctrinarias, tanto de los modelos de gestión *per sé*, como de los principios del Derecho Constitucional y Administrativo expuestos que, se considera justifican plenamente la postura adoptada en la presente investigación.

Para los propósitos de este trabajo, resultan apropiadas: la investigación documental, descriptiva, con enfoque exclusivamente cuantitativo, con el fin de contrastar la documentación que, se presenta a través de doctrina de la Teoría de Nueva gestión pública, del modelo de gestión denominado cuadro de mando integral y del Derecho Constitucional y Administrativo, así como de las normas relacionadas, contenidas en ordenamiento jurídico ecuatoriano.

De modo que, los distintos métodos escogidos, empleados con un enfoque cuantitativo exclusivamente, permiten abordar el tema de investigación de manera integral, se considera que las ciencias sociales necesitan fundamentarse en diversos métodos para entender los procesos que interactúan en los objetos estudiados que son el foco de su interés (Pascuas, 2019).

Dicho lo anterior, el análisis completo del paradigma que constituye la Nueva gestión pública es posible, a través de las técnicas empleadas para la recolección, organización y procesamiento de los datos obtenidos y en virtud de las características y finalidad propias de cada uno de los métodos de investigación escogidos y el enfoque cuantitativo otorgado a ellos, se entiende la idea de paradigma como la visión elemental que, se obtiene del objeto de una ciencia específica, sobre lo cual, se sustenta el proceso de estudio y se determinan las interrogantes que son necesarias responder para llegar a la indagación científica (Habermas, 1986, p. 53-75).

En consecuencia, los métodos escogidos y el enfoque cuantitativo aplicado mediante el análisis de contenido, considerado como una “técnica de investigación para la descripción objetiva sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de las comunicaciones, con el fin de interpretarlas.” (López & Sandoval, 2013, p. 15), validan la descripción y propuesta de solución del problema, planteado éste desde una óptica netamente teórico- doctrinaria y normativa.

Así también, la aplicación de lo expuesto permite arribar a conclusiones y recomendaciones —previamente examinadas y controvertidas— que resulten válidas en función del problema que se estudia, se considera que un criterio representa los elementos comunes de las diversas perspectivas científicas.

Ahora bien, la dimensión teórica consiste en la opinión propia del investigador acerca del denominado estado del arte del tema de investigación. Por esta razón, la confrontación entre criterios doctrinarios analizados, permite establecer el marco conceptual, características, ventajas y desventajas que representan la implementación de la Teoría de nueva gestión pública, a través del modelo de gestión denominado Cuadro de Mando Integral, en el primer nivel de atención al usuario del sistema de administración de justicia en el Ecuador.

Posterior a esto, se delimita el campo doctrinario que sirve de sustento para el examen del problema, se contrasta los criterios doctrinarios expuestos en la investigación De

este análisis se desprenden conceptos y criterios de interpretación generales acerca de la Teoría de la nueva gestión pública, así como de otros conceptos que integran el marco conceptual de la investigación, como serían, por ejemplo, el modelo de gestión denominado Cuadro de Mando Integral; el derecho a la buena Administración Pública, la administración de justicia como servicio público, desde la óptica de las nuevas teorías de interpretación y aplicación los principios del Derecho Constitucional y Administrativo.

De esta manera, sobre la base de los principios jurídicos que orientan la efectiva vigencia del derecho a la buena administración pública, el posterior análisis de la normativa aplicable permite determinar los valores jurídicos que sustentan la postura adoptada acerca de lo que, se considera como buena administración pública.

Una vez definido el ámbito normativo —sustantivo y adjetivo— dentro del cual, se analiza el tema de investigación y junto con el conocimiento doctrinario que se obtiene, se confronta la teoría científica a la luz de los valores jurídicos relevantes, para delinear la orientación del tema de investigación.

Con este propósito, se precisan los valores jurídicos de la normativa que ha observado el legislador para implementarla, para luego analizarlos desde el punto de vista del criterio doctrinario adoptado e identificar los valores jurídicos y la finalidad última que se presentarán como determinantes del sentido que guía el tema de investigación. Posterior a esto, se definen los valores jurídicos que se consideran relevantes para fundamentar la investigación y sus resultados, así como la finalidad que se persigue con aquélla, sobre la base de los procesos de esclarecimiento científico basado en la investigación cuantitativa (Hernández, Fernández y Baptista; 2003, p. 15-17).

Es necesario recalcar que, si bien el Plan de Acción del Informe sobre la Encuesta Nacional de Percepción sobre el Uso, Confianza y Satisfacción de los Servicios Prestados por las Unidades Judiciales On Line: Periodo Emergencia Sanitaria (Covid –19), Dirección Provincial de Carchi, se considerarse como una descripción de un

hecho verificado (investigación de campo), por su naturaleza, representa realmente una observación de tipo documental, que refleja niveles —cuestionablemente altos, se considera una realidad *vox populi* que demuestran lo contrario— de satisfacción y credibilidad que el usuario posee con respecto a la administración de justicia en el Ecuador, de acuerdo con el criterio de la autoridad administrativa jurisdiccional.

Por estos motivos, resulta clara la razón para escoger los métodos de investigación documental y descriptivo, pues la recopilación de documentos relevantes para la investigación, consistente en bibliografía y normas jurídicas, permiten, sin recurrir a otros métodos, obtener la información necesaria para el desarrollo de la investigación.

Se inicia del presupuesto de recolectar la información documental mediante la técnica dogmática, es posible adquirir un conocimiento imparcial del estado doctrinario en que se encuentra el tratamiento de la Teoría de la nueva gestión pública, así como de los demás conceptos que conforman el marco conceptual de la investigación. De igual manera, se emplea los principios de la hermenéutica jurídica, la identificación del marco normativo aplicable al caso en estudio implica la reunión de las normas que, por su jerarquía o especialidad, aportan luces para el proceso interpretativo e investigativo, independientemente de si se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el tema investigado.

Por su parte, el método descriptivo constituye un filtro esencial el momento de adoptar una postura propia sobre el tema, pues aporta con la certeza de contar con elementos de juicio suficientes y adecuados para que la postura se revele en el producto final como válida y contextualizada, lo que a su vez, otorga credibilidad a la investigación, se inicia de la premisa de que la investigación científica se mantiene en la conceptualización de los agentes investigados para construir y determinar la realidad que en él interactúan (Rojas, 2020).

En conclusión, al desarrollar la investigación sobre la base del método científico descrito, se posibilita la emisión de juicios de valor que se encuentren validados por el

contexto teórico del tema formado a partir de dicho método científico, se toma en cuenta aspectos ontológicos y epistemológicos, de acuerdo a lo manifestado por Lévano Castro (2016) sobre esto.

2.2. Procedimiento para la búsqueda y procesamiento de datos

Sin perjuicio de los métodos documental, descriptivo y de campo, escogidos para su implementación dentro del proceso de desarrollo de la investigación; en el terreno específico de lo jurídico, la recolección de la información se efectúa a través del método dogmático, con un enfoque cuantitativo.

El método dogmático, como se manifestó, se emplea para definir el contexto teórico de tema, en el sentido de proporcionar un criterio del “ser” (García Amado, 1994, pp. 3-24), entendido este término como la comprensión, conceptualización y definición acerca de la naturaleza jurídica y los alcances de una figura o institución jurídica, resultado del análisis reflexivo-crítico que se aplica a las distintas teorías consultadas, sobre la base del cual se desarrolla la investigación.

Este ámbito del “ser” se complementa a través de la dimensión axiológica asignada al tema por el investigador, considerada como el conjunto de normas y principios jurídicos aplicables al tema en estudio, en función del criterio adoptado, es decir, el resultado es el criterio que sirve de base crítica-analítica para la investigación, mediante la correlación existente entre la dimensión ontológica-axiológica determinada para la materia que conforma el tema en estudio.

Efectivamente, el método dogmático que se adopta se presenta como el más adecuado para los fines de esta investigación, que se apoya sobre un enfoque sociológico, se entiende que el objetivo principal del proyecto, radica en expresar el juicio de valor del investigador acerca de la eficiencia en la prestación del servicio público administración de justicia, que resulta de implementar los postulados de la

Teoría de la Nueva gestión pública, con los reparos y precauciones de tipo metodológicas y culturales que se presentan en el desarrollo respectivo del tema.

Por lo que se refiere a la recolección de información teórica y normativa, sólo resta decir que la técnica aplicada consiste en una de tipo deductiva-reflexiva, que supone un ejercicio de contrastación de la teoría y doctrina estudiadas, sin sesgos ideológicos ni conceptos preconcebidos, para comprender el tema de estudio desde una perspectiva global y luego, mediante el respectivo ejercicio crítico-reflexivo —en donde ya entra en juego la subjetividad del investigador—, formar el criterio doctrinario, con el cual, se analiza el aspecto axiológico del tema.

Así también, la recolección de información normativa para el caso en estudio, consiste en el análisis de las normas y principios que son considerados aplicables en la práctica jurídica cotidiana —se toma en cuenta que existe más de un criterio al respecto— para aplicar una especie de “filtro”, que viene dado por la opinión que el investigador se forma una vez definido el ámbito teórico del tema en estudio. De esta manera, se incluyen normas que no necesariamente regulan la materia analizada, ni la administrativa-estatal, sino que se lo define con sustento en la idea de integralidad del ordenamiento jurídico y considera, principalmente, las normas y principios constitucionales, en virtud del principio de jerarquía normativa.

Todo esto con la finalidad de poseer un contexto gnoseológico definido y validado por el conocimiento jurídico previo, el aspecto ontológico que se extrae de la doctrina y teorías consultadas y la dimensión axiológica que supone la normativa y principios que se consideran aplicables para el estudio del tema. Con respecto a la normativa y principios que se estiman aplicables para el estudio del tema, su validez proviene, básicamente, de su vigencia desde una perspectiva positivista del asunto.

Como resultado, la validez de la investigación radica en el sentido que se otorga a ésta, manifestado en el criterio propio del investigador, el cual se desarrolla a lo largo del contenido de la presente investigación y que se apoya sobre la teoría y doctrina,

cuya validez la determina el prestigio de los autores consultados. Adicionalmente, la información seleccionada mediante el respectivo ejercicio crítico-analítico y que sustenta el criterio del investigador, sumado al criterio axiológico construido, que se compone del conjunto de valores contenidos en normas y principios jurídicos que se estiman relevantes, justifican la propuesta expuesta en el presente proyecto y que tiene como objetivo, la mejora del servicio en el primer nivel de atención al usuario brindado por el sistema de administración de justicia.

Arribado a este punto, el método de procesamiento de la información consiste en uno de tipo epistemológico, sobre la base del materialismo dialéctico; y, mixto —deductivo-inductivo—, con el fin de determinar criterios objetivos aplicables para el tema de estudio y que permitan, de acuerdo con el marco teórico expresado en el capítulo primero, definir un conjunto de aspectos y la perspectiva o alcance que se otorga a cada uno para proponer una forma o mecanismo de implementación de la Teoría de la Nueva gestión pública, que no implique un ejercicio arbitrario de la actividad estatal.

Esto se desprende de la propia definición de epistemología, como la ciencia que “estudia el conocimiento humano y el modo en que el individuo actúa para desarrollar sus estructuras de pensamiento”, entonces, su objeto de estudio comprende “el origen, la estructura, los métodos y la validez del conocimiento, y también se conoce como la teoría del conocimiento y está relacionada con la metafísica, la lógica y la filosofía de la ciencia” y que implica la “posibilidad del conocimiento, es decir, si es posible que el ser humano logre el conocimiento total y genuino, y da origen el conocimiento” (Bustos Lombana, Amezcua Marroquín, Mahecha Rojas, Tafur Moya, & Hernández Franco, 2015)

De esta forma y, sobre la base de las conclusiones extraídas, es posible para el investigador emitir recomendaciones debidamente informadas, actualizadas y razonadas, para la eventual adopción de medidas por parte de la Administración, sea a través de reformas legales, a través de capacitación al personal que conforma el aparato burocrático del primer nivel de atención al usuario de la administración de

justicia, tienen como finalidad el reconocimiento y garantía del goce y efectiva vigencia de los derechos constitucionales, específicamente, los derechos a la buena Administración Pública y la tutela judicial efectiva.

CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Modelos de gestión pública en el Ecuador

Ámbito nacional general

La inestabilidad política que ha caracterizado al Ecuador a lo largo de su historia republicana, sumado al carácter clientelar que caracteriza al manejo de la política en el país, ha producido un desarrollo paupérrimo de los sistemas de gestión pública, constantemente modificados, sin objetivos a largo plazo claros y sin la determinación de procesos y actores encargados de la organización, planificación y ejecución de los aspectos concernientes a la gestión pública; evidentemente, tampoco ha existido una precisión acerca de los métodos de evaluación de dicha gestión (Guerrero Salgado & Velasco Sánchez, 2015, p. 240-241).

De acuerdo con los autores citados, la situación del Ecuador, en lo que a gestión se refiere, la mayoría de datos sobre ésta se obtuvo a partir de estudios realizados por organizaciones internacionales; dicho sea de paso, estos estudios se orientaban casi exclusivamente hacia programas de bienestar social y no incluía datos sobre la gestión pública correspondiente a sectores como la administración de justicia, calidad de atención en servicios como los Registros Públicos, entre otros. Por este motivo, manifiestan los autores Guerrero Salgado & Velasco Sánchez (2015):

Desafortunadamente, se trató de evaluaciones esporádicas, fundamentalmente auspiciadas por organismos internacionales, de las que no se desprendió una política institucionalizada. En un diagnóstico de capacidades de las estructuras de planificación, seguimiento y evaluación, desarrollado por Senplades en 2008, se identificaron múltiples problemas: la mitad de los ministerios estudiados no contaba con mecanismos de MyE; en esa misma proporción, se carecía de una política de rendición de cuentas; había una escasa participación de las unidades territoriales en dichos procesos, así como carencias de

capacitación y alta rotación de personal, falta de recursos tecnológicos para compensar la dispersión geográfica y falta de metodologías e instrumentos homogéneos, entre otros aspectos (p. 249).

Se continúa el análisis efectuado por los autores citados (p. 250-255), esta situación permaneció casi inmutable hasta el año de 2007, en el momento en que, el gobierno asumió la dirección del país desde ese año y que constituye un período relativamente largo y de cierta estabilidad política, impulsó cambios estructurales muy significativos, que tuvieron como objetivo principal retomar por parte del Estado —entiéndase la Función Ejecutiva— la rectoría sobre la planificación y organización de su actividad.

Además, sumado al fuerte apoyo político de las demás Funciones del Estado con el que contaba el gobierno de ese entonces, resultó en el establecimiento de un sistema de gestión pública coherente con los postulados del nuevo texto constitucional, que permitió definir políticas a mediano plazo, con mecanismos y objetivos claros para cristalizar el novedoso y original concepto de “Buen vivir” (*sumak kawsay*), sobre el cual se fundamenta el Estado Constitucional de Justicia y Derechos, previsto por la Constitución de la República (2008).

A partir de este completo panorama que es presentado en la obra citada, se extraen como características principales de este último proceso, en el cual, se instauró la Teoría de la nueva gestión pública: la descentralización de la actividad estatal mediante la delegación y asignación de competencias específicas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; la creación de varios Sistemas de gestión administrativa concentrados en torno a la planeación, seguimiento, monitoreo, coordinación interinstitucional, evaluación, levantamiento de información, supervisión y capacitación.

Con respecto a la actividad estatal y en función del proyecto político emprendido; la implementación de plataformas informáticas para incrementar la operatividad de los diferentes Sistemas a través de la definición y articulación de estrategias, indicadores,

metas, proyectos, procesos, objetivos y mecanismos de evaluación, con el fin de monitorear el desarrollo de la gestión y los resultados obtenidos; la elaboración de los “Planes Nacionales para el Buen Vivir”, que definieron objetivos a mediano plazo, así como mecanismos para conseguirlos e implicaban la jerarquización de niveles de planeación con el fin de alinear las estrategias, metodología, agendas, proyectos y planes sectoriales con los nacionales, en función de los objetivos superiores planteados (Guerrero Salgado & Velasco Sánchez, 2015, p. 250-254).

Es innegable el mérito, que reconoce a esta iniciativa, por el gran éxito que se debió a una presencia muy marcada del ejecutivo en la generalidad de instancias gubernamentales; sin embargo, los resultados de este proceso no fueron los esperados, debido, principalmente, a la perennidad de los criterios y la idiosincrasia con los cuales se concibe el ejercicio de la política en el país.

Efectivamente, la implementación de este proceso significó un crecimiento exponencial del aparato burocrático que, desde los altos directivos, hasta los funcionarios públicos de los demás niveles de jerarquía, demostraron mucho desinterés en la continua mejora que exigía el modelo de gestión implementado, limita su accionar al cumplimiento formal de parámetros para asegurar sus puestos de trabajo, mas no con miras a la satisfacción real y efectiva de las necesidades sociales.

Además, la falta de coordinación entre los Sistemas de gestión —que cuentan con plataformas informáticas propias de cada Institución que los integran—, junto con el establecimiento de indicadores que no presentan mayor justificación o pertinencia, provocó la producción de información poco confiable y escasamente socializada; gestión que, ejercida en función del resultado exclusivamente considerado desde el ámbito del procedimiento administrativo y no desde la satisfacción de las necesidades sociales (Ministerio del Trabajo, 2018), por funcionarios públicos designados sobre la base de criterios clientelares y no de idoneidad o cualificación, tuvo como resultado un avance muy poco significativo, se considera la magnitud del ambicioso proyecto político emprendido (Guerrero Salgado & Velasco Sánchez, 2015, págs. 255-261).

Función Judicial del Ecuador y su modelo de gestión

Breve antecedente histórico

Desde la creación del primer órgano de administración de justicia, denominado Corte de Justicia, erigido en el año de 1821, la evolución de la Función Judicial ecuatoriana se caracterizó por la concentración en el órgano de las competencias jurisdiccionales y administrativas (Mendieta Ochoa, 2010, p. 6-8).

Resulta válido suponer que, la gestión administrativa de la Función Judicial presentó semejantes características que el resto de las Funciones del Estado —modelo burocrático clásico—, se toma en cuenta lo manifestado en el capítulo 1 sobre la evolución de la gestión pública y sus postulados doctrinarios, así como lo expuesto en el apartado anterior de este capítulo acerca de esta evolución pero centrada en el caso ecuatoriano y que, eventualmente, ante las constantes crisis de gobernabilidad e inestabilidad política del pasado, junto con los procesos de modernización impulsados a finales de la década de 1990, perfilaron el modelo que se implementó paulatinamente hasta la actualidad.

Precisamente, este proceso de modernización, plasmado en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, constituye el inicio de la separación definitiva de las competencias jurisdiccionales de aquellas administrativas, mediante la creación del Consejo de la Judicatura, establecido en el artículo 206 del derogado texto constitucional, que lo define como el órgano administrativo de la Función Judicial, se restringe la actividad exclusivamente jurisdiccional como competencia de los distintos tribunales de justicia, cortes y juzgados (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998).

Posteriormente, en el año 2007, el gobierno de turno de ese entonces propone la creación de una nueva Constitución, que entró en vigencia en el año 2008 y, además de mantener al Consejo de la Judicatura como órgano administrativo de la Función

Judicial, desarrolla un poco más la regulación sobre cuya base ha de desenvolverse la gestión del servicio público administración de justicia (Mendieta Ochoa, 2010, p. 31-32).

El rol del Consejo de la Judicatura

De manera semejante a lo suscitado en el caso de la actividad estatal en general, pese a la merecida deferencia que, debe concederse a la iniciativa emprendida en función del ambicioso proyecto político del gobierno de aquel período, los resultados obtenidos con respecto a la administración de justicia no reflejaron un avance significativo en lo que a la mejora de la gestión pública se refiere.

Ciertamente, resulta destacable la enorme inversión efectuada en infraestructura física, la creación de más dependencias judiciales, tanto ordinarias como especializadas, así como la implementación de herramientas tecnológicas para el desarrollo de varias actividades judiciales y la creación o modificación de cuerpos legales que, en teoría, responden a las nuevas tendencias jurídico-doctrinarias.

Resaltan principalmente, el Sistema Automático de Trámites Judiciales del Ecuador (SATJE); la implementación del casillero judicial electrónico; la adaptación — especialmente durante el período de confinamiento por la pandemia de COVID-19— de mecanismos digitales para la tramitación de las causas.

En consonancia con el proyecto político emprendido, la administración de justicia adoptó un modelo de gestión influenciado en gran medida por los postulados de la Teoría de la Nueva gestión pública, lo cual se encuentra claramente reflejado en el establecimiento de diversos protocolos, manuales y planes estratégicos, que presentan las características descritas por la doctrina como integrantes de este modelo de gestión.

Es así que, del contenido de estos instrumentos se evidencia la adopción de perspectivas referentes a objetivos y planificación con visión de mediano plazo, diversificación de actividades mediante especialización departamental de los procesos de gestión, establecimiento de mecanismos para la evaluación del desempeño, programas de capacitación para el talento humano, definición de indicadores para el levantamiento de información y un especial énfasis en la participación ciudadana como medio idóneo para alcanzar los niveles de eficiencia perseguidos.

Efectivamente, en el Plan Estratégico de la Función Judicial 2019-2025, se establece como modelo de gestión administrativa lo que se denomina Modelo Dinámico de Formación de la Estrategia; ahora bien, debe considerarse que la doctrina define a la estrategia como el resultado directo del pensamiento estratégico, el que, a su vez, implica el establecimiento de un método organizado y sistemático que posibilita observar, Pulido Riveros (2008):

un panorama amplio que no sólo se concentra en lo interno, sino también en el entorno; los cuales deben ser permanentemente vigilados a fin de anticiparse a los cambios y realizar propuestas pertinentes para mantener las ventajas. Constituye el inicio, porque es la forma más adecuada de realizar un análisis que permita a la organización pensar frente a su proyecto empresarial y generar una respuesta efectiva a su reto estratégico (p. 11).

Sobre esta base, es necesario remitirse en este momento a la clasificación de modelos de gestión que hace la doctrina, que se ha identificado 4 de ellos: a) Operativo; b) Directivo o de corto plazo; c) Estratégico o de largo plazo; e, d) Integral. Este último, corresponde al Cuadro de Mando Integral, "... que comprende los tres anteriores con el objetivo de disponer de una visión global e integral de la organización (Workmeter, Business Software Solutions)".

Esto confirma lo aquí aseverado, pues se evidencia claramente que, independientemente de los resultados obtenidos, el modelo de gestión adoptado por

el Consejo de la Judicatura desde el año 2013 hasta la actualidad es el Cuadro de Mando Integral, al establecer como guía para la actividad administrativa elementos adicionales a la estrategia, cuya medición se efectúa mediante indicadores preestablecidos por este organismo, elementos que corresponden a las demás perspectivas determinadas por la doctrina como características de este tipo de modelo, de acuerdo a lo ya expuesto en el apartado 1.2. del presente trabajo y que se relacionan con aspectos como la evaluación del desempeño, la importancia otorgada al cliente, la mejora de la organización interna a través de la planificación estratégica; y, importancia otorgada a la transparencia de la gestión.

Se continúa con el análisis acerca del rol del Consejo de la Judicatura, corresponde exponer brevemente el proceso de evolución que ha tenido el tratamiento de la gestión administrativa por parte del órgano administrativo de la Función Judicial antes de pasar a analizar la situación actual del tema.

Así, el primer instrumento emitido fue el Modelo de Gestión de Consejo de la Judicatura, en septiembre 2011 (Consejo de la Judicatura Transitorio, 2011), que contempla una reestructuración de la Función Judicial. Posteriormente, se emite el Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019 (Consejo de la Judicatura, 2013).

En 2015, se desarrolla concretamente este plan, a través de la Resolución No. 312-2015, que reforma la Resolución 070-2014, de 28 de abril de 2014 y que contiene el Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos que incluye la Cadena de Valor, su Descripción, el Mapa de Procesos, la Estructura Orgánica y la Estructura Descriptiva del Consejo de la Judicatura de Nivel Central y Desconcentrado. A su vez, este Estatuto es nuevamente reformado a través de la Resolución No. 184-2016, de 30 de noviembre de 2016, permanece vigente esta regulación hasta la actualidad (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2016).

Modelo de gestión en la actualidad

El antecedente directo que determina el contexto actual de la gestión administrativa en la Función Judicial, lo constituye la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, emitido por la Organización de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015 (Organización de Naciones Unidas (ONU), 2015).

Mediante Resolución de 20 de julio de 2017, la Asamblea Nacional adopta este instrumento internacional e instó al Ejecutivo implementar la Agenda 2030 como política de Estado (Presidencia de la República del Ecuador, 2018); en virtud de este mandato, mediante Resolución No. 003-2017-CNP, de 22 de septiembre de 2017, el Consejo Nacional de Planificación aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, denominado también “Plan Toda una Vida”, que implementó los 17 objetivos de desarrollo sostenible determinados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Consejo Nacional de Planificación, 2017).

Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo No. 371, de 19 de abril de 2018, se declara como política de Estado al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Presidencia de la República del Ecuador, 2018). Tanto este plan, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, establecen entre sus objetivos, la implementación de mecanismos para garantizar la eficiencia de la administración de justicia; el fomento de una participación ciudadana mucho más activa, que permita no sólo el acceso al servicio público administración de justicia, sino también su evaluación y la propuesta de alternativas para devolver la confianza a la ciudadanía respecto de la actividad jurisdiccional; la modernización del Estado mediante herramientas de tecnología digital, entre otros (Consejo Nacional de Planificación, 2017).

Una vez delimitado el contexto dentro del cual, debe enfocarse la Administración Pública, en virtud de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es menester desviarse un poco del tema aquí tratado, para describir la evolución paralela de varias regulaciones emitidas por el Ejecutivo, a través de sus distintos organismos, que se

refieren directamente a la calidad del servicio que, garantizan los funcionarios públicos al ciudadano usuario, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cuyo contenido es observado imperativamente por el Consejo de la Judicatura el momento de regular todo lo concerniente al tema de la gestión administrativa de la Función Judicial.

En primer lugar, destaca la promulgación de la Ley Orgánica para La Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (2018) y su Reglamento (2019), en donde se establecen una serie de mandatos y procedimientos, cuyo objetivo es simplificar los trámites que el ciudadano cumple para ejercer o exigir sus derechos, se prioriza la participación ciudadana, la implementación de herramientas tecnológicas y la instauración de sistemas de evaluación de la calidad del servicio.

Por otra parte, en su calidad de ente rector del ramo, el Ministerio del Trabajo emitió los Acuerdos Ministeriales: MDT-2018-0041 de 10 de abril de 2018 (Ministerio del Trabajo, 2018) y MDT-2018-0081, de 21 de mayo de 2018 (Ministerio del Trabajo, 2018), mediante los cuales se dicta: la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño y la Norma Técnica para la Evaluación y Certificación de la Calidad del Servicio Público, respectivamente, que define y homologa los parámetros e indicadores que consideran todas las instituciones que prestan servicios públicos. Además, establece una Guía Metodológica (Ministerio del Trabajo, 2018), como complemento de los acuerdos mencionados, se desarrolla la regulación de mecanismos y criterios que deben aplicarse al momento de evaluar la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Posteriormente, esta Cartera de Estado, emite varias normas y guías metodológicas de carácter técnico, se establece parámetros claros para efectuar los procesos de evaluación y control, tanto de la actuación de los funcionarios, la satisfacción de los usuarios y la calidad del servicio, considerado a partir de la forma que presenta cada trámite administrativo y su adecuación con los objetivos de optimización y

simplificación establecidos en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, para su constante mejora e innovación. Así, se encuentran:

- Norma Técnica para la Mejora Continua e Innovación de Procesos y Servicios (Ministerio del Trabajo, 2019)
- Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio (Ministerio del Trabajo, 2019)
- Norma Técnica para Seguimiento de la Simplificación de Trámites (Ministerio del Trabajo, 2019)
- Guía Metodológica para la Aplicación de la Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio, Satisfacción de la Calidad del Servicio y de la Atención del Servidor Público (Ministerio del Trabajo, 2020)
- Guía Metodológica para la Aplicación del Capítulo III de la Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio, Atención al Usuario, Protocolos, Canales de Atención y Procedimientos de Aplicación (Ministerio del Trabajo, 2020)
- Norma Técnica de Control para el Cumplimiento de los Planes de Simplificación de Trámites Institucionales (Ministerio del Trabajo, 2021)
- Guía Metodológica de Control para el Cumplimiento de los Planes de Simplificación de Trámites Institucionales (Ministerio del Trabajo, 2021).

Sobre esta base y con la línea establecida por los instrumentos mencionados en el apartado anterior, con el fin de actualizar ciertos aspectos referentes a la gestión administrativa de la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura emite la Resolución No. 104-2019, que contiene el Plan Estratégico de la Función Judicial 2019–2025 (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2019).

Con respecto a los servicios de primera línea, específicamente de la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura emite el Protocolo Genérico de Manejo Documental y Archivístico para Judicaturas a Nivel Nacional (Consejo de la Judicatura, 2020),

mediante el cual establece un proceso integral y definido, exigible a los funcionarios administrativos que prestan este tipo de servicio, para concretar los objetivos del Plan Estratégico para la Función Judicial 2019–2025.

No obstante, haberse previsto la vigencia del Plan Estratégico de la Función Judicial promulgado en 2019 hasta el año 2025; en septiembre de 2021, con el fin de adecuar el Plan de Desarrollo Nacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y mejorar ciertos aspectos que se consideraron por parte del Gobierno presentaban esta necesidad, se promulga el Plan denominado “Creando Oportunidades” (Consejo Nacional de Planificación, 2022),

Esto refuerza los criterios e indicadores que tienden a garantizar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, la participación ciudadana y la evaluación de los funcionarios que brindan servicios públicos, especialmente aquellos que mantienen contacto directo con el usuario. En consonancia, el Consejo de la Judicatura, emite la Actualización de la Planificación Estratégica de la Función Judicial 2021-2025, mediante Resolución 140-2022, de 16 de junio de 2022 (Consejo de la Judicatura, 2022).

A pesar de que estos instrumentos presentan mucha similitud con aquellos que los antecedieron, resalta el énfasis especial en la calidad del servicio público y la participación ciudadana dentro del proceso de evaluación, a través de encuestas de satisfacción y un programa de quejas y sugerencias, con el fin de retroalimentar la información generada internamente y corregir las falencias en la aplicación del modelo de gestión anterior con relación a estos aspectos; además refuerzan la perspectiva relativa al talento humano con el establecimiento de criterios más precisos para aplicar el sistema de meritocracia implementado por el Consejo de la Judicatura en el año 2011, en el momento en que, presentó su plan de reestructuración de la Función Judicial (Consejo de la Judicatura Transitorio, 2011).

Sin embargo, al igual que en el caso de la gestión pública en general, situación descrita en el apartado 3.1., los resultados del nuevo modelo de gestión implementado por el Consejo de la Judicatura no han sido los esperados, como se aprecia en el siguiente apartado y, a pesar de los pretenciosos y cuestionables datos presentados por el propio Consejo de la Judicatura con respecto a la opinión que tiene la ciudadanía acerca de la administración de justicia (Consejo de la Judicatura, 2017).

Si bien se fortalece la perspectiva concerniente al talento humano y la participación ciudadana, a través de los indicadores, mecanismos y procesos previstos para este fin, la realidad que enfrenta la ciudadanía no ha variado mucho en comparación con períodos anteriores. De acuerdo con la información obtenida durante el desarrollo de la presente investigación, resulta muy evidente que el mayor problema que enfrenta la iniciativa de reestructuración de la Función Judicial, tiene que ver con la idiosincrasia dominante en las personas que conforman el aparato burocrático y en la forma de concebir el ejercicio de la política que caracteriza al Ecuador (Guerrero Salgado & Velasco Sánchez, 2015, p. 239-241).

El clientelismo, el caudillismo y la retórica demagoga que impera en la gran mayoría de procesos políticos en el Ecuador —si no todos—, se trasladan hacia el ordenamiento jurídico (Schröder, 2006, p. 12-14), hecho reflejado en la adopción de novedosos conceptos y teorías, sin una reflexión previa sobre la oportunidad y viabilidad de su adopción, que implica a su vez, la inexistencia de mecanismos y estrategias claras para su implementación. Una muestra muy clara que justifica todo lo expuesto, a continuación.

En todos los Planes Estratégicos de la Función Judicial, así como en el Estatuto Integral Orgánico de Gestión de Procesos del Consejo de la Judicatura, se hace referencia a la necesidad de mejorar la calidad del servicio público administración de justicia brindado por los funcionarios administrativos a los usuarios, a través de la capacitación y la evaluación de desempeño, inclusive se menciona este aspecto en

informes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que serán brevemente analizados en el siguiente apartado.

Sin embargo, el resultado siempre es igual, es decir, en el momento en que, en un nuevo Plan Estratégico se definen los puntos débiles que exigen atención y corrección inmediata, se encuentra el tema de la deficiente atención directa al usuario; de manera análoga, en el último informe de rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura, correspondiente al período 2021, se menciona exactamente lo propio, como un problema que merece atención en el próximo período (Consejo de la Judicatura, 2022).

A pesar de esto, no se evidencia mejora alguna sobre este aspecto y, lo que es peor, cada vez que el informe de rendición de cuentas respectivo hace una exposición del tema referente al control disciplinario, se observa, efectivamente, destituciones de funcionarios administrativos por actuaciones irregulares —funcionarios judiciales también integran esta lista—; sin embargo, no existe un solo caso de destitución a directivos o funcionarios jerárquicamente superiores, quienes son los encargados de implementar estos procesos de capacitación, lo cual amerita el planteamiento de la pregunta: ¿Son efectivos los procedimientos de capacitación, se considera que el servicio al usuario no ha mejorado?.

La respuesta, obviamente, es un rotundo no; sin embargo, no se evidencia la aplicación de procesos de evaluación alguna a dichos altos directivos en dicha rendición de cuentas, menos aún sanciones ante el evidente incumplimiento de sus funciones (Consejo de la Judicatura, 2022, p. 82-88).

Por otra parte, los altos índices de eficiencia y confianza de la ciudadanía con respecto a la administración de justicia que maneja el Consejo de la Judicatura, son el resultado de concebir esta eficiencia, como se ha puesto de manifiesto constantemente en el presente trabajo, sobre la base del cumplimiento de procesos netamente administrativos —recibir un escrito o requerimiento, facilitar un expediente; por poner ejemplos—.

Esto sin tomar en cuenta la satisfacción real del usuario que se manifiesta en el cumplimiento total de sus expectativas al acceder al aparato judicial; es decir, el objetivo que tiene el ciudadano cada vez que presenta ese escrito o solicita un expediente, que se traduce, en definitiva, en la exigencia de sus derechos; todo esto, sin mencionar los casos en que la aparente disminución del tiempo de espera para la atención al usuario (Consejo de la Judicatura, 2022), constituyen aquellos en que éstos claudican ante la larga espera y simplemente se marchan o aquellos en los cuales son atendidos y despachados al instante por no cumplir con requisitos formales muchas veces absurdos —no estar en una carpeta el libelo de demanda; o no encontrarse en “orden” los documentos presentados, por ejemplo—.

Por último, sobre este aspecto, conviene tener presente que más de la mitad de los casos presentados en la lista de funcionarios públicos destituidos, corresponde a casos mediáticos, cuyos protagonistas han sido varios políticos y sus acostumbrados escándalos por actos de corrupción (Consejo de la Judicatura, 2022, p. 90).

Sobre este análisis, cabe mencionar la concepción de eficiencia de los jueces adoptada por el Consejo de la Judicatura y que consiste simplemente en despachar causas, sin existir datos reales y precisos acerca del nivel de cumplimiento de las órdenes contenidas en dichos despachos, a pesar de que existe un departamento que, en teoría, se encarga de levantar la información sobre este aspecto (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2016). En consecuencia y similar a lo que sucede en el caso de la capacitación, cabe la pregunta: ¿Se garantiza eficazmente el derecho a la tutela judicial efectiva, con un “papel” extendido por la autoridad judicial que le otorga la razón a un ciudadano? Nuevamente, por desgracia, un rotundo no es la respuesta.

Finalmente, se encuentra el tema de la participación ciudadana, que se ha restringido a la organización de conferencias y seminarios por parte del Consejo de la Judicatura y que están dirigidos a la ciudadanía en general. Si bien es digna de reconocimiento esta iniciativa, se tiene presente que la participación ciudadana está limitada por el

Consejo de la Judicatura en torno a los temas que este organismo determina y no se posibilita a la ciudadanía proponer los temas que se tratan.

Sobre esto último, de una forma muy ocurrente por parte del Consejo de la Judicatura —por lo inverosímil— se incluye en la parte final del informe de rendición de cuentas analizado (Consejo de la Judicatura, 2022, p. 118-121), una serie de preguntas, supuestamente, planteadas por la ciudadanía —supuestamente, pues no se identifica la fuente de dichas interrogantes— que el organismo administrativo de la Función Judicial asume que representa el cumplimiento cabal de promover y considerar la participación ciudadana como instrumento imprescindible para la retroalimentación del modelo de gestión y su eventual mejora.

Sin embargo, resulta en extremo notorio el carácter falaz de dicha información solo con observar las preguntas planteadas, cuyo contenido —convenientemente— resulta muy adecuado para ratificar aspectos tratados en dicho informe, algunos de los cuales, inclusive, corresponden a subtítulos del documento.

Percepción ciudadana con respecto a la administración de justicia

Se considera todo lo expuesto en el presente trabajo de investigación, las declaraciones hechas por el Consejo de la Judicatura en los Planes Estratégicos que han sido emitidos desde el año 2011, en el sentido de admitir el problema de la ineficiencia del servicio público administración de justicia de forma permanente a través del período que va desde el 2011 hasta la actualidad, resulta absolutamente inverosímil que, a pesar de todo esto, el Consejo de la Judicatura publique cifras sumamente altas, correspondientes al nivel de confianza que tiene la ciudadanía con respecto a la administración de justicia, que alcanzan inclusive hasta casi el 80% de aprobación por parte de la sociedad civil (Diario "El Telégrafo: El Decano Digital", 2015).

Cabe recalcar que este medio de prensa es de carácter público y resulta muy conocido el hecho de haber servido de plataforma comunicacional en favor del Gobierno; además, el porcentaje de confianza ciudadana fue un poco más bajo en el año 2017, pero mayor al 50%, que inclusive, significó el reconocimiento como el primer país de América Latina en niveles de confianza ciudadana en el sistema de administración de justicia (Consejo de la Judicatura, 2017); por último, en el año 2021, la Actualización del Plan Estratégico de la Función Judicial 2019-2025, refleja una aceptación menor —pero todavía muy elevada— de casi el 50% de aprobación. (Consejo de la Judicatura, 2022, p. 203).

El fenómeno de este alto nivel de confianza de la ciudadanía, pese a que el problema nunca se modificó —de acuerdo a los criterios expuestos por el Consejo de la Judicatura en los Planes Estratégicos de 2013 y 2019—, se explica por Armendáriz (2020), manifiesta la autora que, la influencia y acaparamiento de las Funciones del Estado ejercida por el Presidente de la República de ese entonces, tenía un efecto directo sobre la opinión pública, a través de un modelo de Estado de Propaganda, lo que explica el hecho que los niveles de confianza ciudadana en el sistema de administración de justicia sea bastante similar al nivel de aceptación que tenía el Presidente en los respectivos períodos, además de ser un claro ejemplo de la política de tipo caudillista que caracteriza a casi todos los países de América Latina, durante gran parte de su historia.

Efectivamente, no resulta coherente el optimismo del Consejo de la Judicatura con la realidad que se ha presentado, casi sin cambios, con un sistema judicial corrupto, ineficiente y politizado, sumado a la ineficiencia administrativa, lo que resulta *vox populi* entre los profesionales del Derecho que se enfrentan día a día contra el ejercicio procesal. Esto se infiere por los altos porcentajes presentados por parte del aparato comunicacional del Estado, mientras que, los reportes técnicos de los Planes Estratégicos exponen datos muy distintos.

Estos últimos guardan más coherencia con los datos estadísticos presentados por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos del 2020, con respecto al servicio público en general, presenta datos fluctuantes a la baja entre el 65 y 70% de satisfacción ciudadana desde el 2013, pero consideran aspectos netamente administrativos como gentileza, accesibilidad, entre otros; sin embargo, con respecto a la administración de justicia específicamente, presenta datos nunca mayores al 65% de satisfacción y a la baja desde 2013, fija un porcentaje de aceptación ciudadana del 51% al 2020 (Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, 2021, p. 19-22).

La Corporación Participación Ciudadana, en 2016, presenta un informe sobre la independencia de la Función Judicial, lo que, contradice el optimismo del Consejo de la Judicatura —79% de aceptación— con un porcentaje más realista del 47%, se sitúa de manifiesto que, no obstante, se reconoce el avance en cuanto a infraestructura y herramientas tecnológicas, éste no es suficiente para recobrar la confianza de la ciudadanía, pues aspectos fundamentales sobre la administración de justicia —sobre los cuales se atribuye la ineficiencia de ésta— no han cambiado casi nada con respecto a períodos anteriores, perenniza el problema de la ineficiencia y, por ende, la desconfianza (Oleas, y otros, 2016, p. 7-11).

Estos aspectos tienen que ver con el tiempo de respuesta, la politización de los procesos de selección, la falta de capacitación de los servidores administrativos, entre otros, que permiten poner en duda la independencia de la Función Judicial, especialmente una vez que los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura, provienen del Ejecutivo (Oleas, y otros, 2016, p. 7-13). Esto es corroborado por Vera & Llanos (2016), siempre que manifiestan el período entre el 2014 y el 2017, 77 jueces eran cercanos, de una u otra forma, a la ideología del partido gobernante.

El período comprendido desde el 2017 hasta el 2020 representó una época sumamente crítica pues, desde el Consejo de la Judicatura y el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, ya se mencionaba el hecho de la problemática que

significaba la falta de confianza de la ciudadanía con respecto a la Función Judicial, refleja niveles ligeramente inferiores al 50% y siempre a la baja.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con motivo de una solicitud de información proveniente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), pone en evidencia las deficiencias que presenta el sistema de administración de justicia y que se relacionan no solo con la actividad de los jueces, sino también con la actividad de los funcionarios administrativos, destaca del contenido de este informe, la recomendación de fortalecer los procesos de capacitación y evaluación del desempeño, especialmente de los órganos supervisores y directivos, para garantizar los derechos ciudadanos (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Coordinación General de Relaciones Internacionales, 2017, p. 7-8).

En el año 2020, ante una serie de escándalos de corrupción provenientes de servidores judiciales y administrativos de la Función Judicial, originados particularmente por el proceso de renovación de la Corte Nacional de Justicia, algunos medios de comunicación presentaban datos muy preocupantes sobre la desconfianza de los ecuatorianos en el sistema de justicia, uno de ellos reflejó un porcentaje del 17% de credibilidad.

Así también, se presenta un hecho muy relevante que refleja en gran medida el inicio del problema de la desconfianza, habla acerca del proceso de calificación de los nuevos jueces y eventual selección, lo que, expone de manifiesto la gran cercanía de algunos candidatos con el Gobierno de ese entonces y, lo que es peor, la negativa del Consejo de la Judicatura de entregar información y permitir el ingreso a dos organizaciones civiles de veeduría, lo que motivó que uno de estos grupos claudique en su afán de vigilar la transparencia del proceso (Radio Pichincha 95.3 FM, 2020).

Por último, en el año 2022, como se expuso en las primeras páginas de esta investigación, el porcentaje de credibilidad de la Función Judicial continúa preocupantemente bajo, lo ubica en el 17% del año 2020 (Diario "El Universo", 2022),

son varios los sectores que abogan por el fortalecimiento de la evaluación del desempeño y la transparencia (Diario "La Hora", 2022).

3.2. Propuesta

Una vez desarrollado el aspecto teórico del presente proyecto, corresponde exponer la propuesta respectiva, sobre la base de esta información teórica, pretende determinar aspectos concretos que, ha de implementarse en el modelo de gestión de la Función Judicial, con el fin de aportar criterios que posibiliten el mejoramiento del servicio público administración de justicia y devolver a la ciudadanía la confianza requerida en el sistema de justicia, para asegurar y garantizar los derechos ciudadanos y el cumplimiento del deber máximo del Estado.

Primeramente, es necesario recalcar el hecho de que, desde el 2011, a lo que se inició el proceso de transformación de la Función Judicial, se ha adoptado el modelo de gestión denominado Cuadro de Mando Integral; esto se desprende de las características que presentan los diferentes planes estratégicos emitidos por el Consejo de la Judicatura, a pesar de la denominación otorgada por este organismo a la metodología adoptada.

Sobre esta esta línea, las características se revelan haber sido adoptadas con el fin de establecer estrategias sistemáticas a corto y largo plazo que, a través de la especialización y descentralización de actividades, la generación constante de información, se apoya en procesos de capacitación y evaluación constante, todo lo cual, se determina mediante indicadores que permitan traducir en números y porcentajes toda esta información, con el fin de perfeccionar el modelo y garantizar, al menos en teoría, la satisfacción de las necesidades sociales perseguidas siempre que el ciudadano acude al sistema de administración de justicia.

Sobre esta base, se presentan criterios muy concretos que consideran todas aquellas críticas expuestas, tanto por la doctrina, como por el investigador y que se consideran

precedentes y, más aún, necesarias para evitar la falta de celeridad y eficiencia en la prestación del servicio público, materia del presente proyecto.

Además, si bien el objetivo principal de estos criterios es que sean implementados en el primer nivel de atención al usuario, por ser el que tiene relación directa e inicial con éste, también se ha considerado el resto de niveles jerárquicos, los cuales, luego del respectivo ejercicio reflexivo-crítico, se ha determinado que constituyen una fuente por demás relevante acerca del origen del problema de la desconfianza ciudadana y la ineficiencia de la administración de justicia en el Ecuador.

Fines. - Es el primer criterio que se propone como el fundamento del replanteamiento y reestructuración del modelo de gestión. Del estudio efectuado, se ha evidenciado y como se aprecia a lo largo del contenido de este proyecto, una de las principales falencias que presenta el modelo de gestión actual —y que se ha presentado constantemente a través del tiempo— lo constituye la orientación hacia la cual se dirige el concepto de eficiencia y que se reduce al cumplimiento de objetivos netamente administrativos, que los servidores públicos de todo nivel se preocupan de cumplir de una forma muy displicente, con el fin de mantener sus puestos de trabajo y no con la finalidad de ser actores directos para el cumplimiento del deber máximo del Estado.

Por este motivo, se considera el carácter de dinámico que, se otorga a los indicadores y las estrategias, conviene implementarse éstos con el propósito último de medir el nivel de prestación del servicio público, tanto con respecto a los funcionarios de primer nivel, como en relación a los supervisores y directivos de la Función Judicial.

Capacitación. - Como manifiestan varios autores citados en este proyecto, la capacitación no consiste únicamente en impartir conocimientos para cumplir los objetivos de gestión administrativa propiamente dichos, que incluyan capacitación en códigos de ética y, en general, de socialización de información relevante —como recomiendan los postulados de la Pos-nueva gestión pública—, lo que permite que el funcionario de primer nivel, además de constituir el contacto inicial y directo con el

ciudadano, cuente con información y métodos de interpretar y emplear esta información para ser un agente activo en el proceso de mejora constante a la que propende el Cuadro de Mando Integral, es decir, la retroalimentación, en este caso, interna.

Evaluación. - Sobre la base de lo expuesto, el proceso de evaluación no debe reducirse a verificar el cumplimiento de procesos sistemáticos de prestación del servicio, algunos que son ciertamente importantes, mas no relevantes —atención con una sonrisa, por ejemplo—. Efectivamente, la interrelación que mantienen los diferentes criterios, permite concluir que, siempre que el funcionario público conoce los fines últimos de la prestación del servicio público —satisfacción de la necesidad social—, posee información y conocimiento sobre procesos, desarrollo de la gestión y resultados obtenidos, coadyuva a la participación activa de todos los niveles de gestión.

Por este motivo, además de la verificación acerca de procesos de gestión, conviene implementarse en la evaluación, criterios de aporte que incluye el servidor público en su evaluación, que colaboren con los supervisores y directivos en la tarea de perfeccionamiento y, si es del caso, corregir perspectivas o indicadores.

Transparencia y participación. - Desgraciadamente y, al tomar en cuenta el criterio expuesto por Schröder (2006), los cargos directivos de la Administración Pública, lejos de ser asumidos con un concepto de patriotismo y altruismo, constituyen la expresión máxima del carácter clientelar de la política ecuatoriana y sirven como plataforma para estos directivos, tanto de ascender en el negocio de la política, como forma de alimentar su ego. Resulta deleznable la actuación del Consejo de la Judicatura manifestada en el proceso de renovación de la Corte Nacional de Justicia del 2020, al haber negado a los grupos veedores la entrega de información acerca de este proceso e impedirles presenciar las distintas reuniones mantenidas.

Esta falta de transparencia solo demuestra el temor de los directivos de presentar toda la información relativa a sus actuaciones, por los motivos obvios. Esto es muy perjudicial para el tema de la participación, interna y externa, pues no permite la colaboración de los funcionarios de primera línea, ni tampoco de la ciudadanía, los cuales, sin la información necesaria, no se forma un criterio preciso sobre la base de sus tan importantes experiencias adquiridas por el contacto directo con la prestación del servicio público *per sé*.

Aunque resulte un tanto utópico concretar efectivamente este propósito, es imperativo que se implementen normas que exijan la socialización de la información, la limitación de declarar ésta como reservada y, sobre todo, mecanismos efectivos para la determinación de responsabilidad de los supervisores y directivos ante el incumplimiento de sus funciones, así como sanciones ejemplares que disuadan a sus sucesores el momento que pretendan asumir actitudes similares.

CONCLUSIONES

- Se determina que, desde el 2011, se ha adoptado por parte del Consejo de la Judicatura el Cuadro de Mando Integral, como modelo de gestión administrativa, aunque denominado de diversas formas, pero, establece métodos, mecanismos, estrategias e indicadores que corresponden a aquellos determinados por la doctrina como integrantes fundamentales de este modelo de gestión.
- Independientemente de la denominación, la forma de aplicarlo no ha sido la más adecuada, pues se ha centrado la finalidad del modelo en el cumplimiento de aspectos administrativos de trámite, prescinde totalmente de mecanismos para determinar el cumplimiento de las expectativas del ciudadano siempre que accede al servicio público, lo que repercute negativamente en la eficiencia de éste.
- A pesar de que se establecen, de hecho, mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos administrativos de primer nivel de la Función Judicial y sus correspondientes consecuencias; el germen de la ineficiencia administrativa y la respectiva desconfianza de la ciudadanía que esto genera, se halla en la falta de mecanismos de evaluación para los niveles jerárquicamente superiores, que son los que determinan los indicadores, estrategias y demás aspectos que definen la línea de acción de la gestión administrativa; en conclusión, la determinación inadecuada de estos aspectos son los que, precisamente, siempre que aplicados, no reportan los resultados esperados.
- La falta de transparencia y de capacitación efectiva, han perennizado la ineficiencia de la gestión administrativa, al no contar con datos precisos e información confiable que permitan la orientación eficaz de los procesos de

capacitación a los servidores públicos, así como también afecta a la posibilidad de participación ciudadana.

- El proceso de reforma que requiere el modelo de gestión administrativa de la Función Judicial no puede agotarse en la simple reforma normativa, pues la ineficiencia refleja todo un sistema idiosincrático con el que se concibe el ejercicio de la función pública; en consecuencia, si bien complicado, se requiere un cambio de la mentalidad, no solo del aparato burocrático, sino de la sociedad en general.

RECOMENDACIONES

- Es muy recomendable que la ciudadanía, sea a través de grupos sociales, sea de forma individual, exijan la transparencia de la información, para contar con un marco preciso que permita una participación ciudadana activa y propositiva que permita un proceso de reforma adecuado y eficaz.
- Es necesario determinar procesos de evaluación de desempeño que propendan a establecer el nivel de cumplimiento de los fines últimos que persigue la prestación del servicio público administración de justicia y no solo el cumplimiento de aspectos relativos al trámite de las solicitudes ciudadanas.
- Al tomar en cuenta, la falta de transparencia que se evidencia por parte de los directivos del Consejo de la Judicatura, es imperativo que se modifique totalmente esta situación, para que los ciudadanos y los servidores públicos de primer nivel cuenten con la información necesaria para ejercer la participación activa que exigen los postulados doctrinarios del Cuadro de Mando Integral y la Teoría de la Pos-nueva gestión pública.
- Es necesario establecer mecanismos de evaluación a los directivos del Consejo de la Judicatura y consecuencias disuasivas frente al incumplimiento de sus funciones, pues, como se manifestó, el germen de la ineficiencia radica en el desacertado diseño de los Planes Estratégicos de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública; Fondo de Cultura Económica, 1ra ed. electrónica, México*. Recuperado el 25 de julio de 2022, de [www.wordpress.com: https://marcel agon zal ez du ar te.f il es .w ord pr ess .co m/2018/01/aguiar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf](https://www.wordpress.com/2018/01/aguiar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf)

Arellano , D., & Cabrero, E. (2005). *La Nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público; Revista Gestión y Política Pública, Volumen XIV (3), II Semestre de 2005; págs. 599-618*. Recuperado el 24 de julio de 2022, de www.gestionypoliticapublica.cide.edu; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); México: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/06ARELLANO.pdf

Argüello Miño, L. V. (2018). *La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública; ; Tesis de Maestría Universidad Andina Simón Bolívar*. Recuperado el 27 de julio de 2022, de www.repositorio.uasb.edu.ec; Repositorio digital Universidad Andina Simón Bolívar: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6366/1/T2712-MDACP-Arguello-La%20configuracion.pdf>

Armendáriz, P. (28 de octubre de 2020). *Trusting the Dependent Judiciary: Evidence From Ecuador*. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 643-674.

Recuperado el 4 de agosto de 2022, de www.scielo.cl; Scientific Electronic Library Online: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2020005000120&script=sci_arttext

Barros da Silva Filho, J., & Rodríguez González, R. (2004). *Una Nueva Visión del Cuadro de Mando Integral para el Sector Público*; *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión Vol. 2 (4)*, 2004, págs. 117-148, *Observatorio Iberoamericano de de Contabilidad de Gestión*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.observatorio-iberoamericano.org; Repositorio digital, Observatorio Iberoamericano de de Contabilidad de Gestión, *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*: http://www.observatorio-iberoamericano.org/ricg/N%C2%BA_4/Joao%20Batista%20Barros%20y%20Ricardo%20Rodr%C3%ADguez%20Gonz%C3%A1lez.pdf

Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo, Tomo I* (1 ed.). Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch.

Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo, Tomo II* (1ra ed.). Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

Bustos Lombana, A., Amezquita Marroquín, D., Mahecha Rojas, K., Tafur Moya, Z., & Hernández Franco, J. (2015, febrero 20). *Epistemología, objetivos, utilidades y ramas de la Epistemología*. Retrieved junio 19, 2022, from prezi.com: https://prezi.com/obm_gimfv6pp/epistemologia-objetivos-utilidades-y-ramas-de-la-epistemol/

Caicedo Tapia, D. A. (23 de octubre de 2009). *El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. Derechos Humanos más allá de la Constitución*. Recuperado el 20 de julio de 2022, de www.revistas.uasb.edu.ec; Foro, Revista de Derecho, No 12, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador / CEN • Quito, 2009: <http://www.revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/download/370/367>

Chanduvi Vargas, R. (5 de julio de 2015). *La nueva gestión pública. Evolución y tendencias en Perú*. Recuperado el 4 de marzo de 2022, de www.gestiopolis.com; Revista digital Gestiópolis: <https://www.gestiopolis.com/la-nueva-gestion-publica-evolucion-tendencias/>

Chica Vélez, S. (enero-junio de 2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. *Revista Administración & Desarrollo Vol. 39 (53), págs 57-74*. Recuperado el 23 de julio de 2022, de www.dialnet.unirioja.es; Repositorio digital de la Universidad de la Rioja, España: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3776682.pdf>

Chica Vélez, S., & Salazar Ortiz, C. (2016). *Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?*; *Revista Administración & Desarrollo*, 46 (1), 100-125. Recuperado el 26 de julio de 2022, de www.esapvirtual.esap.edu.co; Repositorio digital, Escuela Superior de administración Pública; Colombia: <http://www.esapvirtual.esap.edu.co/objetivos/index.php/admindesarro/article/view/89>

Código Orgánico Administrativo. (2022). *R. O. N° 31 Sup., 07-07-2017, última reforma 21-1-2022.*

Código Orgánico de la Función Judicial. (2020). R.O. No.544, Sup.; 9 de marzo de 2009; última modificación: R. O. No. 345, 1er Sup.; 8 de diciembre 2020.

Consejo de la Judicatura. (23 de abril de 2013). *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de www.ohchr.org; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): <https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session27/EC/Anexo7.pdf>

Consejo de la Judicatura. (3 de febrero de 2015). *Ecuatorianos evalúan positivamente a la Función Judicial, según revelan estudios de opinión externos e internos*. Recuperado el 29 de julio de 2022, de www.funcionjudicial.gob.ec; Consejo de la Judicatura: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/componen/kit>

Consejo de la Judicatura. (marzo de 2022). *Rendición de Cuentas 2021*. Recuperado el 4 de agosto de 2022, de www.funcionjudicial.gob.ec; Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/ww/pd/Libro%20RC%202022.pdf>

Consejo de la Judicatura. (16 de junio de 2022). *Resolución No. 140-2022, 16 de junio de 2022; Actualización de la Planificación Estratégica de la Función Judicial 2019–2025; R. O. No. 90, Sup. II; 23 de junio de 2022*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.edicioneslegales-informacionadicional.com; Ediciones Legales S.A.: http://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU90_2022.pdf

Consejo de la Judicatura de Ecuador. (agosto de 2020). *Plan de Acción del Informe sobre la Encuesta Nacional de Percepción sobre el Uso, Confianza y Satisfacción de los Servicios Prestados por las Unidades Judiciales On Line: Periodo Emergencia Sanitaria (Covid –19), Dirección Provincial de Carchi*. Recuperado el 7 de marzo de 2022, de www.funcionjudicial.gob.ec/otai/p/DOCUMENTOS/direcciones/transparencia/provincias2020/carchi/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20encuestas.pdf

Consejo de la Judicatura Transitorio. (septiembre de 2011). *Modelo de Gestión de Consejo de la Judicatura*. Recuperado el 29 de julio de 2022, de [www.funcionjudicial.gob.ec: https://w ww .fu nci onj udi cia l.g ob. ec /ww w/p d f/planificacion/modelogestio c j . P D F](https://www.funcionjudicial.gob.ec/ww w/p d f/planificacion/modelogestio c j . P D F)

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Coordinación General de Relaciones Internacionales. (4 de abril de 2017). *Respuesta a Información Solicitada para el Grupo de Trabajo sobre Prevención de la Corrupción*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.unodc.org; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito \(UNODC\): https://w ww .u no dc .o rg/ do cu ments/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2017-August-21-23/ Co ntributions_NV/Ecuador_ES.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2017-August-21-23/Contributions_NV/Ecuador_ES.pdf)

Consejo Nacional de Planificación. (22 de septiembre de 2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021; R.O. No. 234, 19 de enero de 2018*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de [www.registroficial.gob.ec; Registro Oficial del Ecuador: https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/pu bl ic ac io ne s/suplementos/item/download/9374_ce1dd95435816688abee1bb28104249](https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/download/9374_ce1dd95435816688abee1bb28104249)

Consejo Nacional de Planificación. (20 de septiembre de 2022). *Resolución No. 002-2021-CNP, 20 de septiembre de 2022; Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025; R. O. No. 544, Sup. IV; 23 de septiembre de 2021*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.esacc.corteconstitucional.gob.ec; Corte Constitucional del](http://www.esacc.corteconstitucional.gob.ec)

Ecuador: https://esacc.or.te.co.nstitucion.l.gob.ec/storage/api/v1/1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWkljoiNWVmNmQ3MjUtOTlmMi00OGFiLTg5NzMtNzRjNTQzOWExYmU3LnBkZiJ9

Constitución de la República del Ecuador. (2008). R. O. N° 449 de 20-10-2008. *Última reforma en R.O. N° 377, Sup., 25-01-2021.*

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998). R. O. No. 1, de 11 de agosto de 1998 (derogada).

Diario "El Telégrafo: El Decano Digital". (5 de febrero de 2015). En Ecuador hay alta confianza en el castigo al delito (Infografía). www.eltelegrafo.com.ec; Diario "El Telégrafo: El Decano Digital". Guayaquil, Guayas, Ecuador.

Diario "El Universo". (7 de febrero de 2022). *El 83 % de los ecuatorianos no confía en la justicia. Aquí las razones.* Recuperado el 24 de julio de 2022, de www.eluniverso.com; Diario "El Universo": <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/el-83-de-los-ecuatorianos-no-confia-en-la-justicia-aqui-las-razones-nota/>

Diario "La Hora". (16 de abril de 2022). *Se está perdiendo la confianza en la Justicia.* Recuperado el 29 de julio de 2022, de www.lahora.com.ec; Diario "La Hora": <https://www.lahora.com.ec/loja/perdiendo-confianza-justicia-ecuatoriana/>

Diario "Expreso". (4 de marzo de 2020). *El Estado atraviesa una masiva crisis de credibilidad*. Recuperado el 24 de julio de 2022, de www.expreso.ec; Diario "Expreso": <http://www.expreso.ec/actualidad/atraviesa-masiva-crisis-credibilidad-6224.html>

Fernández Ruíz, J. (2016). *Grandes Temas Constitucionales; Derecho Administrativo; Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; 1ra. ed.* (G. Secretaría de Cultura, Ed.) Recuperado el 25 de julio de 2022, de www.biblio.juridicas.unam.mx; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM): <https://bibliojuridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>

Fernández Santos, Y., Fernández Fernández, J. M., & Rodríguez Pérez, A. (abril de 2008). *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas; Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; No.6; junio de 2008, págs. 75-105; Universidad de León*. Recuperado el 5 de junio de 2022, de www.researchgate.net; ResearGate: https://www.researchgate.net/publication/42253261_Modernizacion_de_la_Gestion_Publica_Necesidad_incidencias_limites_y_criticas

Ferrajoli, L. (2014). *Derecho y razón* (Primera reimpression ed.). Madrid: Editorial Trotta.

García Amado, J. A. (1994, enero 1). *La Filosofía de Derecho y sus temas, sobre la no necesidad de la "Teoría de Derecho" como sucedáneo*. Retrieved junio 19, 2022, from Knowledge Media Institute, The Open University, United Kingdom: <https://core.ac.uk/download/pdf/83564646.pdf>

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo* (14 ed.). (E. Civitas, Ed.) Madrid, España.

García Sánchez, I.-M. (mayo de 2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias; Revista Presupuesto y Gasto Público No 47, 2007, págs. 37-64 ; Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, España*. Recuperado el 29 de julio de 2022, de www2.congreso.gob.pe, : [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)

Gordillo, A. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo V, Primeras Obras, 1ra ed.* Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo II, La defensa del usuario y del administrado* (1 ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Fundación de Derecho Administrativo.

Guerrero Salgado, E., & Velasco Sánchez, E. (2015). *Acercamiento a los procesos de monitoreo y evaluación de la República del Ecuador: Proceso político y énfasis en el control gerencial; Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. (G. Pérez Yarahuán, & C. Maldonado Trujillo, Edits.) Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.dds.cepal.org; Repositorio digital, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Naciones Unidas (ONU): https://dds.cepal.org/rede soc /archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf

Guzmán, B. A., Quesado, P. R., & Lima Rodrigues, L. M. (2012). *El Cuadro de Mando Integral como Herramienta de Gestión Estratégica del Conocimiento; Revista Perspectivas em Gestão & Conhecimento, João Pessoa, No. 2.(1), p. 70-102, enero-junio 2012*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de www.researchgate.net; ResearchGate professional network: https://www.researchgate.net/publication/276949771_El_Cuadro_de_Mando_Integral_como_Herramienta_de_Gestion_Estrategica_del_Conocimiento

Habermas, J. (1986). *Conocimientos e interés en la ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.

Habermas, J. (2008). *Más allá del Estado Nacional* (4ta ed.). Madrid, España: Editorial Trotta.

Hernández Bridat, C. (30 de abril de 2014). *Alcances de la Nueva gestión pública; Revista digital Analéctica, vol. 0 (4), 2014*. Recuperado el 24 de julio de 2022, de www.portal.amelica.org; Repositorio digital, Asociación Civil sin fines de Lucro AmeliCA A.C.: <http://portal.amelica.org/amelia/jatserp/251/2511080009/html/index.html>

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (marzo de 2021). *Boletín Técnico de Resultados 2020. Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares (Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo)*. Recuperado el 4 de agosto de 2022, de www.gobiernoelectronico.gob.ec; Gobierno Electrónico: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-para-la-Evaluaci%C3%B3n-y-Medici%C3%B3n-de-la-Percepci%C3%B3n-de-la-Calidad-de-los-Servicios-P%C3%ABlicos2.pdf>

Kaplan, R., & Norton, D. (junio de 2005). *El cuadro de mando integral; Fundació Factor Humà*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de www.factorhumana.org; Publicaciones Fundació Factor Humà: https://factorhumana.org/attachments_secure/article/8312/UC_QCI_cast.pdf

Kaplan, R., & Norton, D. (2016). *El cuadro de mando integral. The Balanced Scorecard* (3ra ed.). Barcelona, España: Ediciones Gestión 2000.

Lévano Castro, S. (2016, septiembre). *La ontología, epistemología y los estudios en traducción*. Retrieved junio 18, 2022, from Repositorio de la Universidad Ricardo Palma: <https://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/URP/2281/a17.%20Sofia%20Levano%20Castro%2C%20La%20ontolog%C3%ADa%20y%20epistemolog%C3%ADa%20y%20los%20estudios%20de%20traducci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=La%20ontolog%C3%ADa%20se%20encarga%20d>

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). R. O. N° 52, Sup. de 22-10-2009. *Última reforma, R.O. N° 134, Sup., de 3-02-2020.*

Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de los Trámites Administrativos. (2018). *R.O. No. 353, Sup., 23 de octubre de 2018.*

Ley Orgánica para La Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. (10 de octubre de 2018). *R.O. No. 353, Sup., 23 de octubre de 2018.* Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.gob.ec; Gobierno Electrónico: <https://www.gob.ec/sites/default/files/2019-06/Ley%20de%20simplificacion.pdf>

Leyton Pavez, C., & Gil Martín, J. (2017). *Cuadro de mando integral aplicado a la gestión pública en municipios*; *Revista Academia & Negocios Vol.3 (2) 2017 pp. 55-66*, Universidad Politécnica de Cataluña. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.upcommons.upc.edu; Repositorio digital Universidad Politécnica de Cataluña: www.upcommons.upc.edu/bistream/handle/2117/114323/Municipios-%20Veersiñedatad.a.pdf; jsessionid=CED591B536DCE D841F8B32200E7993B4?sequence=1](http://www.upcommons.upc.edu/Repositorio%20digital%20Universidad%20Politecnica%20de%20Catalu%C3%B1a/ww%20w.%20up%20co%20mm%20on%20s.%20up%20c.%20ed%20u%20/%20bi%20st%20re%20am%20/%20ha%20nd%20l%20e%2021%2017%20/%20114%2032%203/Municipios%20-%20Ve%20rs%20i%20n%20e%20d%20i%20ta%20d%20a.%20pd%20f%20%3B%20js%20e%20ssi%20on%20id%20=%20CED591B536DCE%20D841F8B32200E7993B4?sequence=1)

Limpas, J. L. (2012, enero). *El método del estudio de casos como estrategia metodológica para desarrollar habilidades investigativas en la formación del jurista*; *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*; Vol. 13; enero de 2012. Retrieved julio 19, 2022, from http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572012000100005; http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572012000100005

López, A. (2003). *La Nueva gestión pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Recuperado el 24 de julio de 2022, de www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar; Biblioteca Digital Municipal; Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales; Universidad Nacional de Quilmes: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>

López, N., & Sandoval, I. (2013, 10 1). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. Retrieved junio 18, 2022, from UNISONTV: http://picas.unicon.mx/wp-content/uploads/2013/10/1_Metodos_y_tecnicas_cuantitativa_y_cualitativa.pdf

Marienhoff, M. (1982). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot. Obtenido de www.academia.edu.

Mendieta Ochoa, M. (octubre de 2010). *Propuesta de un Modelo de Gestión y de Calidad en el servicio para la Función Judicial del Ecuador: Aplicación práctica en la Función Judicial del Azuay, Tesis de Maestría, Universidad de Cuenca*. Recuperado el 29 de julio de 2022, de [www.dspace.ucuenca.edu.ec](http://dspace.ucuenca.edu.ec); Repositorio Institucional Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2724/1/tm4458.pdf>

Ministerio del Trabajo. (10 de abril de 2018). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0041; Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño; R.O. No. 218, Sup., 10 de abril de 2018; últimas reformas Acuerdos Ministeriales: MDT-2019-023, 30-01-19; MDT-2019-085, 15-04-19*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de www.trabajo.gob.ec; Ministerio del Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ec/acuerdos-ministeriales/>

Ministerio del Trabajo. (21 de mayo de 2018). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0081; Norma Técnica para la Evaluación y Certificación de la Calidad del Servicio Público; R. O. No. 245, 21 de mayo de 2018*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de <https://www.trabajo.gob.ec>; Ministerio del Trabajo: <https://www.trabajo.gob.ec/acuerdos-ministeriales/>

Ministerio del Trabajo. (noviembre de 2018). *Guía Metodológica para la Medición y Evaluación de la Percepción de la Calidad de los Servicios Públicos*. Recuperado el 28 de julio de 2022, de www.gobiernoelectronico.gob.ec; Gobierno Electrónico del Ecuador: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-para-la-Evaluaci%C3%B3n-y-Medici%C3%B3n-de-la-Percepci%C3%B3n-de-la-Calidad-de-los-Servicios-P%C3%BAblicos2.pdf>

Ministerio del Trabajo. (noviembre de 2018). *Guía Metodológica para la Medición y Evaluación de la Percepción de la Calidad de los Servicios Públicos*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.gobiernoelectronico.gob.ec; Gobierno Electrónico: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-para-la-Evaluaci%C3%B3n-y-Medici%C3%B3n-de-la-Percepci%C3%B3n-de-la-Calidad-de-los-Servicios-P%C3%BAblicos2.pdf>

Ministerio del Trabajo. (9 de septiembre de 2019). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-235; Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio; Registro Oficial No. 45, Sup.; 23 de septiembre 2019*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de www.pge.gob.ec; Procuraduría General del Estado: http://www.pge.gob.ec/images/documentos/LeyTransparencia/2021/mayo/a2/norma_tecnica_de_los_mecanismos_de_calificaciones_del_servicio.pdf

Ministerio del Trabajo. (9 de septiembre de 2019). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-235, 9 de septiembre de 2019; Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio; R. O. No. 45, Sup.; 23 de septiembre de 2019*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.pge.gob.ec; Procuraduría General del Estado: http://www.pge.gob.ec/images/documentos/LeyTransparencia/2020/mayo/a2/norma_tecnica_para_la_definicion_de_metas_e_indicadores_para_el_seguimiento_y_.pdf

Ministerio del Trabajo. (9 de septiembre de 2019). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-236; 9 de septiembre de 2019; Norma Técnica para Seguimiento de la Simplificación de Trámites, R. O. No. 45; Sup.; 23 de septiembre de 2019*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.pge.gob.ec; Procuraduría General del Estado: http://www.pge.gob.ec/images/documentos/LeyTransparencia/2020/mayo/a2/norma_tecnica_para_la_definicion_de_metas_e_indicadores_para_el_seguimiento_y_.pdf

Ministerio del Trabajo. (6 de mayo de 2019). *Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-0111, 6 de mayo de 2019; Norma Técnica para la Mejora Continua e Innovación de Procesos y Servicios*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.trabajo.gob.ec; Ministerio del Trabajo: ht tp s: //w ww. tra bajo .go b.e c/wp-content/uploads/2020/05/NORMA-T%C3%89CNICA-PARA-LA-MEJORA-C O NTINUA-E-INNOVACI%C3%93N-DE-PROCESOS-Y-SERVICIOS- si gn ed . pdf?x42051](http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/NORMA-T%C3%89CNICA-PARA-LA-MEJORA-CO NTINUA-E-INNOVACI%C3%93N-DE-PROCESOS-Y-SERVICIOS- sign ed . pdf?x42051)

Ministerio del Trabajo. (febrero de 2020). *Guía Metodológica para la Aplicación de la Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio, Satisfacción de la Calidad del Servicio y de la Atención del Servidor Público; febrero 2020*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.trabajo.gob.ec; Ministerio del Trabajo: htt ps :// www .tr ab ajo .go b.e c/ wp- con te nt /u pl oad s/ do wn lo ad s/2020/02/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica.pdf](http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica.pdf)

Ministerio del Trabajo. (diciembre de 2020). *Guía Metodológica para la Aplicación del Capítulo III de la Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio, Atención al Usuario, Protocolos, Canales de Atención y Procedimientos de Aplicación; diciembre 2020*. Obtenido de [www.trabajo.gob.ec; Ministerio del Trabajo: htt ps: // ww w. tr ab ajo .g ob .ec /wp -co nte nt/ upl oad s/d own loa ds/2020/12/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-atenci%C3%B3n-al-ciu da da no-2020.pdf](http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Gu%C3%ADa-Metodol%C3%B3gica-atenci%C3%B3n-al-ciu da da no-2020.pdf)

Ministerio del Trabajo. (6 de agosto de 2021). *Acuerdo No. MDT-2021-218; 6 de agosto de 2021; Norma Técnica de Control para el Cumplimiento de los Planes de Simplificación de Trámites Institucionales; R. O. No. 520; Sup. II; 20 de agosto de 2021*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.gob.ec; Gobierno Electrónico: https://www.gob.ec/sites/default/files/2021-11/1164319_-_NORMA_T%C3%89CNICA_DE_CONTROL_PARA_EL_CUMPLIM_202110151448241161.pdf](http://www.gob.ec/sites/default/files/2021-11/1164319_-_NORMA_T%C3%89CNICA_DE_CONTROL_PARA_EL_CUMPLIM_202110151448241161.pdf)

Ministerio del Trabajo. (octubre de 2021). *Guía Metodológica de Control para el Cumplimiento de los Planes de Simplificación de Trámites Institucionales; octubre 2021*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de [www.trabajo.gob.ec; Ministerio del Trabajo: https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/GUIA-DE-SIMPLIFICACION-DE-TRAMITES-1.pdf](http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/GUIA-DE-SIMPLIFICACION-DE-TRAMITES-1.pdf)

Monroy, D. (8 de diciembre de 2020). *Jueces ecuatorianos se encuentran en los últimos lugares de credibilidad; Reportaje de investigación periodística, Noticiero 24 Horas, Teleamazonas*. Recuperado el 29 de julio de 2022, de [www.teleamazonas.com; Teleamazonas, Noticiero 24 Horas: https://www.teleamazonas.com/jueces-ecuatorianos-se-encuentran-en-los-ultimos-lugares-de-credibilidad/](http://www.teleamazonas.com)

Oleas, M., Herrería, E., Bedón, R., Sempértegui, L., Albán, J. P., & Echeverría, H. (2016). *“Una Justicia Independiente y eficiente como elemento clave del Estado de Derecho”*; Grupo Nacional de Trabajo; Corporación Participación Ciudadana. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.participacionciudadana.org; Corporación Participación Ciudadana: <https://www.participacionciudadana.org/papers/Justicia.pdf>

Organización de Naciones Unidas (ONU). (25 de septiembre de 2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Recuperado el 2 de agosto de 2022, de www.un.org; Organización de Naciones Unidas (ONU): <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Pascuas, R. (2019). *Metodología de la investigación*. Bogotá: UDLA.

Pazmiño Lemos, K. E. (2012). *Análisis del Sistema de Justicia en Ecuador como un Servicio Público en el Territorio, Tesis de Posgrado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Recuperado el julio de 2022, de www.repositorio.flacsoandes.edu.ec; Repositorio digital de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5382/2/TFLACSO-2012KEPL.pdf>

Pedrazzi, C., Sarti, L., & Cuadra, N. (2011). *Modelos de Gestión: Hacia un nuevo derecho procesal organizacional*, Tesis de Grado, Universidad de la República.

Recuperado el 7 de marzo de 2022, de www.colibri.udelar.edu.uy; Repositorio Institucional, Universidad de la República, Uruguay: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/555/1/M-CD4421.pdf>

Pleno del Consejo de la Judicatura. (30 de noviembre de 2016). *Resolución No. 184-2016; Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos para el Consejo de la Judicatura; R.O. No. 806, 22 de diciembre de 2016*. Recuperado el 30 de julio de 2022, de <https://www.funcionjudicial.gob.ec>; Consejo de la Judicatura: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/184-2016.pdf>

Pleno del Consejo de la Judicatura. (2 de julio de 2019). *Resolución No. 104-2019, Plan Estratégico de la Función Judicial 2019 – 2025; R. O. No.35, Ed. Es., 16 de agosto de 2019*. Recuperado el 2 de agosto de 2022, de www.ethnodata.org: https://www.ethnodata.org/media/filer_public/fd/e2/fde2f2ac-ca08-4e2f-bb54-98de5f0c36dd/20191.pdf

Pliscoff -Varas, C. (2017). *Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno*. *Revista Convergencia*, Vol. 24 (73), págs. 141-164, enero-abril, 2017, México. Recuperado el 26 de julio de 2022, de www.scielo.org.mx; Sci en ti fi c Ele ct ro ni c Li br a ry On li ne : [http://](http://www.scielo.org.mx)

/www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000100141&lng=es&tlng=es

Presidencia de la República del Ecuador. (19 de abril de 2018). *Decreto Ejecutivo No. 371, R.O. No.234, Sup., 4 de mayo de 2018*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.observatorioplanificacion.cepal.org; Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL): https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/decreto_371_71305.pdf

Procuraduría General del Estado. (s.f.). *Extractos de Pronunciamientos; Procuraduría General del Estado*. Recuperado el 23 de julio de 2022, de www.pge.gob.ec; Procuraduría General del Estado: http://www.pge.gob.ec/imagens/2019/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_MAYO.pdf

Pulido Riveros, M. B. (12 de diciembre de 2008). *Estrategia y Modelos Estratégicos; Revista Sotavento M.B.A., No. 12, diciembre de 2008, págs. 8-43; Universidad Externado de Colombia*. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de www.researchgate.net; ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/46565009_Estrategia_y_modelos_estrategicos

Radio Pichincha 95.3 FM. (25 de septiembre de 2020). *Personas de confianza del Gobierno entre los candidatos a jueces de la Corte Nacional de Justicia*. Recuperado el 2 de agosto de 2022, de www.pichinchacomunicacione.s.c

om.ec; Radio Pichincha 95.3 FM: <https://www.pichincha.com.ec/personas-de-confianza-del-gobierno-entre-los-candidatos-a-jueces-de-la-corte-nacional-de-justicia/>

Reglamento a la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. (16 de mayo de 2019). *Decreto Ejecutivo No. 743; R. O. No. 505, Sup.; 10 de junio de 2019*. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.cpccs.gob.ec; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/rlooeta.pdf>

Rodríguez, J., & Tapia, E. (marzo de 2008). *Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas II; Programa Administración Pública Territorial*. Recuperado el 23 de julio de 2022, de www.esap.edu.co; Escuela Superior de Administración Pública: [https://www.esap.edu.co/porta/wp-content/uploads/2017/10/4-Pensamiento-Administrativo-y-Organizaciones-Publicas-ii.pdf](http://www.esap.edu.co/porta/wp-content/uploads/2017/10/4-Pensamiento-Administrativo-y-Organizaciones-Publicas-ii.pdf)

Rodríguez-Arana, J. (octubre de 2011). *El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo; IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo*. Recuperado el 27 de julio de 2022, de www.derecho.posgrado.unam.mx; Repositorio digital de la Universidad Autónoma Nacional de México: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf

Rojas, B. (2020). *Investigación Cualitativa. Fundamentos y praxis*. Caracas: FEDEUPEL.

Sacoto Romo, M., & Cordero Moscoso, J. (1 de julio de 2021). *E-justicia en Ecuador: inclusión de las TIC en la administración de justicia*; *Revista de Derecho FORO*, No 36; julio-diciembre 2021. Recuperado el 28 de julio de 2022, de www.revistas.uasb.edu.ec; Repositorio digital de publicaciones, Universidad Andina Simón Bolívar; *Revista de Derecho FORO*: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro>

Schröder, P. (enero de 2006). *Nueva gestión pública: Aportes para el buen gobierno*; *Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina*. Recuperado el 27 de julio de 2022, de www.reliat.org; Red Liberal de América Latina: <https://reliat.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>

Secaira, P. (2004). *Curso breve de derecho administrativo*. Ecuador: Editorial Universitaria.

Valdez Zepeda, A. (2019). *Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina*; *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 24 (86), págs. 325-339, 2019; *Universidad del Zulia*. Recuperado el 29 de julio de 2022, de www.redalyc.org; Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal,

Universidad Autónoma del Estado de México: <https://www.redalyc.org/journal/290/29059356003/html/>

Vera Rojas, S., & Llanos-Escobar, S. (2016). *Ecuador: La democracia después de nueve años de la "Revolución Ciudadana" de Rafael Correa*; *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 145-175. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de www.cielo.cl; Scientific Electronic Library Online: https://www.cielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2016000100007

Vergara Armas, P. (2004). *El Cuadro de Mando Integral como Sistema De Gestión y su Impacto en la Productividad. Caso de Estudio Fotoluz; Tesis de Maestría; Universidad Andina Simón Bolívar*. Recuperado el 28 de julio de 2022, de www.repositorio.uasb.edu.ec; Repositorio digital; Universidad Andina Simón Bolívar: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2547/1/T0273-MBA-Vergara-El%20cuadro.pdf>

Workmeter, Business Software Solutions. (s.f.). *Cuadro de Mando Integral: Definición y Tipos*. Recuperado el 28 de julio de 2022, de www.workmeter.com; El Blog de Workmeter: Consejos para hacer crecer tu negocio: <https://www.workmeter.com/blog/cuadro-de-mando-integral-definicion-y-tipos/>