

CONFIGURACIÓN ORGANIZATIVA DE LOS CENTROS DE GOBIERNO: **LOS CASOS DE ALEMANIA Y ECUADOR**

José Miguel Muñoz¹

¿Acaso los regímenes políticos afectan la estructura y el funcionamiento del centro de gobierno en Ecuador? El presente estudio pretende estudiar los centros de gobiernos en países de distinta naturaleza institucional, y en base a la información existente, poder generar algunas conclusiones respecto a la influencia de la institucionalización de los regímenes políticos en el grado de burocratización y la estructura de los centros de gobierno. Para ello se seleccionaron como casos de estudio los centros de gobierno de Alemania por su alto grado de consolidación de fortaleza institucional y Ecuador por su bajo grado de consolidación institucional, utilizando como marco de análisis la perspectiva institucional del BID, estudios de la OCDE y las configuraciones estructurales de Mintzberg

¹ Estudiante del Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Administrador Público Universidad de Chile

1. INTRODUCCIÓN

La transnacionalización de la economía y globalización de las ideas, creencias y valores han tenido como una de sus consecuencias la crisis fiscal y de legitimidad de los Estados Nacionales, dejado en entredicho la gobernabilidad del mismo. La generación de capacidad estatal que permita regular las fuerzas de mercado, y articular redes dentro de la sociedad civil, ha sido un desafío para los gobiernos del Siglo XX.

Este nuevo contexto enfrenta a los gobiernos a desafíos que lo obligan a actuar de forma dinámica y coordinada tanto interna como externamente, esto es en su misma estructura, con los partidos políticos, sociedad civil, stakeholders y demás actores relevantes en el éxito de las políticas públicas que se procuren. A raíz de esto se han generado instituciones que la OCDE ha denominado Centros de Gobierno.

La coordinación y coherencia en los centros de gobiernos de Alemania y Ecuador, buscando el éxito político con proyectos distintos, en regímenes políticos diferentes son los casos a analizar en el presente trabajo a fin de conocer cuál es la relación que existe entre los distintos Regímenes políticos y los Centro de Gobierno en tanto estructura y funciones, para los casos de Alemania y Ecuador en los períodos 2009-2011.

En una primera parte se presenta el marco metodológico en que se inserta el estudio, haciendo referencia a los métodos concretos de análisis a utilizar y al marco teórico utilizado, el institucionalismo político del BID, las configuraciones estructurales de Henry Mintzberg y la literatura sobre Centros de Gobierno. En una segunda parte se expondrán las características relevantes de la institucionalidad política y de los centros de gobierno de los casos seleccionados, mostrando la recolección de información tanto cualitativa como cuantitativa.

En la tercera parte se presentan los resultados de la comparación entre el grado de institucionalización de los regimenes políticos y el grado de burocratización de los centros de gobierno a través de una exploración por medio de una estrategia de Análisis por Máxima Similitud a través de una revisión bibliográfica y análisis cuantitativo definido en 'dimensiones de análisis' para cada una de las dos partes anteriores.

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1 Método de Análisis

El presente estudio pretende responder a la pregunta *¿Cómo afecta el régimen político de un país la estructura organizativa su centro de gobierno?* La hipótesis de trabajo es que los centros de gobiernos en regimenes políticos mas institucionalizados tendrían un mayor grado de burocratización de la estructura organizativa del centro de gobierno.

El objetivo principal del estudio es explicar cuál es la relación entre los elementos del régimen político en la estructura y funcionamiento de los centros de gobierno, utilizando dos casos de estudio, durante el período comprendido entre los años 2009 y 2011, describiendo los distintos elementos del régimen de gobierno y de los centros de gobierno para ambos casos estudiados variabilizando los principales indicadores que pueden encontrarse disponibles o elaborarse. Este estudio será de carácter explicativo, ya que pretenderá explicar el comportamiento de dos variables (estructura y funcionamiento del Centro de Gobierno) a través del comportamiento de otras variables (Elementos constitutivos del régimen político),

Los casos de estudios seleccionados fueron dos, Alemania y Ecuador. El criterio para seleccionar ambos casos son sus diferencias institucionales. Mientras Alemania es un país europeo de carácter federal y régimen político parlamentario, Ecuador es un país latinoamericano de carácter unitario y altamente presidencialistas. Se eligió para el estudio el período comprendido entre el año 2009 y el 2011 debido a que para lo dos casos de estudios seleccionados, corresponderían al inicio de un nuevo gobierno e incluso de una nuevo gobierno, lo que permitiría que las conclusiones fuesen más acotadas y descartar efectos propios de las transiciones políticas y cambios de gobierno.

La forma de exploración para ello es una estrategia de Análisis por Máxima Similitud, debido a que ambos casos son fundamentalmente distintos en la mayoría de los aspectos institucionales relevantes se buscaran las similitudes en sus centros de gobierno. De este modo lo que se pretende hacer es ver la relación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos entre las dimensiones de análisis de los regímenes políticos con la funcionalidad y estructura de los centros de gobierno.

La institucionalidad del régimen político, que sería el factor que explicativo, expresa una realidad compleja compuesta de múltiples variables, por lo que el nivel de desarrollo del régimen político se definirá como una “dimensión de análisis”. Para la dimensión desarrollo del régimen político, en consideración a la sección tres del siguiente estudio, se considerarán las siguientes variables con sus indicadores:

1) Estabilidad del Gobierno: Grado de continuidad del control del gobierno sobre el Estado

1.1) Porcentaje de escaños en manos de la alianza de gobierno

1.2) Probabilidad de que de elegir a dos parlamentarios al azar de la alianza oficialista, estos sean de dos partidos distintos

1.3) Porcentaje de miembros del Gabinete que no cambia en relación a total de miembros

2) Solidez de los Partidos Políticos: Continuidad de los partidos existentes

2.1) Edad promedio de los partidos políticos en relación a la edad del país

2.2) Porcentaje de estabilidad en la votación parlamentaria de los partidos

2.3) Porcentaje de partidos políticos que obtiene representación por elección parlamentaria en relación al total de partidos en que se presentaron en la última elección

2.4) Porcentaje de los Parlamentarios pertenecientes a partidos políticos

3) Solidez Burocrática: Grado de aplicación del derecho administrativo en la administración pública

3.1) Nivel de corrupción (pagos indebidos) en el gobierno

3.2) Nivel de independencia del poder judicial

3.3) Nivel de calidad del servicio público

3.4) Nivel de eficiencia en el gasto gubernamental

Así mismo, respecto al grado de burocratización de la configuración organizativa del centro de gobierno, esta también expresaría una realidad compuesta de múltiples elementos, que será conceptualizada como otra dimensión de análisis “estructura organizativa” con variables e indicadores. Sin embargo la escasez de datos y la poca comparabilidad entre los países permitieron solo la recolección de los siguientes datos

1) Especialización: Grado de división de las funciones entre las distintas unidades de la organización

1.1) Cantidad promedio de funciones realizadas por unidad

2) Formalización: Grado en que las tareas realizadas están predeterminadas

2.1) Cantidad de reglamentos que rigen al centro de gobierno en relación a la cantidad de unidades existentes

2.2) Cantidad de unidades creadas/eliminadas en relación a la cantidad de unidades existentes

Las fuentes de estos datos fueron extraídas de diversas fuentes. Así, para el caso de las variables Estabilidad del Gobierno y Solidez Institucional, los datos fueron extraídos principalmente de la Database of Politics Institutions (DPI)² del Banco Mundial, para los períodos 2009 y 2010 en base a datos en porcentajes, o en números absolutos. y los datos para la construcción de la variable solidez institucional de Estado, todos los indicadores fueron extraídos del World Competitiveness Index³ Respecto a la dimensión de análisis “estructura organizativa” el indicador cantidad de funciones realizadas por unidad (1.1), ésta se calculó a

² http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/4692321107449512766/DPI2010_stata9.zip

partir de los datos disponibles en las páginas web de las instituciones, informes oficiales y entrevistas a informantes clave. Respecto a la misma dimensión de análisis, el indicador “cantidad de reglamentos que rigen al centro de gobierno en relación a la cantidad de unidades existentes” (2.1) y “cantidad de unidades creadas/eliminadas en relación al total, éste se calculó recurriendo a fuentes legales disponible en las páginas web oficiales de los Estado de Ecuador y Alemania.

Es necesario destacar que a todos los indicadores se les dio un tratamiento estadístico de tal manera de normalizarlos, dejándolos variables entre 0 y 1, donde 0 significaría ausencia del atributo positivo, y 1 significaría presencia del atributo positivo. Además, debido a la variedad de períodos abarcados por las distintas mediciones se optó, para fines comparativos, utilizar el año 2010

2.2 Marco Teórico

2.2.1 Las Políticas Públicas y las Instituciones

Las políticas públicas pueden ser definidas como “...*el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental*” (Many y Thoening: 1992, 89) que se expresarían en “...*programas de actividad gubernamental para sectores de la sociedad o en un espacio geográfico*” (Many y Thoening: 1992, 90) Las políticas públicas no surgen de manera mecánica “...*ciertos aspectos importantes de las políticas públicas dependen de manera fundamental de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, esto es, de su habilidad para cooperar*” (Stein et al: 2006, 20) Así, mientras el ambiente político facilite de mayor manera el logro de acuerdo, aquello afecta positivamente la elaboración de política pública.

La capacidad de generar los acuerdos suficientes para el desarrollo adecuado de las políticas publicas depende en buena medida del régimen político, entendiéndolo en su diferenciación más básica según la organización del poder político, dígase presidencial o parlamentario y según el ejercicio de dicho poder, sea autoritario o democrático, expresa el ordenamiento de la idea de Estado en la forma de estructura en tanto estatidad de las instituciones y sus contenidos diferenciadores. “*El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan en torno al Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por una parte, bajo la forma del ordenamiento constitucional, establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan una sociedad particular. Y por otra, bajo la forma de ordenamiento institucional, establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una*

³ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/>, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2010-2011/>

estructuración jerárquica del poder que han de regir y regular la acción institucional del Estado” (Medellín 2004; 14)

Las instituciones clave en este sentido, serían los partidos políticos, el poder judicial, la burocracia y el parlamento. *“Partidos políticos bien institucionalizados, especialmente aquellos de alcance nacional con orientaciones programáticas, tienden a ser jugadores consistentes y creíbles en el largo plazo (...). Las legislaturas son el escenario ideal para negociaciones políticas eficientes. Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan capacidades para crear políticas y se involucran en este proceso, en lugar de ser meros sellos de goma que aprueban (u obstáculos que rechazan) las iniciativas del ejecutivo. Un poder judicial independiente y de buen funcionamiento puede facilitar intercambios y negociaciones entre actores políticos y también puede servir para implementar efectivamente acuerdos pasados. Una burocracia competente incrementa la calidad y estabilidad de las políticas” (Scartascinni y Tomassi: 2012, 9)*

2.2.2 Centro de Gobierno

La descentralización y privatización de los servicios públicos ha llevado a identificar un “déficit de implementación” en la política pública, vinculado particularmente con una falta de coordinación a nivel estratégico (definición de prioridades, objetivos y recursos del gobierno como un todo) que redundo en una incoherencia horizontal, que se ha tratado de corregir fortaleciendo “el núcleo estratégico de gobierno” (Lahera, 2005: 4) también llamado “centro de gobierno” *“...the body or group of bodies that provide direct support and advice to the Head of Government and the Council of Ministers” (OCDE, 2004: 1)* Su función principal es *“...apoyo a los gobernantes en su función de gobernabilidad, la que consiste fundamentalmente en la definición estratégica de un gobierno y la ubicación de los líderes adecuados en los lugares correspondientes, dando la seguridad que esto es sustentable y deseable” (Egaña y Chateau, 2011: 149)* De esta manera, los centros de gobiernos son aquellas organizaciones de las altas autoridades gubernamentales encargadas de articular y orientar las distintas organizaciones e instituciones para el logro de las políticas públicas definidas por los gobiernos

Los centros de gobierno pueden ser clasificados funcionalmente, habiendo algunos de carácter semi-legislativo, cuya función principal es la tramitación y aprobación de las iniciativas legales del poder ejecutivo en el parlamento, predominantes de Europa continental; otros de carácter político, cuya función principal es generar lineamientos macro-políticos generales para la política nacional, predominantes del mundo anglo-sajón; y otros de carácter presidencial, en que su función principal es entregar insumos al jefe de gobierno, es el caso de Estados Unidos de América (Ben-gera y James, 2004: 8).

En términos más desagregados, las funciones que debiese cumplir un centro de gobierno son las siguientes: 1) Coordinación y Gestión Político-institucional; 2)

Planificación del Trabajo, 3) Asesoría Jurídica; 4) Comunicación Estratégica y Vicería; 5) Coordinación Intra-gubernamental y con Grupos de Interés; 6) Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas; 7) Asesoría Política y Previsión de Conflictos; 8) Apoyo logístico de las reuniones de gabinete (Egaña y Chateau, 2011: 140) (Ben-gera y James, 2004: 9-10).

La estructura organizativa de los centros de gobierno es variada, dependiendo de las tradiciones políticas y legales de los Estados y la personalidad del primer ministro. No responden necesariamente a una oficina o ministerio específico, sino más bien a un conjunto de organizaciones, sin embargo por lo general es posible encontrar las llamadas Oficinas de Gobierno (Government Office), aquellas que tienen la función de servir de soporte administrativo al gabinete, es decir, a la cabeza del gobierno. Y las oficinas del presidente o primer ministro (Primer Minister Office) que son aquellas oficinas que sirven y asesoran específicamente a quién ejerce la jefatura del gobierno (Ben-gera y James, 2004: 1). Además los ministros de finanzas, tesoro público o hacienda ocupan un lugar relevante dentro de las funciones de los centros de gobierno.

2.2.3 Configuraciones Estructurales

Para llevar a cabo una descripción más acabada de los centros de gobierno no se recurrirá sólo la descripción “funcional” propia de la literatura de Centros de Gobierno, sino también a una descripción de tipo “estructural” a partir a las categorías elaboradas por Henry Mintzberg, sobre la forma en que se estructuran las organizaciones. Según el autor, lo fundamental dentro de una organización es la forma en que se coordina el trabajo, ésta puede tomar cinco formas: a) Adaptación Mutua; b) Supervisión Directa; c) Normalización de Procesos;; d) Normalización de Resultados; e) Normalización de Habilidades (Mintzberg, 1993: 26-31)

Dependiendo de cuanto se incorporen estos mecanismos de coordinación, las organizaciones se estructurarían de distinta forma, tomando distintas formas. Aquellas características específicas del diseño de una organización, que son sus componentes básicos, son denominadas por el autor “parámetros de diseño”. Los parámetros de diseño son: a) Especialización: Cuantas y que tan difíciles son las tareas que realiza un trabajador; b) Normalización: Que tan descrito está el trabajo a realizar; c) Adoctrinamiento: Qué tantas habilidades y conocimientos se debe estar para realizar un trabajo; d) Agrupación de Unidades: Bajo qué criterio se dividen/unen las unidades organizativas; e) Tamaño de las Unidades: Qué tantas personas están agrupadas en las unidades organizativas; f) Dispositivos de Enlace: Cuántos canales de comunicación existen g) Descentralización: Cuánta autonomía cuenta una trabajador respecto a las actividades a realizar

La literatura de centro de gobierno establece que estos tienen una estructura flexible con un bajo grado de formalización que les permite realizar tareas de gran complejidad y responder al contexto político cambiante con rapidez. Trabajan bajo

la forma de comités o comisiones y en algunos casos se crean o eliminan unidades dependiendo de las necesidades de política pública que vayan surgiendo en una situación determinada. Aquella descripción se ajusta con la Configuración que Mintzberg denomina Organización Innovadora o Adhocracia “...una estructura sumamente orgánica con una escasa formalización del comportamiento; una elevada especialización horizontal del puesto basada en una preparación formal; una tendencia a agrupar a especialistas en unidades funcionales en lo correspondiente a asuntos internos, pero desplegándose en pequeños equipos de proyectos formado en base del mercado para la realización de su trabajo; un uso de dispositivos de enlace para fomentar la adaptación mutua (...); y una descentralización selectiva (...) estableciendo distintas combinaciones de directivos de línea, expertos de staff y de operaciones” (Mintzberg, 1993: 480)

Los centros de gobierno presentan diferencias al modelo de Adhocracia (pues está basado en consultoras profesionales, centros de investigación o talleres artístico), así los centros de gobierno no realizan proyectos orientados al mercado, sin embargo estos sí se pueden identificar con las diversas políticas y objetivos intersectoriales que se fijan los gobiernos para los que se establecen instancias de enlace, de asesoría o coordinación. En los centros de gobierno, los expertos no son sólo profesionales, sino que además la experiencia política es valorada como una formación tan relevante como los estudios superiores. No obstante la realidad no se ajuste completamente al modelo, es posible entender los centros de gobiernos como organizaciones que comparten buena de sus características con las clásicas organizaciones adhocráticas

3. CASOS DE ESTUDIO: ALEMANIA Y ECUADOR

3.1 Régimen Político

Luego de la primera construcción democrática con Weimar y tras la dictadura nacionalsocialista, Alemania como República Federal, es una construcción jurídico-política fruto de la Guerra con base en su Ley Fundamental del 23 de Mayo de 1949 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), creando una unificación de sus territorios, separados hasta 1990. Si bien la democracia estaba en una primera etapa sólo en la Alemania Occidental desde 1949, Alemania hoy es una república federal, democrática, representativa y parlamentaria. El poder legislativo alemán es bicameral, compuesto por el Parlamento Federal (Bundestag) y el Consejo Federal (Bundesrat), en conjunto forman un solo órgano legislativo. Respecto al Parlamento Federal, éste es electo por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto, dura cuatro años y él mismo dicta su reglamento interno, elige a su Presidente, Vicepresidentes y secretarios. El Consejo Federal por su parte representa a los dieciséis Estados Federados (Land), está compuesto por miembros designados de los Gobiernos de los Länder. La cantidad de

miembros en el Consejo depende la cantidad de habitantes de cada Land, lo mínimo son tres miembros.

En cambio la forma de gobierno ecuatoriano es altamente presidencialista, tendencia que se deriva de la constitución de 1998 y se acentuó con la reciente constitución de 2008, teniendo iniciativa exclusiva en materias referidas a la administración del Estado, poder de veto legislativo parcial o total en las más diversas materias. y la capacidad de convocar a consultas ciudadanas “sobre los asuntos que estime convenientes” Respecto a la función legislativa, el primer párrafo del artículo 118 de la constitución ecuatoriana establece que *“La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años”* Esta es de carácter unicameral, habiendo representantes electos por circunscripción nacional y por circunscripciones regionales y exteriores. Las amplias atribuciones legislativas del presidente de la república han establecido constitucionalmente su supremacía sobre la Asamblea Nacional y el conflicto entre el poder ejecutivo y legislativo es tradicional en la institucionalidad política ecuatoriana.

El poder Ejecutivo Alemán está compuesto por el Presidente Federal y el Canciller con su Gabinete Federal. El Presidente Federal es el Jefe del Estado, electo por mayoría absoluta en la Asamblea Federal (Bundesversammlung) compuesta por los diputados del Bundestag e igual cantidad de miembros del Bundesrat. Su cargo es por cinco años y puede ser reelegido sólo una vez, su función es representar al país en el exterior y nombra a los miembros del Gobierno, a los jueces y a los altos funcionarios, sancionar y promulgar las Leyes, mas no tiene poder de veto. Separa a los ministros de su cargo y tiene la facultad de disolver el Parlamento en casos excepcionales. El Canciller Alemán tiene un rol dominante en la toma de decisiones, además de ser responsable de las reuniones ministeriales, organizar el poder ejecutivo y formular las directrices políticas del país, tiene el poder de sentar las prioridades a través de los objetivos de las políticas públicas y la formulación de las pautas para la implementación de las mismas.

En cambio en la institucionalidad ecuatoriana la jefatura de Gobierno y de Estado están concentradas en la figura del presidente, electo por votación directa y universal, durando tres años con capacidad de reelección. A la fecha presidente Correa, en este contexto institucional, ha utilizado el poder presidencial configurando un estilo de gobierno altamente personalista que se ha denominado presidencia plebiscitaria *“El sello de una presidencia plebiscitaria es la necesidad de conectar al presidente directamente con los votantes, con un mínimo de interferencia o “filtro” de los partidos, los grupos de la sociedad civil, o los medios de comunicación”* (Conaghan, 2008: 120) destacándose la utilización de una franja radial semanal de dos horas, la realización de consultas ciudadanas periódicas y la realización de gabinetes itinerantes por el país.

Respecto al sistema electoral su puede afirmar que la forma en que se relaciona la Chancillería Alemana tiene como sustrato la forma de elección alemana, la

combinación de poder entre partidos para alcanzar escaños a fin de ser quienes presenten al Canciller. La elección del Canciller la hace el parlamento a proposición del Presidente Federal. Cada cuatro años son las elecciones parlamentarias, donde los diferentes partidos (que dentro de sí mismos deben elegir sus candidatos de forma democrática, según lo estipula la misma Ley Fundamental) son llevados a la conformación de alianzas, para formar coaliciones de partidos, generalmente dos partidos forman una coalición, la cual crea un programa de actuación para la Legislatura, equivalente al Programa de Gobierno en otros países. Dado el método usado para la elección de candidatos se busca que no haya dominancia de un sólo partido y se excluyen a los que obtienen menos de un 5% de votación. Del partido más fuerte de la coalición que haya obtenido mayor número de escaños en el Parlamento se designa el Canciller. El Parlamento Alemán representa los 16 Estados (Länder) a través de 598 diputados electos a través del sistema de elección proporcional parcialmente personalizada: la mitad de los escaños son electos de forma directa, es decir, por los votos individuales de los candidatos en la circunscripción determinada, mientras que la otra mitad de los escaños son electos en base a la votación de la lista en dicha circunscripción.

El sistema de partidos de Ecuador es uno de los menos institucionalizados y más fragmentados de América Latina. (Jones, 2005; Mainwaring y Scully, 1995; Payne et al., 2002: 127) Entre las principales características del sistema de partidos se encuentra el que sus principales redes de apoyo son de carácter local y muchas veces representan proyectos políticos y demandas de carácter regionalista o localista, el alto número de partidos con representación parlamentaria, y la relativa poca permanencia en el tiempo de los partidos políticos (Friedenberg, 2006: 239). La alta dispersión e inestabilidad del sistema de partidos claramente afecta a estabilidad del gobierno ecuatoriano. Durante los últimos 20 años Ecuador ha sufrido unos altos niveles de inestabilidad del gobierno, lo que se debió a múltiples factores. La historia ecuatoriana está llena de ejemplos de inestabilidad, entre los que se destacan tres presidencias interrumpidas, el conflicto entre poderes ejecutivo y legislativo, los altos índices de corrupción y el desprestigio sistemático de la clase política, a la que se ha denominado peyorativamente “partidocracia”. Sin embargo es necesario destacar el inicio de un proceso de consolidación institucional del gobierno a través de la presidencia de Correa y la mayoría electoral y adhesión ciudadana que está suponiendo hasta la fecha el Movimiento Alianza País.

La actual coalición gobernante es el pacto de la CDU/CSU con el FDP, lo que equivale a más del 53% del total de los escaños. Esto permitió la reelección de Angela Merkel. El Partido Liberal (FDP) logró el mejor resultado de su historia, con un 15 por ciento -frente al 9,8 de 2005-, lo mismo que Los Verdes, que saltaron al 11 por ciento -frente al 8,1 de entonces-, y La Izquierda, que obtuvo un 12,3 por ciento -8,9 cuatro años atrás, Mientras el Partido Socialdemócrata obtuvo el 23,5% de los escaños, bajando de su representación tradicional.

Las elecciones parlamentarias para el periodo 2009-2011 dieron como resultado que el oficialista Movimiento Alianza País tendría 54 asambleístas de un total de 114 en la Asamblea Nacional, órgano legislativo del Estado ecuatoriano de la constitución el 2008, lo que si bien no le dio una mayoría parlamentaria absoluta al Movimiento Alianza País si lo dejó muy lejos de sus competidores más cercanos: Partido Sociedad Patriótica (18 escaños), Madera de Guerrero (7 escaños), Partido Renovación Institucional Nacional (6 escaños), por lo que ha debido negociar con bancadas Clave de la Asamblea independientes, de centro y de izquierda. Cabe destacar que 18 asambleístas, equivalentes al 14,5% de la Asamblea Nacional son de partidos o movimientos que obtuvieron un solo escaño en esta instancia, lo que incrementa la fragmentación política en esta instancia

El Poder Judicial Alemán está compuesto por el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgericht), el Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) y el Tribunal Federal (Bundesgerichtshof). El sistema de tribunal supremo de Alemania (Oberste Gerichtshöfe des Bundes) es un sistema especializado donde el Tribunal Constitucional Federal es el Tribunal Supremo alemán responsable de asuntos constitucionales, con el poder de revisión judicial. Actúa como la más alta autoridad jurídica y asegura que la práctica legislativa y judicial se ajuste a la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania

Respecto a la función judicial ecuatoriano, el artículo 167, párrafo primero de la constitución del 2008 establece que *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”*. El Consejo de Judicatura es, según el artículo 178 es *“...el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”*, está compuesto por nueve vocales que durarán seis años en su ejercicio no renovables, eligiendo a un presidente cada tres años.

La Burocracia Federal alemana es estructurada y jerarquizada, los funcionarios en su mayoría tienen formación en el área jurídica. La Burocracia es programada disciplinada e impersonal. El reclutamiento se hace en base a disposiciones de carrera que incluyen condiciones respecto a educación y formación, pero no existe un sistema de carrera y el servicio público alemán no tiene una oficina de reclutamiento central. La percepción de la ciudadanía respecto a la corrupción, según la organización internacional “Transparencia Internacional” en su ranking 2011 de 182 países, Alemania es evaluada con un 8, siendo 10 “muy limpio”, posicionando al país en el lugar 14 a nivel mundial.

Según evaluaciones del BID, se puede afirmar, no obstante los avances de los últimos años, que la administración pública ecuatoriana presenta una serie de problemas de deficiencias en múltiples niveles. Siendo las principales el clientelismo y la polinización del servicio civil, la pluralidad de regímenes laborales en el sector público la alta cantidad de gasto inercial incremental, la alta rigidez de los presupuestos, los gastos extra-presupuestarios, la influencia política sobre el proceso presupuestario, y el grado de volatilidad de las transferencias desde el

nivel central hacia los niveles sub-nacionales. Cabe destacar que la nueva constitución ecuatoriana ha consagrado, como respuestas a la fragilidad institucional del Estado Ecuatoriano, como una función independiente del Estado (Equivalente a poderes del Estado) La función de "Transparencia y Control Social" en el que se ha dado mayor autonomía a los distintos organismo fiscalizadores del Estado estando compuesta por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, todos organismos autónomos.

El sistema de partidos alemán es altamente estable, concentrándose en cinco partidos, dos de ellos con una larga tradición histórica y concentrando la inmensa mayoría de los escaños, lográndose con facilidades las mayorías en los gobiernos a partir de los pactos entre las fuerzas políticas, en cambio en Ecuador existen nueve partidos/movimientos con representación en el parlamento, uno concentrando el 45% de los escaños y los demás con una representación mucho menor habiendo incluso 12 escaño, equivalentes al 10% de la asamblea nacional, que están integrados por independientes.

Sin embargo, los gobiernos de ambos casos destacan por la notoriedad del cambio que han impulsado en sus programas, teniendo un relativo éxito, en Alemania, Angela Merkel lidera el gobierno con un programa de carácter marcadamente económico, que ha buscado realizar grandes cambios en la materia para poder incrementar el poderío económico alemán y de la unión europea en particular, mientras el programa de cambio social y económico del gobierno ecuatoriano ah implementado una serie de reformas en el país en las más distintas materias.

De la revisión bibliográfica se puede extraer que los regímenes políticos de Alemania y Ecuador tienen características muy distintas entre sí, lo que sin duda está influenciado por la historia política de estos países y el proceso de constitución del Estado en cada contexto regional. Así mientras Alemania es un Estado Federal, con una forma de gobierno parlamentaria, con sistema político estable sin grandes conflictos sociales internos, y una burocracia eficiente, Ecuador es un Estado unitario, con una forma de gobierno presidencialista, con un sistema político altamente inestable y fragmentado, marcado por los conflictos sociales y una burocracia con serias deficiencias institucionales. Sin embargo es necesario destacar como elemento común el fuerte liderazgo del jefe de gobierno.

Tabla 1: Indicadores del Grado de Institucionalización del Régimen Político

		Alemania	Ecuador	Fuente
Variable	Estabilidad del Gobierno	0.57	0.42	
Indicador	Control del Legislativo del Oficialismo	0,62	0,45	DPI
Indicador	Fraccionamiento Gobierno	0,47	1	DPI
Indicador	% del Gabinete no cambiado	0,57	0,32	EP
Variable	Solidez de los Partidos Políticos	0,73	0.33	
Indicador	Edad Partidos/País	0,46071429	0,03314917	DPI
Indicador	% de Variación de la votación obtenida por los partidos	0,73	0,42	EP
Indicador	% de partidos políticos representados	1	0,33	EP
Indicador	% de Parlamentarios de partidos políticos.	1	0,89	EP
Variable	Solidez Institucional del Estado	0.86	0,36	
Indicador	Pagos Irregulares y Sobornos	0,84857143	0,47142857	WCI
Indicador	Independencia del Poder Judicial	0,91	0,28428571	WCI
Indicador	Calidad de los Servicio Públicos	0,88428571	0,43285714	WCI
Indicador	Eficiencia del Gasto Público	0,56857143	0,29714286	WCI

Fuente: Elaboración Propia

3.2 Centro de Gobierno

3.2.1 Configuración Estructural

La Canciller alemana tiene la oficina de Cancillería compuesta por cuatro áreas que son: Discurso y texto, asesoría de prensa, consejo de medios, entradas y peticiones; esta oficina se encarga entre otras funciones de recoger la información formal e informal de las distintas divisiones que agrupan a los ministerios siendo el nexo comunicacional entre los ministros asesores y la Canciller. A cargo de ésta oficina está la principal asesora de Merkel, su más cercana: Frau Baumman quien es del ala liberal de la CDU.

Bajo el Canciller Alemán está el Jefe de Cancillería, quien tiene la Oficina del Jefe de Cancillería, ésta está compuesta por tres áreas que son: trabajo de prensa, oficina del ministro: discursos y artículos, centro de situaciones. Tanto la oficina del Jefe de Cancillería como la de Cancillería se coordinan con prensa para la comunicación externa. La Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal es el centro de información entre los ciudadanos, medios de comunicación y el gobierno federal, cumple una doble función: información sobre el trabajo del Gobierno Federal (exterior) y la información interna para el trabajo del gobierno (interior). “Hacia adentro” la oficina informa al Gobierno Federal, la Cancillería y el Canciller. Entrega informes de noticias y prensa sobre la situación en Alemania y el resto del mundo, realiza reuniones informativas de carácter personal y actualizaciones diarias de la información, organiza la prensa y las relaciones públicas para el jefe de gobierno.

Dentro de la Oficina de Prensa están los voceros de la Cancillería. El vocero de gobierno es un asesor cercano al Canciller y el contacto o relacionador con los medios de comunicación, prensa y los periodistas. También coordina la Oficina misma y las relaciones públicas de los Ministros, dando a conocer el trabajo y las políticas del Gobierno Federal. Los voceros de gobierno son tres:

- **Regierungssprecher:** Steffen Seibert. El Secretario Seibert es el vocero y Jefe de la Oficina de Prensa e información del Gobierno Federal. El depende directamente de la Canciller Merkel.
- **Stellvertretender Regierungssprecher:** Georg Streiter. Es el vocero suplente del Gobierno Federal, además informa sobre el trabajo del Gobierno Federal.
- **Stellvertretender Regierungssprecherin:** Sabine Heimbach. Heimbach es representante portavoz del gobierno. Su trabajo consiste en informar al público sobre las actividades del gobierno.

Tanto el Canciller como el Jefe de Cancillería tienen dos asesorías adicionales, una es permanente y la otra es variable. Planificación política es un grupo de cuatro personas a cargo de Frau Christiansen, la confidente de Merkel, de ella depende la planificación política, cuestión de principios, tareas especiales, además de ser la asesora de medios. La asesoría variable es según la coyuntura, se crean comité o consejos dependiendo de la necesidad del momento. Ejemplo de esto es el actual consejo de los cinco sabios que asesora a la Cancillería en materia económica en un contexto de fortalecimiento del Euro y la crisis de Grecia.

También existen seis divisiones bajo las que se agrupan los ministerios. Estas divisiones tienen ministros asesores que coordinan el trabajo con los ministros Federales, los temas y secciones internas varían según las necesidades que se presenten a la Canciller.

El centro de gobierno ecuatoriano tiene una configuración de carácter adhocrática, en donde los cargos están marcadamente especializados según un alto grado de formación tanto profesional (Licenciados, Maestros y Doctores en áreas de las

ciencias sociales y las humanidades) como política. Éstos están agrupados en tres unidades funcionales con características de staff de apoyo.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Social, que según la tipología de Scartascini y Bonveschi, estaría principalmente abocado a *facilitar* la labor gubernamental al coordinar a las instancias descentralizadas, sectoriales y sociales en la planificación gubernamental, La Secretaría Nacional de la Administración Pública, estaría avocada principalmente al *monitoreo* de la política que está ejecución y la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) estaría principalmente encargada de *dirigir*, concentrar y sistematizar la información desde sus distintas fuentes hacia el presidente, y del presidente hacia su destino.

Además, existen los ministerios coordinadores (ocho), que agrupan a una serie de ministerios sectoriales y consejos de asesoría, que bien pueden ser asimilados, para efectos de la configuración organizativa, con los equipos de proyectos, pues reflejan los principales objetivos de política y prioridades del gobierno y existen Secretarías de Estado, que son instancias técnicas de consulta que vendrían a ser un staff de apoyo del centro de gobierno. Cabe destacar que la Secretaría Nacional de Comunicaciones, si bien se le considera una secretaría de Estado, depende de la Secretaría General de la Presidencia y cumple funciones mucho más amplias y complejas que sólo asesoría sobre ciertas políticas, por lo que se incluye en el organigrama como dependiente de SEGPRES y no directamente del presidente.

Tanto las Secretarías como los ministerios coordinadores dependen directamente del presidente y no tiene ninguna relación jerárquica formal directa entre ellos, no obstante las Secretarías Nacionales de Administración Pública y SENPLADES tienen un rango administrativo mayor al de los ministerios coordinadores. El análisis de las funciones que realiza cada unidad que se encuentra en el anexo nos permite además determinar que unidad tiene mayor peso dentro del trabajo de centro de gobierno. La información recabada indica que SENPLADES y SEGPRES concentran la mayor parte del trabajo del centro de gobierno.

Ambos Centros de Gobierno tienen, por tanto, una estructura básica similar, en el caso de Ecuador la soberanía es un criterio estructural de permanencia y en el caso de Alemania la coyuntura hace cambiar la estructura del mismo. En ambos casos los integrantes del CoG son profesionales con formación en diferentes áreas de acuerdo a las necesidades que la autoridad estime necesarias.

La estructura del CoG ecuatoriano ha tenido un cambio significativo desde 2007, el año 2009 a través del Decreto Ejecutivo 726 Reforma Función Ejecutiva se reforma a la estructura actual, con dos cambios fundamentales 1) Creación Ministerio del Conocimiento y el Talento Humano 2) Cambio de Naturaleza de la Secretaría Nacional de la Administración Pública a la que se ha explicado anteriormente. Otro antecedente es que los Ministerios coordinadores dependían de la Secretaría General de la Administración Pública, actualmente dependen directamente del Presidente. En el caso alemán la Cancillería es funcional al

Canciller, al igual que los ministerios, dentro del CoG es permanente la Oficina del Canciller, la del Jefe de Cancillería y Planificación política. La Canciller al tener la facultad de crear y/o eliminar ministerios, las áreas de las divisiones asesoras por áreas son funcionales a los ministerios, a la vez éstas áreas cambian según la coyuntura y las necesidades que le presente a la Canciller, pudiendo cambiar la cantidad de áreas de cada división y la cantidad de asesores. El contexto también determina la necesidad de los consejos de asesores en materias específicas, son transitorios. En el caso del segundo gobierno de Angela Merkel los cambios han estado marcados por la crisis de la energía nuclear en el año 2011, como la crisis económica internacional que mantuvo el consejo de 'los cinco sabios', prestigiosos profesores universitarios que aconsejaron el pacto europeo de amortización de la deuda.

3.2.2 Parámetros de Diseño

Los cargos en las divisiones y los jefes de Oficinas, así como los Ministros en el centro de gobierno Alemán son políticos. El órgano de decisión del Gobierno Federal es el Consejo de Ministros. Los asuntos que son para su discusión y toma de decisiones son innumerables. La determinación final en cuanto a lo que se discute y lo que se decide está en manos del Canciller, es decir, en su nombre cuando es el Jefe de Cancillería. Cada vez los Ministros responsables del tema en cuestión preparan presentaciones para el Gabinete actuando el ministro asesor de cada división como coordinador de dicha presentación.

Los participantes de las reuniones de Gabinete son: el Canciller Federal, Ministros Federal, el Jefe de Cancillería, ministro de gobierno de la Cancillería, Jefe de la Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal, Asistente personal del Canciller (o Jefe de la Oficina de Cancillería). El Canciller puede invitar a otras personas, generalmente invita a los Presidentes de los Partidos de su Coalición o al Presidente del Banco Federal. En general las presentaciones del Gabinete están en sintonía a fin de que no surjan controversias, si llegase a ocurrir que no hay acuerdo posible, recién se pasa a una 'verdadera' votación. El derecho a votar es sólo del Canciller y los Ministros Federales, no así para sus representantes. Para todos los ministros las decisiones son su responsabilidad y en este caso son acuerdos vinculantes. El Ministro Federal de Finanzas en cuestiones de Patrimonio o que afecten el Presupuesto de toda la RFA puede dar un "veto suspensivo". El Ministro Federal de Justicia y el del Interior se pronuncian respecto a la constitucionalidad de los proyectos.

En todas las reuniones del Consejo de Ministros, tanto la votación como las opiniones expresadas, se guardan en absoluta confidencialidad a fin de resguardar un trabajo constructivo. También frente al Parlamento, en términos de separación de Poderes, se conserva la confidencialidad. El sitio web donde⁴ se

⁴ www.ivbb.bund.dew

encuentran los planes de organización de la Cancillería está actualmente fuera de servicio. El siguiente es la presentación del equipo de Merkel, actualizada al 2011.

Tabla 2: Organigrama Centro de Gobierno Alemán



Elaboración y traducción propia en base a documento original en http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile

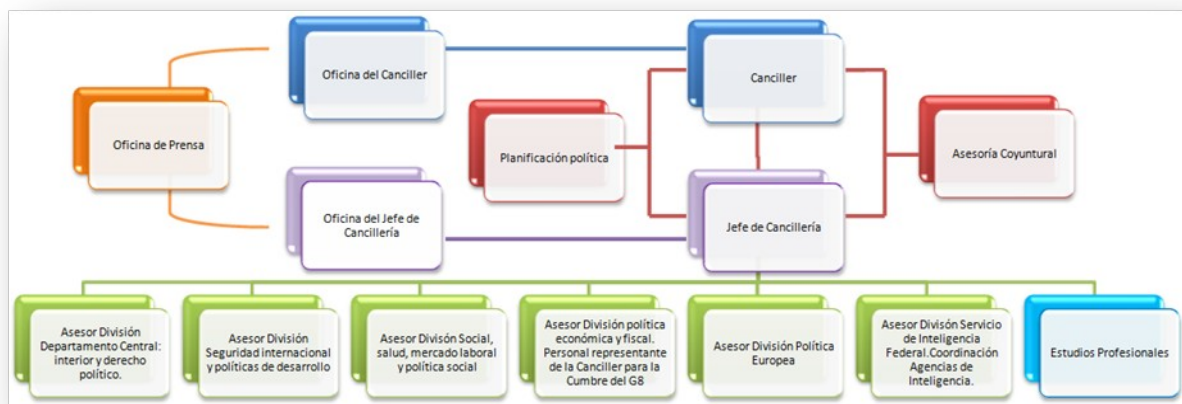
El grado de formalización es mínimo. La Cancillería alemana funciona de manera más informal, su funcionamiento se regula según la Ley Fundamental y reglamentos generales que son *Geschäftordnung der Bundesregierung* (GOBRReg): Reglamento del Gobierno Federal y *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGo): Reglamentación conjunta de los ministerios federales. El funcionamiento es base de confianza y acuerdos sellados por la costumbre al darse la mano, demostrando el rol político que juegan los asesores en base a la

confianza, ya que pueden ser sacados de su puesto por la Canciller, al depender directamente de ella.

Respecto a la superestructura, Las divisiones de la Cancillería están agrupadas según los objetivos políticos plasmados en el programa de Gobierno “el gran pacto”, las divisiones van cambiando según la agenda internacional y nacional. Es así como la estabilidad de la estructura en el caso alemán tiene variaciones en la División 2, de Seguridad internacional y políticas de desarrollo, con una reducción de ítems del año 2010 hasta inicios del 2011 en temas de terrorismo, ayuda humanitaria y política exterior cultural. En la División 4, política económica y fiscal. Personal representante de la Canciller para la Cumbre del G8. Se elimina en Septiembre de 2011 el apartado de Proyecto estabilización de mercado financiero, cambiando el énfasis a la División 5, política europea, donde además del ministro asesor hay un representante permanente. La División 6 Servicio de Inteligencia Federal. Coordinación Agencias de Inteligencia. Tiene cambios en su entramado interno, durante el año 2011, eliminándose los grupos quedando las secciones que aumentan en temas de terrorismo, situación de crisis, seguridad cibernética y control de seguridad.

Tanto la Oficina del Canciller como la Oficina del Jefe de Cancillería están agrupadas por criterios funcionales, dirigidos en las jefaturas por criterio. La Oficina de prensa es funcional pudiendo calificarse como burocracia profesional. Estas oficinas sirven de staff de apoyo a la Cancillería.

Tabla 3: Configuración organizativa del Centro de Gobierno Alemán.

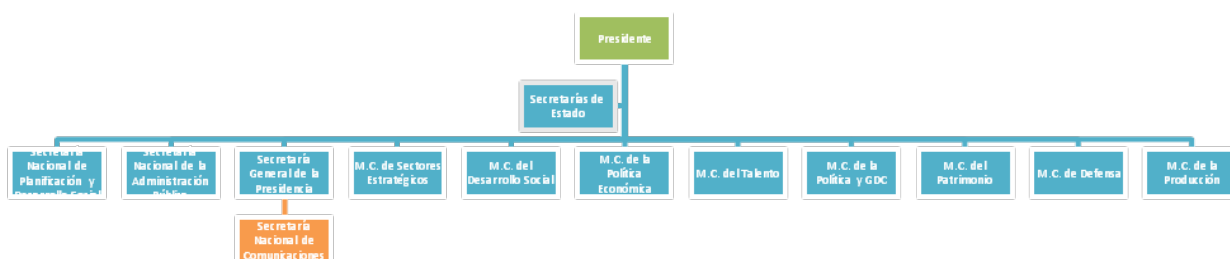


Fuente: Elaboración Propia

Respecto al diseño de los puestos en el centro de gobierno en Ecuador existe una baja formalización del comportamiento. La principal instancia de trabajo es el Gabinete ampliado, donde son los ministerios coordinadores los que transmiten al presidente el grado de avance de las políticas de su macro-sector. Existe una especialización horizontal básica respecto a las atribuciones de cada Secretaría y

Ministerio Coordinador, mientras que la especialización vertical es más bien difusa, pues las responsabilidades se comparten entre los distintos organismos, existiendo si dentro de las secretarías relaciones formales de autoridad. Sin embargo, en el trabajo de las distintas organizaciones, sobre todo de las máximas autoridades, tanto horizontal como verticalmente la amplitud es significativa.

Tabla 4: Organigrama Centro de Gobierno Ecuatoriano al 2011



Fuente: Elaboración Propia

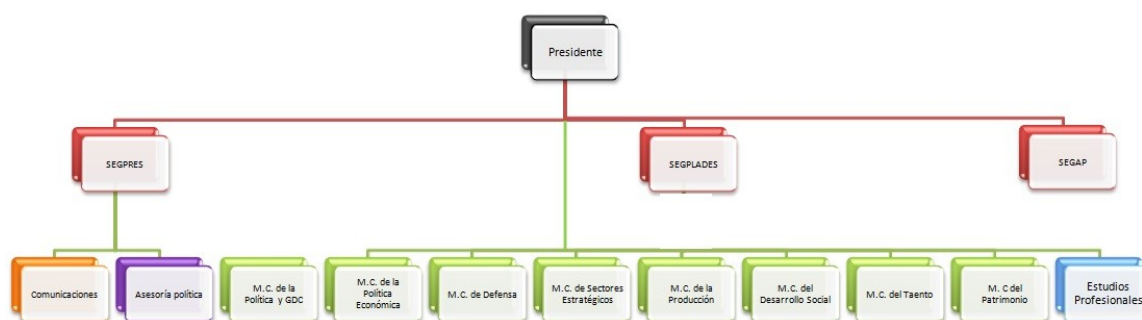
Respecto a la formalización del comportamiento, si bien el grado de formalización es bajo, tampoco es extremo, como se demuestra que todas las organizaciones cuentan con leyes o al menos con reglamentos que establecen las principales funciones de las distintas autoridades del Centro de Gobierno. De ello se deriva que el principal instrumento de formalización son las reglas, siendo particularmente relevante el caso de SENPLADES, organismo que está altamente institucionalizado por su imbricación en el proceso de Planificación Nacional, Planificación Territorial, Presupuestación y Evaluación de Programas, que requieren un alto grado de formalización. No obstante el bajo nivel de formalización, existe un alto grado de preparación de los miembros del Centro de Gobierno, preparación que tiene que ver, como se ha mencionado antes, tanto con la formación profesional como con la experiencia política.

Respecto a la Superestructura, la agrupación de las distintas unidades se ha realizado según dos criterios: Las secretarías según criterios funcionales: SENPLADES, planificación, presupuestación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir; Secretaría Nacional de la Administración Pública, monitoreo y control de gestión de la acción de los ministerios y servicios público y; SEGPRES, asesoría política directa al presidente. Mientras los ministerios coordinadores están agrupados según los objetivos políticos prioritarios para el gobierno y el Estado en general (Coordinación Política, Política Económica, Defensa, Sectores Estratégicos, Productividad, Desarrollo Social, Talento, y

Patrimonio) Las funciones de staff de apoyo están totalmente integradas a las funciones de dirección, excepto por las secretarías de Estado, que tiene cierto grado de aislamiento como se puede observar en la Tabla 5.

La agrupación de las unidades según estos criterios finalmente determina que los dispositivos de enlace se estructuren de forma matricial entre las secretarías y los ministerios coordinadores. Los ministerios coordinadores para la gestión de sus políticas operan con comités permanentes de ministros sectoriales y grupos de expertos que les permiten realizar una elaboración de propuestas mucho más rica, mientras las secretarías hacen uso principalmente de puestos de enlace que les permiten, dentro de su función específica, relacionarse con otros servicios públicos del Estado ecuatoriano.

Tabla 5: Configuración Organizativa del Centro de Gobierno Ecuatoriano



Fuente: Elaboración Propia

Respecto a los parámetros de diseño que fueron previamente expuestos como variables definidas como medibles para la burocratización de los centros de gobierno

Tabla 6: Indicadores del Grado de Burocratización de los Centros de Gobierno

		Alemania	Ecuador	
Variable	Especialización			
Indicador	Cantidad de Fx por unidad	3,6	4,09	EP
Variable	Estandarización			
Indicador	Cantidad de Leyes por Unidad	0,27272727	19,6	EP
Indicador	Porcentaje de unidades cambiadas en la organización	0,25	0,055	EP

Fuente: Elaboración Propia

3.2.3. Funciones

La OCDE plantea funciones básicas similares para los CoG entre los países europeos miembros, en el caso de Alemania la función de Comunicación estratégica se divide en dos partes. La primera, comunicación interna donde la Jefa de la Oficina de Cancillería cumple el rol de recoger información informal de

las distintas divisiones asesoras y presentarlas al Canciller, también la Oficina de prensa presenta información al Canciller respecto a la situación nacional e internacional. La segunda, comunicación externa a cargo de la Oficina de Prensa, aquí está el nexo entre la ciudadanía y la Cancillería, el rol que tiene es muy fuerte, en ésta oficina están los voceros de la Cancillería.

La planeación estratégica está a cargo de la Jefa de Planificación política, esto es a largo plazo. Ésta jefatura es cercana a la Canciller y opera como asesora personal. La planificación de las leyes depende del trabajo de los ministros asesores de las divisiones y su trabajo coordinador. Cabe mencionar que Planificación política y la Oficina del Canciller trabajan en conjunto la preparación de las visitas de Estado, la que está cubierta por la Oficina de Prensa.

Respecto a los temas jurídicos y legales, la Cancillería tiene a su cargo la elaboración de las iniciativas políticas departamentales, cada división debe asesorar sobre si los decretos de los ministerios necesitarán de la aprobación de los ministros, de los ministros más el Canciller, el Parlamento, también de la presentación al Consejo de Ministros para su votación y posterior paso al parlamento. Respecto a la ejecución de una ley, el Bundestag y el Bundesrat deben notificar a la Cancillería la aprobación de alguna ley, la Cancillería informa a los ministros responsables. Posteriormente el documento original, con la firma del ministro a cargo es enviado a Cancillería, lo secunda la firma del Canciller y es remitido al a Presidencia Federal.

La tarea de monitoreo de las políticas públicas le corresponde a los ministros asesores de las divisiones junto con Planificación política, para la evaluación del desempeño del gobierno que realiza la jefatura de Planificación y de la Oficina del Canciller, quien revisa las metas de la Canciller, junto a los presidentes de Partidos de la Gran Coalición.

La coordinación intragubernamental y con stackholders se realiza a través del contacto con los gobiernos estatales, asociaciones, organizaciones sociales, profesionales a través de la Oficina de Prensa que recoge información, ésta es traspasada a los Jefes de las Oficina del Canciller y del Jefe de Cancillería. En la Oficina del Canciller existe una importante sección de coordinación para las peticiones de los ciudadanos y el lobby de las asociaciones y grupos de interés. El Jefe de Cancillería, el vice Canciller en caso de ausencia de la Canciller, junto al ministro responsable representa al Gobierno Federal en las comisiones mediadoras. La coordinación del proceso para presentar proyectos de ley está a cargo de los ministros asesores de las divisiones.

En lo que respecta al apoyo logístico y técnico, el servicio de inteligencia federal cumple un rol importante en cuanto a planificación y organización. XVI. Transmisión de los documentos a la IMC y el BMJ y el ministerio responsable de determinar a partir de los documentos de la Corte Constitucional Federal para su dictamen. Si es necesario los remite al Consejo de Ministros. En lo que respecta a la administración interna el centro de situación en la Oficina del Jefe de Cancillería

recopila información a disposición de los ministerios a través de la Oficina de Prensa.

Como ya se ha establecido previamente, el sistema político ecuatoriano es altamente presidencialista, aquello ha tenido como consecuencia que el centro de gobierno también tenga características presidencialistas, cumpliendo la mayoría de las funciones presidencia, el vicepresidente, la Secretaria General de la Presidencia y SENPLADES a través de sus órganos adscritos. En términos generales, la asesoría política se centra en la SEGPRES en donde se encuentra el soporte comunicacional y de asesoría política y jurídica directa para el presidente, el Secretario General de la Presidencia tiene un rol coordinador y administrativo de estas funciones, más que político, que reside en los secretario nacionales y en sus asesores, cabe destacar que el asesor en jefe tiene entre sus deberes/atribuciones participar e integrar el Gabinete Presidencial. (SEGPRES, 2010: 18)

SENPLADES cumple un rol de asesoría gubernamental, planificando y evaluando en términos principalmente técnicos y vinculados con las responsabilidades gubernamentales del proceso de ejecución presupuestaria, y de la planificación institucional nacional y descentralizada derivadas de la planificación nacional. Buena parte de la política de gobierno y de la gestión cotidiana de los servicios públicos y ministerios sectoriales se deriva o alimenta del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, del que SENPLADES es observante, por lo que se planificación y evaluación de este ordena al mayoría de los procesos de la administración pública por tienen un rol estratégico para el gobierno.

De lo anterior se desprende que por lo general exista una duplicidad de funciones, cosa que ya ha sido registrada para centros de gobierno en regímenes políticos presidenciales (Aninat, 2009: 6), sin embargo, al menos en lo normativo, las actividades realizadas por las instituciones adscritas a SEGPRES y por SENPLADES corresponden a ámbitos de competencia distintos.

Respecto a la realización de las funciones específicas del centro de gobierno, la función de apoyo logístico es realizada por el Subsecretario General del Despacho Presidencial quien debe recopilar la información requerida por el presidente o su asesor en jefe, elaborada de los distintos coordinadores generales del despacho presidencial u otros, supervisar la agenda elaborada, coordinada y operativizada por el Coordinador General de Agenda Estratégica Presidencial, y coordinar sus reuniones (SEGPRES, 2010: 19-20).

La función de planificación general del trabajo del presidente es llevada a cabo por el Despacho del Presidente, dentro de la SEGPRES, a través de su asesor en jefe, denominado “secretario particular” cuya misión es “Fortalecer la gestión política estratégica del Presidente/a de la República, a través del análisis y planteamiento de escenarios que faciliten la toma de decisiones” (SEGPRES, 2010: 17) y del Subsecretario General del Despacho Presidencial, en cuanto se refiere a agenda estratégica y asesores de línea.

La función de asesoría jurídica es llevada por la Secretaría Nacional Jurídica, dependiente de SEGPRES que estará a cargo del asesoramiento jurídico directo al presidente y además por SENPLADES, a través de su "Coordinación General de Asesoría Jurídica" que entre sus funciones tiene la de "Analizar, elaborar y presentar proyectos de leyes, decretos ejecutivos, acuerdos y resoluciones internas y demás instrumentos legales".

La distinción entre ambas funciones es que la Coordinación General de Asesoría Jurídica está enfocada principalmente al ejercicio de las potestades reglamentarias y legislativas del presidente, sus ministros y secretario, es decir, la elaboración, tramitación y promulgación de textos legales por parte del ejecutivo, mientras que la asesoría de la Secretaría Nacional Jurídica tiene un rol de asesoría política, no siempre vinculado a un trámite legal específico del gobierno.

La función de asesoría comunicacional es llevada a cabo por dos instituciones, en primer lugar la Dirección de Comunicación Social de SENPLADES, cuya misión es "Difundir la gestión y logros institucionales, a través de los diferentes medios y canales de comunicación internos y externos, de manera permanente y estratégica, generando procesos de identidad institucional" teniendo un rol fundamental en la comunicación de los resultados de la política sectorial desde una perspectiva institucional estableciendo parámetros transversales para la administración pública, es decir se encarga de la comunicación del Estado como organización en relación a los individuos y comunidades que son usuarios específicos de la política pública.

La Secretaría Nacional de Comunicaciones dependiente de SEGPRES, tiene en cambio como misión "Asesorar y asistir al Presidente de la República en materia de comunicación pública, ejerciendo la rectoría de la política nacional de comunicación e información del Estado, con el fin de aportar efectiva y eficientemente, al cumplimiento de los objetivos nacionales y del Plan Nacional para el Buen Vivir, en el proceso de desarrollo nacional" teniendo un rol de carácter más político decisonal, que se expresa en que se le encarga la rectoría del plan nacional de comunicación, vinculándose a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

La Secretaría Nacional de Comunicaciones cuenta con la Subsecretaría de Comunicaciones, que se encarga de la asesoría directa al presidente en materia de análisis de opinión pública a través de encuestas y otros instrumentos, generar informes diarios y mensuales de actualidad, elaboración de discursos y evaluación de la Dirección de Comunicación Social. La subsecretaría de Información es la encargada de gestionar y preparar las intervenciones públicas del presidente ya sea en ruedas de prensa, cadenas radiales, enlaces ciudadanos, etc. La Subsecretaría de Innovación y Nuevos Medios es la encargada de administrar una serie de instrumentos de comunicación de masas asociados a la presidencia como videos, periódicos, páginas web, canales de televisión y radio, etc.

La función de coordinación intra-gubernamental y gestión política su coordinación estratégica es realizada por el secretario particular del presidente, quien tiene entre sus funciones “Coordinar y realizar las gestiones políticas con el gabinete presidencial, “autoridades del sector público, actores del sector privado y ciudadanía en general” (SEGPRES, 2010: 17) Sin embargo la ejecución de esta coordinación corresponde a distintos organismos e instituciones.

El Vicepresidente de la República es quien lleva la relación Ejecutivo-Legislativo: coordina reuniones con las bancadas y las relaciones políticas del gobierno. (Conaghan, 2008: 119) La coordinación Intra-gubernamental es realizada principalmente por la SENPLADES: por la coordinación general de planificación institucional respecto a una coordinación a nivel estratégico con los ministros coordinadores, sectoriales o gobiernos descentralizados. La coordinación o integración metodológica dentro de la administración pública responde más bien a la labor de la Subsecretaría General de Democratización del Estado, que ha estado a cargo de los procesos de modernización y estandarización de la gestión.

Respecto a las empresas públicas del Estado, la coordinación de éstas con las directrices generales de la planificación del Estado es realizada a través de la participación del Director de SENPLADES o sus delegados en los directorios de empresas públicas, que es gestionada y asesorada por la Dirección General de Representación en Directorios y Empresas Públicas de SENPLADES, cuyas misión es “Asesorar a las autoridades institucionales en la toma de decisiones en los directorios de los cuerpos colegiados, empresas públicas y consejos, en los que participa la SENPLADES, basándose en información técnica continua, confiable y oportuna, con sustento en las disposiciones legales vigentes” (SEGPRES, 2011: 24).

La coordinación con organismos de la Sociedad Civil y Empresas Privadas es realizada a un nivel de coordinación positiva a través de la Subsecretaría de Planificación para el Buen Vivir, Sin embargo la coordinación a un nivel estratégico reside en el despacho de presidente, relacionado con las funciones de coordinación de la agenda estratégica del presidente.

Respecto a las funciones de Monitoreo y Evaluación de Políticas, están divididas en dos organizaciones. Luego del proceso de reorganización administrativa el 2009, la Evaluación de política pública está radicada en la SENPLADES (SENPLADES, 2009: 19). Es la Secretaría Nacional de SENPLADES la que coordina con los ministerios sectoriales y coordinadores el seguimiento y evaluación de los planes y programas de gobierno, y particularmente con los ministerios sectoriales las evaluaciones de impacto (SENPLADES, 2010: 16).

El monitoreo de la Ejecución de las Políticas Públicas es tarea de la Secretaría General de la Administración Pública, particularmente de la Subsecretaría de Organización Métodos y Control, cuya misión es definida como “Ser la instancia ejecutiva de apoyo y control para el mejoramiento de la gestión y el logro de los objetivos del Gobierno” (SEGPRES, 2011: 40) teniendo como funciones, entre

otras, el coordinar con las autoridades gubernamentales la evaluación y seguimiento de la gestión cotidiana de los servicios públicos, coordinar con los ministros coordinadores la mejora en la gestión proponiendo proyectos en esa dirección y dar seguimiento a los compromisos de los gabinetes itinerantes del presidente.

Los compromisos presidenciales son monitoreados directamente por el despacho del presidente, existiendo un coordinador de gestión de compromisos presidenciales, ejerciendo un control de gestión que permita al presidente y su gabinete cumplir sus promesas públicas. Existe incluso un sistema de compromisos presidenciales y otro de metas presidenciales, ambos administrados por el despacho del presidente.

Respecto a la función de Asesoría Política y Detección de Conflictos, es asumida por el despacho del presidente, es decir, por el equipo asesor personal del presidente, que es presidido por el “Secretario Particular”, quién la responsabilidad de “Analizar ámbitos, temas, hechos y actores para establecer las mejores condiciones para la toma de decisiones por parte del Presidente/a de la República y dar seguimiento a temas, instituciones y actores priorizados” (SEGPRES, 2011: 18)

Es necesario destacar que, debido a la estructura ministerial de la función ejecutiva en Ecuador, el ministro de finanzas no participa regularmente en las reuniones del grupo más cercano al presidente, el rol presupuestario es asumido por el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo Social, debido a que el proceso presupuestario está integrado al proceso de planificación estratégica vinculado al Plan Nacional del Desarrollo para el Buen Vivir. El seguimiento de la ejecución presupuestaria es realizado por la Secretaría General de Administración Pública, mientras que el proceso de planificación y aprobación del presupuesto anual es liderado por SENPLADES a través de su dirección de planificación y presupuesto.

Respecto a las funciones, la división de éstas es por criterios semejantes en ambos casos, donde los Ministerios coordinadores de Ecuador y las Divisiones asesoras de Alemania se agrupan por resultado en tanto temática a coordinar para llevar a cabo las políticas en las distintas áreas según los objetivos políticos de la máxima autoridad de gobierno. Estos cargos son de exclusiva confianza, lo que significa que éste lo nombra y que se mantiene en el cargo sólo mientras cuente con su confianza por lo tanto sujetos a una relación de subordinación.

La asesoría jurídica en el caso ecuatoriano tiene dos secretarías que cumplen ésta función, por una parte está la SEGPRES y por otra existe una división específica en la Secretaría Nacional de planificación, coordinación general de asesoría jurídica, en lo que respecta a la potestad legislativa y reglamentaria. En el caso alemán la División asesora 1 de interior y derecho político asesora jurídicamente a la Canciller, cada división por su parte tiene un área de legislación que vela por la integridad de las propuestas en ésta materia, la potestad reglamentaria no aplica

en el caso del centro de gobierno alemán, ya que corresponde a divisiones administrativas en niveles locales.

El rol de asesoría personal es semejante en la coexistencia con la asesoría permanente en áreas de prioridad gubernamental y los diferentes asesores personales. En el caso ecuatoriano la asesoría personal está en la SEGPRES, y las secretarías de estado que atienden directamente al Presidente conformada por expertos. En el caso alemán existe la asesoría personal y permanente en la planificación política y la jefatura de la Oficina del Canciller, coexiste con los consejos o comité de coyuntura según cambios de escenarios.

El área de comunicación es un equipo fuerte con un rol fundamental en ambos casos, donde el Presidente y la Canciller tienen una presencia mediática que muestra la estrategia gubernamental de cada cual, posicionándoles en sus escenarios respecto a la opinión pública. La Oficina de Prensa y la Secretaría General de Comunicaciones son burocracias profesionales, en el caso de Ecuador tienen igual rango que un ministro y tienen un gabinete con los ministerios coordinadores, en el caso alemán no existe la carrera funcionaria y son contratados por derecho privado.

Respecto a la vocería de gobierno en el caso Ecuatoriano está a cargo de la SENPLADES, con un rol enfatizado en la comunicación respecto a las políticas públicas, cabe mencionar que el gobierno de Correa ha sido calificado como presidencia plebiscitaria, vale decir que la intermediación entre el presidente y el pueblo es muy baja, explicando de cierta manera el rol no tan político del vocero. En el caso alemán la vocería está a cargo por una parte del Jefe de Cancillería respecto a la relación con los ministros asesores y el ambiente político, en la otra parte está la Oficina de Prensa con tres voceros que se encargan de dar las comunicaciones oficiales a la sociedad civil, el jefe de la oficina de prensa es el primer vocero, él depende directamente de la Canciller Merkel, el vocero suplente del Gobierno Federal, además informa sobre el trabajo del Gobierno Federal, el tercer vocero es representante portavoz del gobierno. Su trabajo consiste en informar al público sobre las actividades del gobierno.

Para el análisis de ambos centros de gobierno se compara las funciones de cada caso con aquellas funciones definidas por la OCDE.

Tabla 7: Clasificación de las unidades componentes del Centro de Gobierno de Alemania y Ecuador según las Funciones del Centro de Gobierno de la OCDE.

Función OCDE	Sub-Función	Unidad o Autoridad ECUADOR	Unidad o Autoridad ALEMANIA
Comunicación estratégica y vocería.	Comunicación de Gobierno	SENPLADES: Dirección de Comunicación Social	Oficina del Prensa. Oficina del Canciller Oficina del Jefe de Cancillería
	Relación Ciudadanía	SEGPRES, Secretaría Nacional de Comunicación: Subsecretaría de Información SENPLADES: Coordinación General de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad	Oficina del Canciller: Entradas y peticiones Oficina de prensa: representante portavoz del gobierno. Planificación política: Jefe.
	Discursos	SEGPRES, Secretaría Nacional de Comunicación, Subsecretaría de Información SEGPRES: Despacho del Presidente: Secretario Particular del Presidente	Oficina del Canciller: Discursos y Textos. Oficina del Jefe de Cancillería: Oficina del Ministro, discursos y artículos. Oficina de Prensa: Jefe de la oficina de prensa.
Planificación del Trabajo	Documentos:	SEGPRES: Despacho del presidente: Subsecretario General de Apoyo Logístico. Secretarías de Estado	Planificación Política. Oficina del Canciller. Oficina del Jefe de Cancillería.
	Reuniones:	SEGPRES: Despacho del presidente: Coordinador General de Agenda Estratégica Presidencial	Oficina del Canciller

Asesoría y Análisis Político	Análisis Político	SEGPRES: Despacho del presidente, Secretario Particular del Presidente: Secretaría Nacional de Comunicación, Subsecretaría de Comunicación. Secretarías de Estado.	Jefe de Cancillería. Planificación política. Asesores de División. Comité/Consejo coyuntural.
	Prevención de Conflictos	SEGPRES: Despacho del presidente: Secretario Particular del Presidente	Planificación Política. Oficina del Canciller. Jefa
Asesoría Jurídica	Asesoría Jurídica	SEGPRES: Secretaría Nacional Jurídica	División Departamento Central: interior y derecho político.
	Potestad Legislativa	SENPLADES: Coordinación General de Asesoría Jurídica	Divisiones según la materia.
	Potestad Reglamentaria	SENPLADES: Coordinación General de Asesoría Jurídica	No aplica.
Monitoreo y Evaluación de Política Pública	Evaluación	SENPLADES: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Ministerios Coordinadores (para cada macro-sector)	Asesores de las divisiones.
	Monitoreo	Secretaría General de la Administración Pública: Subsecretaría de Organización Métodos y Control	Planificación política. División 1.
	Metas Presidenciales	SEGPRES: Despacho del Presidente; Coordinador de gestión de compromisos presidenciales	Oficina del Canciller
Coordinación política	Congreso	Ministerio Coordinador de la Política Secretario Particular del Presidente	Jefe Cancillería Asesores divisiones.
	Parlamento	Ministerio Coordinador de la Política: Secretario Particular del	Jefe de Cancillería Asesor divisiones.

		Presidente	
	Intersectorial	Ministerio Coordinador de la Política Asesor Particular del Presidente SENPLADES: Coordinación General de Planificación Institucional	Asesores Divisiones. Jefe de Cancillería Oficina del Canciller: Jefe.
	Gobierno Descentralizados	Ministerio Coordinador de la Política Asesor Particular del Presidente	Asesores divisiones, Ministros federales
	Empresas Públicas	SENPLADES: Ministerio de Coordinación de Sector Estratégicos	División 4. Política económica y fiscal
	Sociedad Civil y Movimientos Sociales	SENPLADES: Coordinación General de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad, Secretaría Nacional de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad	Oficina del Canciller Oficina de prensa Planificación política.

4. ANÁLISIS

De la comparación en términos cualitativos de las estructuras de los centros de gobierno, se encontraron diversas similitudes:

- a) Los organismos encargados de la comunicación estratégico del jefe de gobierno tienen un estatus especial dentro del organigrama “efectivo” y son una de las funciones más complejas y preponderantes de los centros de gobierno analizados
- b) Existen una cantidad importante de unidades que dependen directamente del presidente, intermediados únicamente por sus asesores directos, encargados de ver tramitaciones legislativas, la agenda del jefe de estado entre otras funciones y el análisis políticos
- c) Existen comisiones destinadas a analizar diversos temas, que no están mínimamente relacionadas con la burocracia del Estado, que responden directamente al presidente.

d) La agenda sectorial es coordinada a través de unidades de carácter supra-ministeriales, insertando una lógica de resultados en la gestión estratégica de gobierno a través de elementos de la configuración organizativa de burocracia profesional, en que se cuentan con estructuras matriciales.

Estas cuatro formas de estructura van configurando el “organigrama efectivo” de los centros de gobierno estudiados y agrupan a la mayoría de las funciones que estos desempeñan, es decir, al parecer estos cuatro tipos de estructura son exhaustivos respecto a las funciones que los centros de gobiernos, tanto de Ecuador como de Alemania realizan

De la comparación de las variables de institucionalización del régimen político, con los del grado de burocratización del centro de gobierno, a continuación se presentan las asociaciones entre los indicadores de burocratización con las del grado de institucionalización de los regimenes políticos.

a) Funciones

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	5,928	,000
Est	-4,083	,000

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	4,497	,000
Part	-1,234	,000

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	4,443	,000
Buroc	-,980	,000

Respecto a la cantidad de funciones por unidad vemos que se relaciona de forma negativamente con las tres variables de la institucionalidad del régimen político, teniendo una asociación particularmente fuerte con la Estabilidad del Gobierno. Aquello nos indica que mientras el régimen político está más institucionalizado en los gobiernos, es menor la cantidad de funciones que cada unidad de los centros de gobiernos debe realizar, existiendo una mayor diferenciación funcional.

b) Cantidad de regulación legal por unidad

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	92,088	,000
Est	-161,083	,000

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	35,668	,000
Part	-48,690	,000

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	33,518	,000
Buroc	-38,660	,000

Respecto a la cantidad de normativa asociada a las unidades de los centros de gobierno, encontramos también una relación inversa entre la cantidad de normas y todas las variables analizadas para la institucionalidad de régimen político, es decir, mientras el régimen político está más institucionalizado, existe un menor grado de reglamentación en las unidades que componen los centros de gobierno, siendo esta relación mas fuerte con la variable estabilidad de gobierno

c) Cambios (eliminación/creación) en las unidades

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	-,914	,000
Est	2,042	,000

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	-,199	,000
Part	,617	,000

	Unstandardized Coefficients	
	B	Std. Error
(Constant)	-,171	,000
Buroc	,490	,000

El último indicador es el cambio de unidades en el centro de gobierno, que muestra una relación positiva con las tres variables independientes, lo que muestra que mientras mayor sea el grado de institucionalización política del régimen, mayor también es la generación de cambios dentro de un mismo período de gobierno.

De los tres indicadores definidos para el grado de burocratización del centro de gobierno, tanto la cantidad de normas por unidad como los cambios de unidades arrojaron que se relacionan de forma contraria a la institucionalización del régimen político, mientras que se mostró la tendencia contraria con el indicador “cantidad de funciones por unidad”, ya que un mayor grado de institucionalización llevaba a un mayor grado de diferenciación y por tanto, una estructura mucha mas burocrática. Sin embargo esto último debe ser matizado por el hecho de que la variación de ambos casos respecto a este indicador fue mínima (de 3,6 en Alemania a 4,09 en Ecuador) lo que le quita peso dentro de la explicación

Por tanto se puede afirmar, en base a la evidencia recolectada, que cuando existe una mayor institucionalización del régimen político el grado de burocratización del centro de gobierno es inferior, existiendo un nivel menor de reglamentación, y mayor cantidad de cambios en la estructura. Por tanto es posible rechazar la hipótesis del estudio y asumir en cambio que los regimenes políticos con un mayor grado de institucionalización buscan tener un menor grado de burocratización de los centros de gobierno.

Por otro lado, en los tres indicadores de la variable burocratización del centro de gobierno, vimos que existía un mayor grado de asociación con la variable “Estabilidad del Gobierno” que con respecto a las otras dos, mientras que el grado de solidez burocrática presentaba una relación menor, por tanto, la estructura de los centros de gobierno depende más de las necesidades funcionales de los gobiernos de las estructuras burocráticas ya existentes en los que se insertan.

Si bien es cierto que el régimen político determinaría el grado de burocratización de centro de gobierno, su estructura concreta no esta tan afectada por este, debido a que en ambos países analizados, con contextos institucionales muy distintos, presentan estructuras muy similares.

5. CONCLUSIONES

La hipótesis inicial del presente estudio, con la que se trabajó, partía de la concepción de que un mayor grado de institucionalización del sistema político podía permitir un mayor grado de profesionalismo, estabilidad y normalización de la estructura administrativa y de relaciones políticas de carácter estratégico de los gobiernos, contando con equipos de análisis consolidados.

Sin embargo la hipótesis del estudio fue rechazada, el centro de gobierno alemán es mucho menos burocrático que el centro de gobierno ecuatoriano. Desde luego que no es posible aislar el factor histórico cultural de las tradiciones burocráticas de los países, sin embargo el análisis cualitativo reveló que sus estructuras son bastante similares a pesar de dichas diferencias. El centro de gobierno alemán tiene bajos niveles de normalización y muchos cambios de unidades, mientras que el centro de gobierno ecuatoriano tiene una cantidad mucho mayor de normativa legal y mucho menor de cambios en su estructura organizativa ¿Cómo explicar esto?

Una posible hipótesis a futuro dice relación con la naturaleza de las funciones de los centros de gobiernos. La coordinación política quizás requiere, más que una organización altamente normalizada y profesionalizada, una capacidad de adaptación y fluidez frente a los requerimientos de los gobiernos que una estructura burocrática no tiene y que en cambio las configuraciones organizativas de carácter más adhocático pueden facilitar. Es necesario tener en perspectiva para futuros estudios, no solamente variables respecto a la estructura de las organizaciones, sino también como son capaces de responder de forma

dinámicamente a las distintas actividades que de forma no rutinaria deben afrontar.

Sin embargo también se pueden encontrar rasgos en la estructura organizativa de una configuración de burocracia profesional, la estructura matricial, con la que se coordinan las políticas sectoriales, como se registro en Alemania con las divisiones y en Ecuador con los ministerios coordinadores, que bien pueden pensarse como divisiones estratégicas enfocadas a coordinar esfuerzos dispersos institucionalmente para el logro de objetivos de las prioridades gubernamentales o los planes de desarrollo. Es necesario destacar que en países con tanto disimilitud institucional, que las funciones preponderantes en los centros de gobierno (Comunicaciones, Asesoría, Gestión de Agenda Presidencial, Análisis Político y Coordinación de Política sectorial no solo se dan tanto en los centros de gobierno de Alemania y Ecuador, sino que bajo formas organizativas similares y con énfasis similares.

El que la forma organizativa matricial se encuentre asociada a la gestión de los ministerios, es coherente con la teoría de Mintzberg. En la medida de que en conocimiento que se requiere gestionar tiene características más técnico-disciplinarias, y requiere mayor soporte administrativo, la estructura organizativa que soporta dicha gestión debe tener características más formales para lograr la coordinación del trabajo. Si bien la literatura especializada de centros de gobierno se ha centrado en la coordinación en términos de coherencia de objetivos de las políticas públicas, no ha abordado temas más específicos de implementación de políticas de la intersectorialidad que hoy se ven reflejadas en la práctica organizativas de los gobiernos de Alemania y Ecuador, y que es necesario incorporar al cuerpo de la teoría de los centros de gobierno

Finalmente es necesario destacar que los gobiernos alemán y ecuatoriano también tienen elementos comunes, relacionados con los fuertes liderazgos de los jefes de gobierno y el énfasis que, tanto Correa como Merkel han puesto en la relación con la ciudadanía que en ambos casos se podría denominar populista. Esta característica de los gobierno puede estar sesgando el análisis de del estudio y de cualquier modo, las conclusiones anteriormente expuestas deben ser validados con la exploración de nuevos casos.

BIBLIOGRAFÍA

ANINAT, Cristóbal: La Oficina del Presidente: Lecciones de la OECD y Estados Unidos, Serie En Foco, Expansiva-UDP, Santiago, 2009

ARIAS, Tania, ¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi. En: "Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva". Quito-Ecuador: Ministerio de Justicia y derechos Humanos

ALONSO, Pablo; de la Cruz, Rafael; Payne, Mark; Pimenta, Carlos; Jalkh, Gustavo; Straface, Fernando; Baena, Paloma: República de Ecuador: Evaluación de la gobernabilidad democrática, BID, Serie de Estudios Económicos Y Sectoriales, Junio 2007

BASABE-SERRANO, Santiago; PACHANO, Simón; MEJÍA, Andrés: La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008).

BEN-GERA, Michal; JAMES, Simon: A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries, Public Governance Committee (OCDE), Istanbul, 2004

BASABE-SERRANO, Santiago: Ecuador: Reforma Constitucional, Nuevos Actores Políticos y Viejas Prácticas Partidistas, Revista de Ciencia Política, volumen 29 / N° 2 / 2009 / 381 – 406

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (Ecuador): Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural, SENPLADES, Quito, 2009

CONAGHAN, Catherine: Ecuador: La Presidencia Plebiscitaria de Correa, Journal of Democracy, Volumen 19, No. 2, páginas 46-60, The Johns Hopkins University Press, Abril 2008

COSTA, Pablo: El Servicio Civil en Ecuador: Innovación y Reforma de la Burocracia en el Período 2003-2008, Tesis de Grado (Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política) Programa de Estudios Políticos, FACSO, 2010

EGAÑA, Rodrigo; CHATEAU, Jorge: El Centro de Gobierno: Lecciones de la Experiencia Chilena Durante los Gobiernos de la Concertación (1990 - 2010), Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública, No 17, páginas 137-191, 2011

DAKOLIAS, Maria: "The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform", World Bank Technical Paper 319, Washington D.C, 1996.

FREIDENBERG, Flavia: Izquierda vs. Derecha: Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano, Revista Política y Gobierno, Volúmen. XIII. Número. 2, 2006. Páginas. 237-278

GALLEGOS, Franklin: Participación, desconfianza política y transformación estatal, en ZAMBRANO, Otto, Informe cero. Ecuador 1950-2010, Unicef, 2011, páginas 231-246

GTZ: Pueblos Indígenas en Ecuador, Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe, Marzo 2011, <http://www.gtz.de/de/dokumente/giz2011-es-Laenderpapier-Ecuador.pdf>

HERNÁNDEZ, Virgilio; BUENDÍA, Fernando: Ecuador: avances y desafíos de Alianza país, Nueva Sociedad No 234, Quito, 2011, páginas 129-142

IPB: Der Bürger im Staat, Bundestagwahl 2009 en Heft 2- 2009 59. Jargang ISSN 0007-3221, Baden Wüttemberg, 2009

LACLAU, Ernesto: La Razón Populista, Fondo de Cultura Económica, 2004, México

LAHERA, Eugenio: Implementación de las Políticas y Asesoría Presidencial, Ponencia del X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, 2005

LEÓN Jorge: Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos, en ZAMBRANO, Otto, Informe cero. Ecuador 1950-2010, UNICEF, 2011, páginas 207-230

MAINWARING, Scott; TORCAL Mariano: La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. Salamanca, España en Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad de México. 2005. Páginas 141-173

MARCH, James; OLSEN, Johan: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press. 1998

MEJÍA, Andrés; ARAUJO, María; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal y; SAIEGH, Sebastián: Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja

calidad (1979-2005) en MEJÍA, Andrés (Editor): *Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en Ecuador*, FLACSO-Ecuador, 2009, Quito.

MEDELLÍN, Pedro: *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL/División de Desarrollo Social, Santiago, 2004.

MINTZBERG, Henry: *La Estructuración de las Organizaciones*, Editorial Ariel, 1993, Barcelona

MUÑOZ, Pabel: *Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política, 1992-2005*, Revista Historia Actual Online, Núm. 11, páginas 101-110, Otoño 2006

ORTWEIN, Edmund, *“Bundeskanzleramt und Bundesregierung”. Institut für Sozialwissenschaften, Universität Verantwortlich für den Inhalt: CDU Deutschlands, CSU Landesleitung, SPD Deutschlands (2005), Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, 2004

OECD, *OECD Reviews of regulatory reform – Regulatory reform in Germany*, 2004, Paris.

OECD, *OECD Country Report Germany – The Governance of Public Agencies and Authorities*, Bratislava, 2001

OECD, *SIGMA Coordination at the Centre of Government for better policy making. Montenegro*, 2009

OECD, *Bundeskanzleramt Meeting of Senior Officials from Centers of Government – Ways out of the Crisis: Managing Fiscal Consolidation and Investing in Future Growth*, 2010, Berlin

OECD, *OECD Executive Summary – Germany*, 2010

ORTIZ, Gustavo: *Los Desafíos del Nuevo Modelo Constitucional de Descentralización en el Ecuador*, Universidad Técnica Particular de Loja 2011, Loja, <http://blogs.utpl.edu.ec/gortizhidalgo/files/2011/06/tesis-descentralizacion.pdf>

PACHANO, Simón: *Ecuador: El nuevo sistema político en Funcionamiento*, revista de ciencia política volumen 30, N° 2, 2010 / 297–317

PACHANO, Simón: *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*, ILDIS, Quito, 2010

SCARTASCINNI, Carlos; BONVECCHI, Alejandro: *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know*, Banco Interamericano Del Desarrollo, 2011.

SCARTASCINNI, Carlos; TOMASSI, Mariano: Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012

SENPLADES (Ecuador): Reforma Democrática del Estado Rediseño de la Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y su Modelo de Gestión, Y de la Organización Territorial Acercando el Estado a la Ciudadanía, SENPLADES, Quito, 2009.

SENPLADES: Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador, SENPLADES, Colección Discusiones, No. 1, 2011, Quito

SENPLADES (Ecuador): ACUERDO No. 392-2010 Estatuto Orgánico, SENPLADES, Quito, 2010

SENPLADES (Ecuador): Recuperación del Estado para el Buen Vivir, SENPLADES, Quito, 2011

STEIN, Ernesto; TOMASSI, Mariano; ECHEBARRIA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark: La política de las políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

VALENZUELA, Arturo: Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina. Presentación en Madrid, España 1998

VERDESOTO, Luis: El Régimen Político en el Proyecto de Constitución, en, BORJA, Raúl (editor) Análisis Nueva Constitución, ILDIS/Revista la Tendencia, 2008, páginas 168-195

SITIOGRAFÍA

Secretaría General de Comunicaciones: www.secom.gob.ec

Secretaría Nacional de Panificación y Desarrollo Social: www.senplades.gob.ec

Presidencia: www.presidenciaecuador.gob.ec

Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática www.sigob.gob.ec

Consejo Nacional Electoral de Ecuador: www.app.cne.gob.ec/fedra

Asamblea Nacional de Ecuador: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

Parlamento Federal (Bundestag) <http://www.bundestag.de/bundestag/index.jsp>

Instituto http://www.goethe.de/in/d/presse/gesetzestexte/d/bwg_erster-f.html

Informe de Competitividad Mundial <http://reports.weforum.org>

Fundación para la paz. <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>

Transparencia internacional <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

Elecciones <http://www.historiaelectoral.com/>