

Temas emergentes sobre gobierno y administración pública II

Carlos Paladines
Paúl Cisneros
Coordinadores



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



UTPL
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA



unl

Universidad
Nacional
de Loja



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



UNIVERSIDAD
DE LOS HEMISFERIOS
DILE AL MUNDO DE DÓNDE VIENES



Escuela Superior de
Administración Pública



351.09866
T278t

Paladines, Carlos

Temas emergentes sobre gobierno y administración pública II / Carlos Paladines y Paúl Cisneros, coordinadores.— 1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2019

157 p.; 16,5 x 24 cm

ISBN digital: 978-9942-29-034-2

1. Administración Pública.
2. Desarrollo Económico.
3. Políticas Públicas
4. Servicios de Salud.
5. Salud Pública-Ecuador.
4. Gobiernos-Ecuador.
5. Correa, Rafael-Ecuador
6. Lenin Moreno-Ecuador.
7. Ecuador.
1. Título

Colección editorial: Memoria Viva n.º 7 

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Centro de Gobierno y Administración Pública

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Javier Monroy Díaz

Cordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

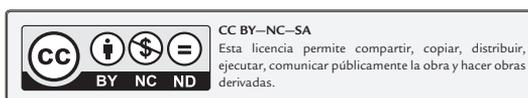
Diseño de interiores y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistente editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

© IAEN, 2019

En coedición con: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Central del Ecuador, Universidad del Azuay, Universidad de los Hemisferios, Universidad Internacional del Ecuador, Universidad Nacional de Loja, Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Índice

Sobre autoras y autores	9
Introducción	13
El crecimiento económico y las políticas públicas como mecanismo para el desarrollo económico del Ecuador	17
<i>Paúl Stewart Cueva Luzuriaga, Rafael Alvarado, Andrea Cevallos, Tania Patiño, Juan P. Sempértegui y Mauricio Burneo</i>	
Las políticas de la última década para mejorar la calidad de los servicios de salud en los hospitales públicos del Ecuador, ¿feliz realidad?	41
<i>Raúl Montúfar</i>	
La reparación integral bajo el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración Pública en Ecuador	67
<i>Viviana Morales Naranjo</i>	
Temor y diálogo: dos formas de control social para alcanzar dos modos diferentes de gobernabilidad, en los Gobiernos de Correa y Moreno, respectivamente	93
<i>Salomé Moreno Hurtado, Stalin Vilatuña y Vladimir Moreno Negrete</i>	
La intervención del Estado en la economía: el papel de la Administración Pública en la economía	120
<i>Marcelo Varela y Po Chun Lee</i>	
Anexos	135
Conclusiones.....	157

Comité Científico del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública

Universidad Técnica Particular de Loja

- Ronny Fabián Correa Quezada
- Gonzalo Leonardo Izquierdo Montoya
- Diego Alejandro Ochoa Jiménez
- Diego Fernando García Vélez

Universidad Nacional de Loja

- Edgar Mauricio Burneo Álvarez
- Paúl Stewart Cueva Luzuriaga

Instituto de Altos Estudios Nacionales

- Carlos Paladines
- Irma Jara Íñiguez
- Paúl Cisneros
- José Wagner

Universidad Politécnica Estatal del Carchi

- Vladimir Pérez Parra
- Fernando Javier Villarreal Salazar
- Daysi Viviana Perdomo Cabrera
- César Gonzalo Alvear Morales

Universidad Central del Ecuador

- Washington Benítez
- Nelson Rodríguez
- Franklin Cumbal
- Luis Eduardo Pavón
- Paúl Torres
- Pablo Dávila

Universidad Internacional del Ecuador

- Maria Fernanda Bastidas
- Diego Zambrano Alvarez

Universidad de Los Hemisferios

- Gisela Montalvo
- Lorena Paredes

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

- Efrén Guerrero

Sobre autoras y autores

Andrea Cevallos: ingeniera en Administración Pública y licenciada en Informática de la Universidad Nacional de Loja en Ecuador. Tiene conocimientos en el manejo de entornos de *software* para cálculo estadístico como R, Stata, Excel avanzado y SPSS. Trabaja en la recuperación, optimización, gestión y análisis de grandes volúmenes de datos (Big Data) con tecnologías específicas como Hadoop, Python, MongoDB y Lenguaje R, con la finalidad de desarrollar indicadores, cuadros de mando, informes y otros tipos de registros para los intereses de las empresas e instituciones.

Edgar Mauricio Burneo Álvarez: ingeniero comercial de la Universidad Nacional de Loja en Ecuador y máster universitario en Filosofía en un Mundo Global por la Universidad del País Vasco en España. Es docente de las carreras de Ingeniería en Banca y Finanzas, Administración Turística y Administración Pública en la Universidad Nacional de Loja, donde también se desempeña como miembro de la Comisión Interna de Evaluación y Acreditación de la Carrera de Administración Pública. Conferencista en temas de participación ciudadana, elaboración de las políticas públicas, instituciones públicas, ciudadanía y planificación territorial.

Juan Pablo Sempértegui Muñoz: ingeniero comercial y magíster en Administración de Empresas Universidad Nacional de Loja. Docente de las carreras de Administración Pública, Administración de Empresas y Banca y Finanzas en la Universidad Nacional de Loja; docente en la Universidad Internacional del Ecuador. Director de Proyectos de Investigación, responsable académico del rediseño de la Carrera de Administración Pública, responsable académico del diseño del Programa de Maestría en Gestión del Talento Humano, docente de las Unidades de Titulación Especial de los Programas de Posgrado Miembro de Comité Científico. Coautor del Proyecto Micro franquicia Social “Al Pasito”, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el GAD Municipal de Loja encargado de los proyectos: Ordenamiento y Regulación del Comercio Informal y Banco Municipal de Empleo en la ciudad de Loja.

Marcelo Varela: economista por la Universidad Central del Ecuador y magíster en Economía del Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede Ecuador. En la actualidad es docente titular a medio tiempo en la Universidad Central del Ecuador y docente *del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)*.

Paúl Stewart Cueva Luzuriaga: economista de la Universidad Técnica Particular de Loja, magíster en Administración de Empresas con mención en Dirección Estratégica de Empresas de la Universidad de Belgrano en Buenos Aires. Docente titular de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja (UNL), en la cual también se desempeña como director del boletín *Monitor* de la Carrera de Administración Pública. Ha sido docente invitado en la Universidad Técnica Particular de Loja. Director del proyecto de investigación en pobreza, vinculado con líneas de investigación en desarrollo y crecimiento económico y pobreza. Miembro de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administraciones Públicas (Regap). Ha ocupado cargos en el sector público como asesor de proyectos, analista de proyectos, director administrativo financiero y en el sector privado como gerente de Gestión (Consultora Cedatos) y otras empresas. Ha brindado servicios profesionales como perito de economía y finanzas de la Fiscalía y Consejo de la Judicatura; además, ha participado en la elaboración de proyectos sociales y de financiamientos y programas de ordenamiento territorial.

Po Chun Lee: completó sus estudios doctorales en la Universidad de Nanjing en Economía Aplicada. Tiene una maestría en Economía y títulos de pregrado en Relaciones Internacionales y Economía por la Universidad del Sur de California en Los Ángeles. Se desempeñó como director del Centro Asia-Pacífico en la Universidad del Pacífico. Algunas de las investigaciones que desarrolla se centran en cooperación financiera internacional, dinero electrónico, finanzas electrónicas, relaciones económicas entre China y Latinoamérica, mecanismos para formación de precios para productos culturales y creativos, cooperación económica de la región Asia-Pacífico, gobierno electrónico y gobernanza electrónica. Es profesor adjunto al Instituto de Posgrado de Ciencias Políticas e Internacionales y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador e investigador adjunto en la Escuela de Negocios de la Universidad de Nanjing. En la actualidad también se desempeña como *docente del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)*.

Rafael Alvarado: profesor de econometría en la Carrera de Economía de la Universidad Nacional de Loja. Realiza sus investigaciones en los campos de la economía de la energía, economía ambiental, desarrollo regional y política económica.

Raúl Edison Montúfar Villacís: ingeniero electrónico de la Escuela Politécnica del Ejército-ESPE y magíster en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Tiene formación complementaria en desarrollo humano y gestión de proyectos y experiencia laboral en el sector público y privado. Ha sido docente, capacitador y ponente en cursos, seminarios y conferencias en la Universidad Central, la ESPE, la Universidad Politécnica Salesiana y el IAEN, en planificación estratégica, Gobierno por resultados, gestión de calidad, gestión de proyectos y herramientas tecnológicas para la gestión pública. Trayectoria

de investigación relacionada con calidad de los servicios públicos, protección social para grupos vulnerables, emprendimientos productivos locales, desarrollo territorial sostenible, y uso de datos y tecnologías emergentes en la administración pública, en el mejoramiento de la calidad educativa y en la inclusión económica y social de sectores desfavorecidos.

Salomé Moreno Hurtado: estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, carrera de Sociología, de la Universidad Central del Ecuador. Ha participado en tres procesos electorales.

Stalin Vilatuña Moreno: Licenciado en Comunicación Social con mención en Educomunicación, Arte y Cultura. Maestrante en el programa de posgrado de Comunicación Audiovisual con énfasis en investigación y docencia universitaria, de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador. Es productor audiovisual y actual técnico docente en el área audiovisual en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador. Además, se ha desempeñado como tallerista en el campo de la producción audiovisual y mercadotecnia digital en comunidades, sectores sociales, organismos no gubernamentales y universidades..

Tania Elizabeth Patiño Calderón: ingeniera comercial y magíster en Gerencia Contable y Financiera de la Universidad Nacional de Loja. Tiene conocimientos en contabilidad, administración e investigación, además de una amplia experiencia como docente en la Universidad Nacional de Loja y en Universidad Técnica Particular de Loja. Miembro de la Comisión Interna de Evaluación de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja y asistente administrativa en la Empresa Mina Explo Loja S. A.

Viviana Morales Naranjo: abogada por la Universidad Central del Ecuador y máster en Derecho Ambiental por la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. En la actualidad se desempeña como docente titular de derecho ambiental y derecho constitucional en la Universidad de las Américas (UDLA).

Vladimir Moreno Negrete: licenciado en Banca y diplomado superior en Gestión para la Rehabilitación Social, por la Universidad Central del Ecuador; además, es magíster en Gobernabilidad y Gerencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. En la actualidad se desempeña como docente del Programa de Estudios Especializados de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y como asesor en temas de gobierno y política. Ha sido docente en la Universidad Central del Ecuador. Tiene experiencia de trabajo por 17 años en el sector público, tanto en el Gobierno central, como en gobiernos autónomos descentralizados, en funciones relacionadas con la dirección, gestión, planificación, educación, administración de bienes, entre otros. Ha ejercido liderazgo y dirigencia laboral, además de haber realizado capacitaciones en organizaciones barriales en temas relacionados con el liderazgo y la organización política.

Introducción

TEMAS EMERGENTES SOBRE gobierno y administración pública II se constituye en la primera publicación de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap), que en julio de 2018 estaba constituida por las siguientes universidades: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Central del Ecuador, Universidad del Azuay, Universidad de los Hemisferios, Universidad Internacional del Ecuador, Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Politécnica Estatal del Carchi e Instituto de Altos Estudios Nacionales.

El esfuerzo de las citadas universidades dio paso al Primer Congreso Regap, llevado a cabo del 16 al 20 de julio de 2018, el cual contó con la participación de los siguientes miembros de la Red Sudamericana de Escuelas de Gobierno y Administración Pública (Rsegap): Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, Escuela Nacional de Administración Pública del Perú, Escuela Superior de Administración Pública de Colombia e Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina. En el marco del citado Congreso, luego de un proceso de revisión académica realizado por el comité científico de cada una de las universidades que conforman la Regap, se presentaron ponencias elaboradas por expertos no académicos, docentes e incluso estudiantes de Administración Pública. La presente publicación recoge aquellos artículos que, además de ser expuestos en el Primer Congreso Regap, avanzaron a un proceso de arbitraje posterior para cumplir con los máximos estándares académicos correspondientes.

La publicación consta de cinco artículos, todos relacionados con la gestión pública ecuatoriana. Las investigaciones reflejan la realidad nacional, todos ellos analizan los efectos de la política pública en las dos últimas décadas y presentan los efectos de las mismas en distintos ámbitos, como el crecimiento económico, la calidad de los servicios de salud, la reparación integral en la responsabilidad objetiva de la administración pública, control social y gobernabilidad, así como la intervención del Estado en la economía.

El primer capítulo propone revisar la correlación existente entre crecimiento, desarrollo económico y políticas públicas aplicadas entre los

años 2000 y 2017, para determinar la relación entre gasto en componentes de desarrollo y el producto interno bruto (PIB), así como el grado de cumplimiento de las políticas públicas, en función del gasto presupuestario. Se analizan sectores como el agropecuario, bienestar social, defensa, urbanización y vivienda, educación, recursos naturales, salud y turismo, para, mediante indicadores (como el mismo PIB, Presupuesto General del Estado (PGE), Gasto de Consumo final del Gobierno General, porcentaje del Gasto de Consumo final Gobierno General con respecto al PIB y su variación anual), determinar su desempeño y tendencias, con el objetivo de establecer sus niveles de correlación. Se puede evidenciar que un crecimiento del PIB no necesariamente se traduce en mejoras significativas en el desarrollo humano.

El segundo capítulo explora los conceptos de calidad entorno a los servicios de salud. Se concentra en la atención a emergencias en los hospitales Baca Ortiz, Eugenio Espejo y Pablo Arturo Suárez de la ciudad de Quito, para determinar premisas aplicables al sistema nacional de salud. Mediante los resultados de la investigación, que en sí mismos constituyen ya un aporte para la toma de futuras decisiones en el ámbito de la salubridad nacional, rescata la necesidad de incorporar las necesidades y las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos de salud que reciben en los hospitales, para la determinación de la política pública en este importante sector para el desarrollo integral de la sociedad.

“La reparación integral bajo el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración Pública en el Ecuador” destaca que en la historia del derecho ecuatoriano, desde mediados del siglo XX hasta entrado el siglo XXI, el ejercicio de la figura de responsabilidad del Estado acarrearba serios vacíos jurídicos. Son fallos de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) los que permiten desarrollar el ordenamiento jurídico para hacer efectiva esta figura jurídica. El capítulo presenta el tema emergente del derecho a la reparación del Estado desde el régimen de la responsabilidad objetiva. Se analiza la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como jurisprudencia internacional, para establecer bases firmes del derecho internacional en este campo. En lo nacional, desde los ámbitos constitucional, jurisprudencial y legal, se realiza una detallada revisión normativa, para, a manera de marco jurídico, revisar casos concretos en los que la figura de responsabilidad objetiva entra en profundo debate.

El cuarto capítulo compara las estrategias de gobernabilidad de los dos últimos períodos presidenciales. El temor, control social, silencio y exclusión del ciudadano en la toma de decisiones públicas son estrategias que se revisan desde datos estadísticos de sanciones, juicios, acciones administrativas, multas, penas privativas de la libertad, así como discursos presidenciales e incluso normativa. Las profundas diferencias entre ambos períodos permiten evidenciar la importancia del respeto al otro y a la dignidad humana para construir legitimidad en la gobernabilidad democrática.

La presente publicación cierra con el tema emergente de “La intervención del Estado en la economía: el papel de la Administración Pública en la economía”. Capítulo que refleja el actual debate del papel del Estado en la economía nacional, que pasa de un intervencionismo y centralismo característico del modelo económico aplicado desde el año 2007, hacia una transición en la que el Estado reconoce nuevamente el aporte del sector privado para la generación de desarrollo.

Temas emergentes sobre gobierno y administración pública II, como la primera publicación de la Regap, además de evidenciar que es posible proponerse un trabajo conjunto entre instituciones de educación superior de tercero y cuarto nivel, públicas y privadas, constata la importancia de generar espacios académicos para que expertos, funcionarios públicos, estudiantes y, sobre todo, docentes, puedan investigar la realidad del gobierno y la administración pública nacional. En este marco, la Regap cumple con el objetivo de aportar en la evaluación, debate y generación de nuevos conocimientos que contribuyan a que las políticas públicas respondan a los requerimientos ciudadanos y fomenten el desarrollo integral del país.

Carlos Paladines y Paúl Cisneros
Centro de Gobierno y Administración Pública
Instituto de Altos Estudios Nacionales

El crecimiento económico y las políticas públicas como mecanismo para el desarrollo económico del Ecuador

Paúl Stewart Cueva Luzuriaga, Rafael Alvarado, Andrea Cevallos, Tania Patiño,
Juan P. Sempértegui y Mauricio Burneo

1. Introducción

EL ECUADOR EN LOS los últimos dos decenios ha tenido un comportamiento indescifrable en su economía doméstica, con resultados variables en su crecimiento y desarrollo económico. Con un institucionalismo vigente desde el 2000 hasta finales del 2006, siguió desde inicios del 2007 al 2017 el neoinstitucionalismo imperante mediante un proyecto político con enfoque progresista que formuló e implementó políticas de inversión dirigidas al desarrollo en un país con una economía reducida, dinamizado por la actividad extractivista de petróleo y producción de productos primarios, gracias al incremento en el gasto de inversión gubernamental con la propuesta y aplicación de políticas públicas dirigidas a la ejecución de obras macro que permitan reflejar un impacto en la sociedad.

El objetivo general de esta investigación es determinar el margen de correlación existente entre el crecimiento, desarrollo económico y las políticas públicas aplicadas durante el período 2000 al 2017 en los sectores agropecuario, bienestar social, defensa, urbanización y vivienda, educación, recursos naturales, salud y turismo. Entre los objetivos específicos se encuentran: 1) identificar el grado de relación del gasto entre los componentes de desarrollo y el PIB; y 2) identificar el grado de calificación de las políticas públicas de acuerdo con el cumplimiento del gasto presupuestario por componentes.

2. Marco teórico

La dimensión del crecimiento económico y las políticas públicas siempre han sido protagonistas en los análisis del desarrollo económico conocido también como bienestar social, que da lugar a indagar cómo se encuentra la estructura y funcionamiento de las instituciones del Estado

que son las generadoras del desarrollo en un país. Al considerar el criterio de las instituciones de acuerdo con su área, Jütting (2003) manifiesta que estas se encuentran divididas en: (i) económicas (definen los procesos de asignación, producción y distribución); (ii) políticas (define al sistema político); (iii) legales (definen al sistema legal); y (iv) sociales (definen el acceso a servicios y las relaciones entre agentes económicos, considerando para efectos de la investigación las empresas públicas de tipo económicas y sociales por su operatividad e impacto en la aplicabilidad de políticas públicas con resultados tangibles (proyectos sociales)). Al categorizar las instituciones y su rendimiento respecto de la aplicación de políticas públicas, estas se fundamentan en su capacidad gubernamental en al menos cuatro dimensiones: coercitiva, administrativa, fiscal y legal (Cingolani, 2013), considerando escenarios posibles en los cuales la economía y la política podrían entrar en conflicto, como son (i) la modificación de las rentas económicas; (ii) la distribución del ingreso; y (iii) los incentivos políticos (Acemoglu y Robinson, 2013).

Al tratar el crecimiento, un limitado paquete de reformas (políticas públicas) suele resultar en una aceleración de esta variable en corta duración, sugiriendo una amplia y profunda serie de reformas institucionales iniciales que permitan fortalecer la infraestructura institucional de la economía de mercado para así mantener el dinamismo de la producción y resiliencia ante eventos exógenos, considerando el no emular procesos externos que frecuentemente fracasan. Siendo mucho más fácil emprender políticas públicas en entornos de crecimiento que en entornos de estancamiento, debido a dos vertientes: (i) sostener el crecimiento y (ii) estimular el crecimiento mediante la inversión que puede ser obstaculizada o fomentada por el Gobierno, dependiendo de las acciones que tome (Rodrik, 2003).

La aspiración de incrementar el bienestar de la población se sustenta en la formulación y evaluación de la política pública, considerando la evolución en el tiempo del empleo y la distribución del ingreso como elementos centrales de las políticas de estabilización, puesto que la duración e intensidad de los ciclos tienen efectos permanentes en el bienestar de las personas (Fitoussi y Stiglitz, 2011) y su impacto se fundamenta en las capacidades, restricciones y oportunidades locales de acuerdo con el profundo conocimiento del entorno. Al respecto, el crecimiento sin bienestar global puede dar lugar a sociedades que, incluso consiguiendo un fuerte incremento económico en algunos sectores o zonas geográficas,

la renta generada solo beneficie a estos sectores, manteniéndose en el resto de la sociedad el margen de desarrollo anterior (Lucas, 2005).

A continuación, se conceptualizan las variables consideradas en la investigación. *El crecimiento económico* es un incremento sostenido del producto per cápita, que responde a la medición de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto por cada período, cuyo comportamiento tanto en los países industrializados como en los menos desarrollados responde a hechos basados en las teorías y posturas tradicionales del crecimiento (Keynes, 1930, 1932, 1937; Ricardo, 1817; Schumpeter, 1978; Singer, 1961; Smith, 1776), que exponen la distribución del factor trabajo, su división y su eficacia, en mercados de acuerdo con su tamaño y la tendencia del intercambio existente que permiten o no la acumulación del capital, razón que impulsa un desarrollo económico. La aparición de modelos dinámicos-econométricos que toman en consideración variables cuantitativas y cualitativas dan lugar a las aportaciones de Domar (1946, 1947) y Harrod (1939, 1948), que consideran un equilibrio de mercado en atención al nivel de producción y su crecimiento esta determinado por la demanda, tomando en consideración la introducción de la función de rendimientos constantes basados en análisis de rendimientos marginales (Solow, 1956; Swan, 1956).

La otra ala del progreso en un país es el *desarrollo económico* que, para Schumpeter (1978), se caracteriza por ser “un cambio espontáneo y discontinuo en los cauces de la corriente, alteraciones del equilibrio, que desplazan siempre el estado de equilibrio existente con anterioridad”. Este desarrollo es entonces el mantenimiento del equilibrio económico duradero mediante la política macroeconómica que propone la necesidad de superar el crecimiento de la producción nacional con respecto al crecimiento demográfico (Chystilin, 2011), que da lugar a una elevación sostenida del ingreso real por habitante, un mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, una composición equilibrada de la actividad económica, una difusión generalizada de los beneficios del progreso entre toda la población, una efectiva autonomía nacional de las decisiones que afectan fundamentalmente el curso y el nivel de la economía, una elevada capacidad de transformación de las condiciones determinantes, en lo institucional y lo material, de la vida económica, social y cultural del país, una aptitud de la sociedad para el disfrute pleno de los dones económicos y culturales, que en esencia constituyen la denominada calidad de vida (Castillo, 2011).

Los resultados favorables del crecimiento en un país se evidencian al asignar recursos a la sociedad, para lo cual es indispensable la aplicación de las *políticas públicas* que se analizan desde tres acepciones, como son el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*), la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*) y la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*) (Roth, 2003). Las mismas que, al considerar el tiempo, son resultado del intercambio complejo entre los actores políticos: familias, empresas, Gobierno, sector externo, que buscan obtener un impacto favorable en concordancia con los objetivos económicos globales, acatando un marco jurídico, técnico y empírico (Torres, 2004); en el cual las decisiones del Gobierno incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1993).

En el ámbito jurídico, la política pública es considerada como norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el Gobierno en un campo concreto en el cual se consideran procesos, decisiones y resultados, sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, diferentes racionalidades organizativas y de acción, así como diferentes perspectivas (Lindblom y Cohen, 1979; Subirats, 1989).

Desde lo empírico, Ranis, Luce y Stewart (2002) utilizaron regresiones comparadas, que abarcaron entre 35 y 76 países en desarrollo, sobre determinadas variables en las cuales corroboraron que el desarrollo humano es el objetivo central de la actividad humana y el crecimiento económico un medio que podría llegar a ser muy importante para promoverlo. Al mismo tiempo, los logros en materia de desarrollo humano pueden contribuir de manera decisiva al crecimiento económico. En consecuencia, se debe examinar dos cadenas causales distintas: una de ellas que va del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último; la segunda va del desarrollo humano al crecimiento económico e indica de qué manera el desarrollo humano, aparte de ser un objetivo primordial, contribuye a aumentar el ingreso nacional. Para fines de investigación dedicaremos nuestros esfuerzos a determinar el comportamiento de las variables desde la primera acepción, considerando como premisa la asignación de recursos al mejoramiento del desarrollo humano como una función del gasto total del

sector público o de la proporción de éste que se destina a los sectores de desarrollo humano, y de la manera en que se distribuye dentro de estos sectores.

2.1. Ecuador, histórico de políticas públicas, 2000-2017

Durante el período de estudio, la aplicabilidad de políticas públicas dependió del tipo de gobierno y el acontecer económico relacionado con fenómenos como inflación, fuga de capitales, sector exportador en acefalía, precios de las materias primas volátiles, caída del precio del petróleo, severos cambios climáticos, desempleo, otros (anexo 1). A continuación, se detallan las políticas públicas más relevantes relacionadas con los componentes u áreas de desarrollo en las cuales el efecto se evidenció de forma tangible.

Políticas agropecuarias

- Promoción del desarrollo de instituciones para satisfacer requerimientos de la economía rural en expansión, perfeccionando reglas de juego para la economía de mercado y creación del marco legal para el desarrollo agrícola, finales de la década de 1990 (Brassel, Herrera y Laforge, 2008).

En el 2016 se realizó la adopción y ejecución de la Política Agropecuaria Común Andina (PACA); reactivación de las actividades de modernización y rehabilitación de varias estaciones experimentales del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Iniap) y fortalecimiento de la alianza con empresas privadas, universidades, y organizaciones no gubernamentales (Rosero, Carbonell y Regalado, 2011).

En el 2002, búsqueda de la participación del Ecuador en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En 2003, esfuerzos para desarrollar la PACA, el fin aprovechar la integración de la subregión, lograr el desarrollo en los sectores agropecuario y agro-industrial de zonas rurales y garantizar la seguridad alimentaria.

En 2004, promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario, su propósito: “El fomento, desarrollo y protección integral del sector agrario, que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes”.

En 2006, con Decreto Ejecutivo n.º 1419 se formularon las políticas de Estado para el sector agropecuario ecuatoriano que priorizaron el fortalecimiento de la institucionalidad del sector público y privado, desarrollo de la agroindustria, mercados y sistemas de comercialización internos y externos, desarrollo integral de las nacionalidades indígenas, pueblos

montubios, afroecuatorianos y agricultores en general, asociatividad en cadenas y territorios, normativa y sistemas de sanidad e inocuidad agropecuaria; financiamiento, inversión y uso de seguros para el sector agropecuario; producción y mercados.

Introducción de cambios en las políticas agrarias, tales como reorientación de la conducción de la política pública en la nueva Constitución aprobada en 2008; el Estado retoma el rol regulador en temas agropecuarios, función perdida con la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1994, y se definió la soberanía alimentaria como el eje principal de la política pública en el sector agropecuario (Ponce Cevallos, 2015).

Políticas educativas

- A finales de la década de 1990 se implementó un programa llamado Beca Escolar, con la transferencia de 5 dólares por niño (y hasta dos niños por hogar), con la condición de que el niño esté matriculado y que asista al 90 % de las clases cada mes.

Entre 1988 y 1992, el Estado generó la Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leónidas Proaño”, con el objetivo de disminuir el analfabetismo, el programa de posalfabetización “Ecuador Estudia” y el de Educación Básica para adultos (Araujo y Bramwell, 2015).

En 1996, se da “La reforma de la educación básica”, que logró un consenso respecto de una reforma integral del sistema de educación básica, incluyendo los siguientes puntos: implementación de un sistema de diez grados de educación básica, integrando un año de educación pre-escolar, seis años de primaria y tres primeros años de educación secundaria; reforma curricular para mejorar la enseñanza del idioma español y matemática, énfasis en el aprendizaje activo y las destrezas analíticas, mayor atención a la educación en valores, aprendizaje multicultural, conciencia ambiental, fortalecimiento de educación bilingüe para los grupos indígenas (Ponce, 2010).

En 2000, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) implementó el programa “Nuestro Niños”, cuyo objetivo fue el incremento de la oferta de modalidades de desarrollo infantil para poblaciones vulnerables. Entre el 2000 y 2013 se amplió la cobertura de programas de desarrollo infantil y educación inicial (Araujo y Bramwell, 2015).

En 2011, se aprobó la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ofertando programas de educación inicial para niños entre 3 y 5 años de edad.

Políticas turísticas

- En 2017, fortalecimiento y potenciación de la industria turística, en el marco de principios de desarrollo sostenible, respetando las riquezas culturales y naturales del país.

Incentivos para la generación y mantenimiento de cadenas de valor del turismo, promoviendo la inclusión de la microempresa y de los actores de la economía popular y solidaria.

Inversión en infraestructura, conectividad y promoción (Cabella, Gino, Moncayo y María, 2017).

Políticas de salud

Entre el 2015-2017

- Se impulsó la construcción del sistema nacional de salud.

Se impulsó el Programa de atención a las pandemias por nuevos virus.

Aplicación de la gratuidad de los servicios de salud, focalizada la atención en los más pobres (2006-2010) (Bonilla y Luna, 2011).

Políticas de recursos naturales

Entre 2014-2017:

- Propuesta de reestructuración de la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable.

Industrialización de la actividad minera como eje de transformación de la matriz productiva en el marco de la gestión estratégica, sostenible, eficiente, soberana, socialmente justa y ambientalmente sustentable.

Promulgación del uso eficiente de los recursos naturales, previniendo, controlando y mitigando la contaminación ambiental (Ministerio de Recursos No Renovables, 2014).

Políticas de bienestar social

Desde el 2008:

- Promoción de la inclusión y la igualdad de oportunidades económicas y sociales.

Reducción de la desigualdad social y la discriminación en sus múltiples manifestaciones.

- Garantía de los derechos económicos y sociales básicos y protección social de grupos vulnerables y excluidos

Reconocimiento parcial del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres (40% de hogares más pobres) que apoye independencia económica y emancipación social

Inserción del Bono de Desarrollo Humano (inclusión económica: CDH, capacitación).

Impulso del Programa nacional de erradicación de la violencia intrafamiliar y de género (Comisión de Transición Instituto Nacional de Estadística y Censos, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, y Agencia de Cooperación Española, 2009).

Políticas para el espacio urbano y la vivienda

Desde el 2013:

- Provocar el crecimiento de la oferta de crédito para vivienda, enfocado en los quintiles 1, 2 y 3, que representa la población de menores ingresos y con más dificultades de acceso a financiamiento.

Generar mecanismos integrales de acceso a la vivienda social, y no depender de un solo instrumento, como es en la actualidad el Bono de la Vivienda.

Inducir el acceso a recursos de largo plazo y del mercado de valores para financiar el programa, fortaleciendo la sostenibilidad del sistema, en la comprensión de que la solución del problema del déficit habitacional solo será posible en el largo plazo.

Encontrar instrumentos que resuelvan el factor inhibitor de la disponibilidad y el precio de la tierra urbanizada, que limita el potencial de crecimiento de la construcción para los quintiles de menores ingresos (Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda del Ecuador [Apive], 2013).

Políticas de seguridad

Desde 2014-2017:

- Garantizar la soberanía e integridad territorial para la consecución del buen vivir, en el marco de los derechos humanos.

Participar en la seguridad integral y protección de los derechos, libertades y garantías ciudadanas.

Proteger la información estratégica del Estado, en materia de defensa.

Impulsar la construcción de la defensa como bien público.

Fomentar a nivel nacional la cultura de paz y la resolución pacífica de los conflictos.

Fortalecer la estructura de la defensa en el marco de la institucionalidad del Estado democrático (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

Políticas de telecomunicaciones

Desde 2016-2021:

- Política del sector de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información. Se desarrollo en dos ejes: el sector de las telecomunicaciones y el desarrollo de la sociedad de la información, que permitieron el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a las TIC. Buscó impulsar el uso eficiente de las nuevas tecnologías y fomento en el desarrollo de un ambiente propicio de negocios, incorporando la tecnología en la micro, pequeña y mediana empresa, como un mecanismo para la innovación y el incremento de la productividad.
- Política para fortalecer la identificación, registro de datos civiles y prestación de servicios electrónicos en el marco de la sociedad de la información. Se generó en el marco de la sociedad de la información, abordada en cuatro ejes fundamentales: identificación, subregistro, interoperabilidad y servicios electrónicos de Registro Civil. Se buscó asegurar la identificación y cedulación de la población ecuatoriana.
- Desarrollo y fomento del sector postal ecuatoriano (2016-2020). Iniciativa del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (Mintel), por intermedio de la Subsecretaría de Asuntos Postales y Registro Civil. Además, contó con la participación de la Agencia de Regulación y Control de Postal (ARCPPostal), entidad adscrita al Mintel; Correos del Ecuador, empresa pública relacionada al Mintel; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); los Consejos Nacionales de Igualdad (CNI); y representantes de los operadores privados (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2017).

Políticas de transporte

Desde 2012-2022:

- Garantizar una óptima movilidad de personas y mercancías, en todos los modos y medios de transporte, mediante planificación, diseño, regulación, control seguimiento y evaluación del sector.

Institucionalidad: Integración de los diversos modos de transporte bajo la rectoría del MTOP, como ente rector del sector, encargado de la planificación participativa, desconcentrada, descentralizada para el desarrollo del sector, así como regular y controlar la operación por intermedio de las entidades adscritas (agencias de control).

Calidad de servicio: Propiciar un adecuado servicio de transporte de pasajeros regulado mediante niveles de servicio, tarifas diferenciadas, profesionalización de los operadores y medios de transporte normalizados.

Integración portuaria: Fortalecer la integración física y operativa de los puertos con la red vial estatal y aeropuertos.

Seguimiento y evaluación: Implementar mecanismos e instrumentos de seguimiento y control.

- Promover la seguridad, calidad, conectividad y accesibilidad en la movilidad de personas y mercancías a nivel nacional e internacional (operación).

Proyectos integrales: Desarrollo de infraestructura física y equipamiento mediante la incorporación de conceptos de planificación, diseño, gestión de riesgos y seguridad vial para la movilidad y los estipulados en el Decreto Ejecutivo n.º 451 del 4/8/2010.

Integración física: Implementación de “proyectos integrales” de infraestructura para la operación del transporte que permitan conectar nodos, zonas pobladas y puntos generadores de viajes.

Investigación científica: Impulsar el desarrollo del conocimiento técnico y científico del transporte en materias de seguridad, calidad, conectividad y accesibilidad conforme a especificaciones y normas que regulen el sector.

- Desarrollar la integración multimodal de los sistemas de transporte, generando desarrollo interno, que incentive los procesos productivos nacionales e internacionales (productividad y competitividad).

Corredores multimodales: Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos que faciliten la integración de corredores nacionales de transporte y productividad.

Logística productiva: Desarrollar redes de transporte y nodos logísticos que integren zonas productivas con los puertos, aeropuertos y puertos secos.

- Integrar y consolidar el territorio nacional mediante la construcción de infraestructura para el transporte, fortaleciendo los servicios conexos la integración física y operacional de la red nacional de transporte (infraestructura del transporte).

Proyectos integrales: Implementar programas de estudios, diseños, construcción, rehabilitación, mantenimiento y modernización de infraestructura física y logística prioritaria a nivel nacional.

Jerarquización de la red: Jerarquizar la red de transporte carretero, desarrollando vías expresas, multicarriles y pasos de zonas pobladas y facilitadores de tráfico que enlacen las redes viales provinciales y urbanas.

Clasificación funcional de la red: Clasificar la red de transporte carretero que permita dar una operatividad funcional a las vías que conectan puertos, aeropuertos, ciudades, zonas productivas.

- Identificación de proyectos, sostenibles y socialmente equilibrados, que promuevan la participación de inversión privada como alternativa financiera para el desarrollo de la infraestructura y servicios del transporte (alianza pública-privada).

Modelo de gestión: Diseñar e implementar nuevos mecanismos de delegaciones y asociaciones acordes con la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir, para el diseño, construcción operación y mantenimiento de infraestructura y servicios para el transporte.

Mecanismo de financiamiento: Diseñar e implementar mecanismos de financiamiento para el diseño, construcción, operación y prestación de servicios, mediante la participación del sector privado o público en obras de infraestructura y prestación de servicios públicos.

- Desarrollar e implementar procesos de gestión ambiental, gestión de riesgos naturales, tanto en la intervención (construcción) como en la operación de los servicios de transporte (controles de emisiones de gases, sólidos y líquidos al ambiente), así como el control demográfico de asentamientos humanos en derechos de vía.

Medio ambiente: Diseñar procesos de diseño, construcción y operación que reduzcan impactos ambientales sociales.

Riesgos naturales: Diseño y construcción de obra pública que contemple los niveles de riesgos naturales que puedan existir en las zonas intervenidas.

Normativa ambiental: Desarrollo de normas, manuales y programas de prevención y manejo de riesgos.

Derecho de vía: Desarrollo de normas, manuales y programas para determinar afectaciones e indemnizaciones, así como el control de asentamientos humanos, comerciales y otros en la red vial estatal. Determinación de franjas de reserva para la construcción, ampliación o rectificación de caminos, minimizando el impacto social y económico,

derivados de la ejecución de obras (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2012).

Políticas comercio exterior (MCE)

Desde 2014:

- Incrementar la inserción estratégica económica y comercial del país en el mundo: dentro de las prioridades nacionales, se encuentra previsto profundizar la inserción de Ecuador en la sociedad internacional y promover como el instrumento más idóneo la institucionalización de la unidad latinoamericana, con el fin de construir bloques política y económicamente significativos y relevantes, en su interacción interna y con el resto del mundo.
- Incrementar las exportaciones no petroleras ecuatorianas tanto en valor como en volumen, por medio de la triple diversificación, con énfasis en los sectores priorizados y en el cambio de la matriz productiva: el rol institucional busca desarrollar nuevos mercados y fortalecer los ya existentes, para incrementar el volumen de exportaciones.
- Incrementar los flujos de inversión extranjera directa, con énfasis en los sectores priorizados y en el cambio de la matriz productiva: dentro de las prioridades nacionales el MCE busca promover la inversión extranjera directa como complementaria a la inversión nacional, orientada a cumplir con los objetivos de desarrollo y bajo criterios de responsabilidad con el Estado, con los trabajadores, con la sociedad y con el ambiente.
- Reducir el déficit de la balanza comercial no petrolera haciendo énfasis en la sustitución selectiva de las importaciones en el país: el MCE busca fomentar la sustitución selectiva de importaciones, en función del potencial endógeno territorial, con visión de encadenamiento de industrias básicas e intermedias.
- Incrementar la eficiencia institucional del Ministerio de Comercio Exterior: como parte del proceso de modernización del Estado, se plantea medir la eficiencia institucional, considerando el manejo óptimo de todos los recursos.
- Incrementar el desarrollo del talento humano del Ministerio de Comercio Exterior: considerando que el pilar de una institución es su talento humano, se plantea el desarrollo y crecimiento de los funcionarios desde una óptica integral, enfocando principalmente al ser humano sobre el trabajo.
- Incrementar el uso eficiente del presupuesto del Ministerio de Comercio Exterior: se busca medir la eficiencia de los recursos financieros, su

aplicación, y el impacto de los mismos en el desarrollo de las políticas públicas (Ministerio de Comercio Exterior, 2014).

Políticas de acuicultura y pesca

Desde 2014:

- Desarrollar un esquema de ordenamiento de la pesquería artesanal que logre certificar que se está ejerciendo una actividad sustentable que conserva los recursos marinos y sus ecosistemas.
- Implementar acciones de ordenamiento que sirva para manejar, conservar y aprovechar sustentablemente los recursos pesqueros que se encuentran en los ecosistemas marinos y costeros con la finalidad de lograr que la actividad económica se mantenga a largo plazo por el bien de las comunidades de pescadores.
- Implementar un sistema de control pesquero que sea efectivo, eficiente y transparente para reducir infracciones pesqueras, así como otros delitos que afecten a la actividad pesquera.
- Desarrollar un nuevo sistema de investigación pesquera que sirva para el mantenimiento y desarrollo sustentable de las pesquerías artesanales con apoyo técnico y científico apropiado, que sirva para dimensionar en forma responsable su actividad para conservar los recursos marinos costeros y sus pesquerías (Ministerio de Acuicultura y Pesca, 2014).

3. Metodología

Con la finalidad de estudiar la relación existente entre el crecimiento económico, el desarrollo económico y las políticas públicas, se propone utilizar un modelo regresivo. La metodología de medición abordada es propicia para evidenciar la relación existente entre las variables de características teórico-cuasi-experimental. Para ello se hizo uso de información cuantitativa (continua y discreta) y cualitativa correspondiente al crecimiento (PIB), desarrollo económico (relacionado el Presupuesto General del Estado y el gasto de inversión respecto a áreas de desarrollo), y políticas públicas aplicadas por los distintos Gobiernos en el período histórico de los años 2000 al 2017. Para estimar el efecto del Presupuesto General del Estado y de algunos de sus componentes como gasto de inversión en el área agropecuaria (incluye acuicultura y pesca), bienestar social, defensa, urbanización y vivienda, educación, recursos naturales, salud y turismo, se omiten políticas de comercio exterior, transporte, telecomunicaciones debido a que su efectivización recae en

la mejora del aparataje burocrático en procesos internos, infraestructura y bienestar al componente empresarial con un campo de acción mínimo respecto a proyectos de grado social dirigidos a la sociedad y grupos vulnerables, se utilizó un modelo de regresión econométrica de tipo logarítmica, en el cual se efectiviza la relación entre el producto interno bruto (PIB) y el Presupuesto General de Estado (PGE) y el peso u aporte de cada uno de los componentes. La siguiente Ecuación (1) formaliza esta relación:

$$\log(\text{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{PGE})_t + \mu_t \quad (1)$$

Seguido, se utilizó una escala de Likert (tabla 1) con la finalidad de dar una valoración cualitativa al grado de aplicación de la política pública relacionada con el gasto de inversión generado por el Estado en atención a las áreas de desarrollo, entendidas como componentes, tomando en consideración que el gasto devengado puede variar en atención a reformas tributarias con base en la exigencia de la ejecución de la política pública y su impacto favorable.

Tabla 1
Valoración de las políticas públicas por grado de aplicación respecto al gasto presupuestario

Criterio/ rango	Devengado inferior al 40 % del Presupuesto aprobado $X \leq 0,4$	Devengado superior al 40 % y menor o igual al 80 % del Presupuesto aprobado $0,4 < X \leq 0,8$	Devengado superior al 80 % y menor o igual al 100 % del Presupuesto aprobado $0,8 \leq X \leq 1$	Devengado superior al 100 % y menor o igual al 120 % del Presupuesto aprobado $1 \leq X \leq 1,2$	Devengado superior al 120 % del Presupuesto aprobado $1,2 \leq X$
Valoración	1	2	3	4	5
Calificación cualitativa	Ejecución Muy baja- impacto muy bajo	Ejecución baja- impacto bajo	Ejecución media-impacto unitario	Ejecución alta-impacto alto	Ejecución óptima- impacto muy alto

Fuente: elaborado por Cueva, Alvarado, Cevallos, Patiño, Sempertegui y Burneo (2018).

La lectura al utilizar la tabla valorativa determina que la variación del gasto devengado del presente año no puede ser menor al devengado del año que antecede. De ser así, la aplicación de la política en función del gasto se considera como regresiva debido a que ha existido una menor aplicación de la política mediante proyectos de inversión social, facultativos para el desarrollo social. Conduce a la utilización de los recursos planificados y comprometidos en relación con la ejecución de proyectos,

pero no ajustados a una política de orden fiscal, debido a que el período de estudio se sitúa en estadios de bonanza que atravesaba el país.

Se precisa que los resultados obtenidos pueden presentar cierto sesgo debido a la presencia de valores presupuestarios demasiado grandes en los cuales no se aprecia la ejecución desagregada puntual por componentes y proyectos dirigidos a la sociedad, traduciendo cierto grado de correlación falsa. De igual manera, el comportamiento de la regresión se encuentra condicionada a la discrecionalidad de las variables aceptadas como prioritarias; también se considera la omisión del análisis biunívoco, es decir, desde el desarrollo hacia el crecimiento que podría dar luz hacia nuevos datos y comportamientos. Pero es importante manifestar que el comportamiento de la regresión cumple con las condiciones mínimas de orden económico para aceptarlas y que sirven como línea base para justificar el hecho de la aplicabilidad de políticas públicas favorables en atención al gasto presupuestario con la presunción de una relación directa, dado que un incremento del gasto genera mayor desarrollo económico.

4. Resultados

El número de observaciones desde el año 2000 al 2017 abarca un período de 18 años para todas las variables, con cuatro gobernantes y distintas posturas ideológicas y de aplicabilidad de sus políticas públicas. Durante el histórico el producto interno bruto creció 5,6 veces su valor, con variaciones considerables de carácter regresivo entre períodos como el 2010 al 2011 y este al 2012 y de crecimiento con cima entre el 2009 al 2010. El Presupuesto General del Estado en este período de análisis creció 6,9 veces debido a que del período 2015 al 2016 decreció su aprobación presupuestaria en 6 382 000 dólares (miles).

Tabla 2
Serie histórica de Producto Interno Bruto y Presupuesto
General del Estado, 2000 al 2017

Presidente	Año	PIB (miles de dólares)	Presupuesto General del Estado (miles de dólares)	Gasto de consumo final Gobierno general (miles de dólares)	% gasto de consumo final Gobierno general con respecto al PIB	% Variación
Gustavo Noboa	2000	18 318 601	4 339 000,00	1 712 862		
	2001	24 468 324	5 659 000,00	2 311 996	9,35	0,10
	2002	28 548 945	5 874 000,00	2 807 058	9,45	0,38
Lucio Gutiérrez	2003	32 432 858	6 701 000,00	3 474 828	9,83	0,88
	2004	36 591 661	7 028 000,00	3 982 766	10,71	0,17
Alfredo Palacio	2005	41 507 085	7 816 000,00	4 448 665	10,88	-0,17
	2006	46 802 044	9 118 360,00	4 961 903	10,72	-0,12
Rafael Correa	2007	51 007 777	9 768 000,00	5 574 209	10,60	0,33
	2008	61 762 635	10 358 000,00	7 306 788	10,93	0,90
	2009	62 519 686	22 924 000,00	8 581 275	11,83	1,90
	2010	69 555 367	21 282 000,00	9 181 067	13,73	-0,53
	2011	79 276 664	23 950 000,00	10 091 166	13,20	-0,47
	2012	87 924 544	26 109 000,00	11 726 752	12,73	0,61
	2013	95 129 659	32 366 000,00	13 323 278	13,34	0,67
	2014	101 726 331	34 300 000,00	14 542 955	14,01	0,29
	2015	99 290 381	36 217 000,00	14 327 128	14,30	0,13
	2016	98 613 972	29 835 000,00	14 172 751	14,43	-0,06
	2017	103 056 619		14 875 046	14,37	

Fuente: Banco Central del Ecuador (2018). Elaborado por Cueva, Alvarado, Cevallos, Patiño, Sempertegui y Burneo (2018).

La aplicación de modelo econométrico determinó que el valor promedio del producto interno bruto (PIB) en logaritmos es de 24,74 aproximadamente, con una desviación estándar pequeña, lo cual determina la existencia de una tendencia creciente con pocas variaciones en el tiempo. La variación del Presupuesto General del Estado (PGE) es pequeña debido a que esta variable ha mantenido una tendencia creciente y relativamente estable en el tiempo. El grado de asociación entre el PIB y el PGE es de 0,96, lo cual equivale a una

correlación positiva y alta, es decir que el incremento constante de la producción interna bruta del país ($PIB = C + I + G + X - M$), se apalancó debido a un mayor gasto en la ejecución del Presupuesto General del Estado; y de forma inversa el efecto es positivo si se considera que el PIB es el fundamento de gasto mayor en el presupuesto.

Al analizar cada una de las áreas de desarrollo en atención al gasto presupuestario, la variación del gasto público en los sectores agropecuario y defensa es pequeño, lo que implica que estas variables han mantenido una tendencia estable en el tiempo con un nivel de correlación con el PIB que indica la existencia de una asociación fuerte entre las variables (0,97 y 0,99 respectivamente). El gasto en desarrollo urbano y vivienda es inestable en el tiempo, pues su medida de variación es mayor a 1, con un nivel de correlación con el PIB de 0,92, lo cual colige una asociación fuerte. El gasto en educación, en salud y turismo han tenido variaciones marcadas en el tiempo, mientras que el gasto en los recursos naturales es extremadamente cíclico (tabla 2).

Tabla 3
Estadísticos descriptivos de las variables-modelo econométrico logarítmico

Variable	Obs.	Media	Des. est.	Min	Max	Correlación
Log. del PIB	18	24,74	0,54	23,63	25,35	1,00
Log. del PGE	18	23,38	0,75	22,19	24,32	0,96
Log. del gasto en agropecuario	18	19,23	0,67	17,52	20,16	0,80
Log. del gasto en bienestar social (Bi. So.)	18	20,04	0,71	18,13	22,06	0,75
Log. del gasto en defensa	18	20,77	0,63	19,41	21,48	0,97
Log. del gasto en urb. y vivienda	18	19,14	1,10	16,94	20,56	0,92
Log. del gasto en educación	18	21,30	0,915	19,46	22,29	0,99
Log. del gasto en recursos naturales (Re. Na.)	18	18,94	2,21	15,91	21,68	0,89
Log. del gasto en salud	18	20,47	0,98	18,45	21,72	0,99
Log. del gasto en turismo	18	16,29	1,32	12,53	18,03	0,92

Fuente: Elaborado por Cueva, Alvarado, Cevallos, Patiño, Sempertegui y Burneo (2018).

La correlación entre el PIB y el resto de variables (componentes) es positiva y estadísticamente significativa al 5 % de significancia.

Las correlaciones existentes (tabla 4) permiten determinar qué tanto el PGE y sus componentes seleccionados tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el PIB. Al expresar la regresión a escala logarítmica y con variables connotadas como p, cuando el PGE cambia en 1%, el PIB varía en 0,7 %, aproximadamente. El efecto de los componentes y el presupuesto oscila entre 0,22 y 0,83. El coeficiente de determinación fluctúa entre 0,66 % y 0,99 %, lo cual indica un ajuste correcto entre las variables independientes y la variable dependiente (tabla 2).

Tabla 4
Resultados del modelo de regresión entre el PIB,
Presupuesto General de Estado y componentes

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
Log (PGE)	0,695*** (14,56)								
Log (G. Agro)		0,652*** (5,38)							
Log (G. Bi. So.)			0,456*** (12,37)						
Log (G. Defe.)				0,835*** (16,57)					
Log (G. Urb. y Viv.)					0,454*** (9,54)				
Log (G. Educ.)						0,590*** (29,68)			
Log (G. Re.Na.)							0,221*** (8,16)		
Log (G. Salu.)								0,552*** (48,97)	
Log (G. Turi.)									0,379*** (9,60)
Constante	8,485*** (7,59)	12,21*** (5,24)	15,69*** (21,39)	7,400*** (7,07)	16,05*** (17,57)	12,17*** (28,72)	20,57*** (39,90)	13,44*** (58,19)	18,57*** (28,80)
Observa.	18	18	18	18	18	18	18	18	18
R2 – Cuadrado	0,925	0,622	0,899	0,941	0,841	0,981	0,794	0,993	0,843

Fuente: Elaborado por Cueva, Alvarado, Cevallos, Patiño, Sempertegui y Burneo (2018).

Los valores t constan en paréntesis, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ indican el nivel de significancia.

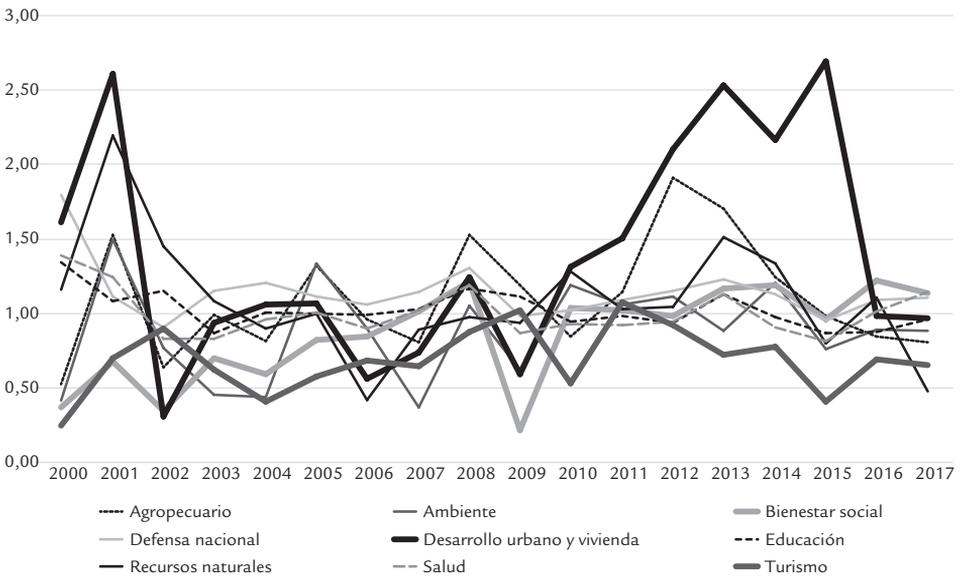
Al analizar la evolución relativa de los componentes relevantes del Presupuesto General del Estado durante el período 2000 al 2017 se toma en consideración lo siguiente:

- Cuando el componente toma el valor de 1, significa que el presupuesto ejecutado es igual al presupuestado.
- Cuando toma valores debajo de 1, el presupuesto ejecutado es menor al presupuestado,
- Cuando toma valores mayores a 1, el presupuesto ejecutado es mayor al presupuestado.

De estos resultados se deduce que el comportamiento de todos los componentes es irregular; el gasto devengado en el sector agropecuario supera el inicial de forma considerable entre el período del 2006 y 2014. El gasto en el componente urbano y vivienda es incremental desde el 2010 con una caída e igualdad al presupuesto inicial en el 2016. El componente de recursos naturales traza un comportamiento de gasto irregular en más y menos, el gasto en los componentes restantes varía en menor medida respecto al inicial en gran parte de los períodos.

Gráfico 1

Comportamiento del presupuesto devengado de los componentes de desarrollo.



Fuente: Elaborado por Cueva, Alvarado, Cevallos, Patiño, Sempertegui y Burneo (2018).

Complementando el análisis (gráfico 1), la valoración cualitativa realizada a los componentes determina que la variable urbano y vivienda esta calificada como óptima = impacto muy alto ($1,2 \leq X$) en su ejecución debido a que el 50 % de los devengados superaron en un 20 % al presupuesto aprobado; los componentes bienestar social y defensa mantienen un devengado superior en un 20 % al presupuesto aprobado y no menor al mismo ($1 \leq X \leq 1,2$) con porcentajes de 33,33 % y 66,67 %, siendo calificada su ejecución como alta = impacto alto del devengado; los componentes agropecuario, educación y salud con porcentajes del 44,44, 55,56 y 55,56 respectivamente, se ubicaron con devengados con una ejecución media del 80 % del presupuesto aprobado e inferior al mismo ($0,8 \leq X \leq 1$), lo que atribuye un impacto unitario; el componente recursos naturales se mantuvo su devengado con impacto calificado entre unitario y alto; el de menor valoración es el componente de turismo con devengados en un 66,67 % superiores al 40 % e inferiores al 80 % del presupuesto aprobado ($0,4 \leq X \leq 0,8$).

La mayor restricción para los componentes y sus políticas públicas entendido como la disminución del gasto en los devengados de período a período en el presupuesto se manifiesta en los sectores agropecuario, recursos naturales y turismo, con un 44,44 % cada uno, seguidos de bienestar social y vivienda, con un 38,89 % cada uno, defensa y educación mantuvieron restricciones menores en el 22,22 % y 27,77 % respecto a los primeros, y el componente salud no tuvo ningún tipo de restricción, es decir, su monto devengado fue creciente.

En síntesis, la valoración al comportamiento de todos los componentes de acuerdo con el devengado y el inicial presupuestario que sustenta la aplicación e impacto de las políticas públicas desde muy baja a muy alta/óptima el 31,94 %, recayó en devengados entre $0,8 \leq X \leq 1$ seguido de un 29,17 %, con ejecución superior al presupuesto con umbral hasta 20 % adicional que genera un impacto alto. La restricción promedio para los componentes en la serie histórica es del 31,25 % (ver anexo 2).

5. Conclusiones

El nivel de correlación existente entre el crecimiento y desarrollo económico evidenciado en la asociación entre el Producto Interno Bruto y el Presupuesto General del Estado tiene una correlación positiva y alta del 0,96, es decir, el crecimiento constante de la producción bruta afianza la aplicación de políticas públicas con una mayor asignación de gasto

para proyectos de grado social. La variación del gasto público en el componente agropecuario y defensa es pequeña, con un nivel de correlación fuerte con el PIB de 0,80 y 0,97, respectivamente, respecto al desarrollo urbano y vivienda el gasto es inestable en el tiempo, debido a que su variación es mayor a 1, con un nivel de correlación con el PIB de 0,92, lo cual colige una asociación fuerte. El gasto en educación, en salud y turismo tienen variaciones marcadas en el tiempo, mientras que el gasto en los recursos naturales es extremadamente cíclico en el tiempo, pese a ello su asociación con el PIB es alto.

El comportamiento de todos los componentes al relacionar el presupuesto devengado respecto al gasto inicial presupuestario, considerando la premisa de sustento para la aplicación e impacto de las políticas públicas, es catalogado como una ejecución media superior al 80 % del presupuesto inicial y no mayor al mismo que genera un impacto eficiente unitario de la política con un nivel de frecuencia del 31,94 %, seguido de un 29,17 % con ejecución superior al presupuesto con umbral hasta 20 % adicional que genera un impacto alto, con la presencia de una restricción promedio para los componentes del 31,25 %, dada por la disminución en el devengado de cada año subsiguiente.

Los componentes asignados en el presupuesto que reflejan el gasto de inversión social, como son agropecuario, defensa, educación, recursos naturales y salud, que representan el 62,5 %, se encuentran calificados con una ejecución media (impacto unitario considerando la ejecución presupuestaria respecto a su asignación inicial), mientras que bienestar social y vivienda están calificados con una ejecución alta (impacto alto) y ejecución óptima (impacto muy alto respectivamente), y turismo con una grado de calificación con ejecución baja (impacto bajo, considerando una restricción promedio de 31,25 %). Lo que determina una mayor presencia de proyectos de grado social en ciertos campos, los cuales generan un mayor impacto, atribuible a un mayor gasto asignado a la población.

El crecimiento del PIB no siempre se traduce en una mejora significativa del desarrollo humano debido a que los componentes del presupuesto presentan diferentes comportamientos en su gasto, tales como agropecuario y defensa estable, el gasto en desarrollo urbano y vivienda inestable, el gasto en educación, en salud y turismo con variaciones marcadas en el tiempo, y el gasto en los recursos naturales extremadamente cíclico en el tiempo.

6. Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). Economics versus politics: Pitfalls of policy advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2): 173-192.
- Aguilar, L. (1993). *Antologías de política pública*. Ciudad de México: varias ediciones, Porrúa.
- Araujo, M. D., y Bramwell, D. (2015). Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000. *Background Paper Prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2015*.
- Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda del Ecuador [Apive]. (2013). Lineamientos de política de vivienda de interés social. Recuperado de <https://cutt.ly/UwdgswA>
- Banco Central del Ecuador (2018). Información estadística.
- Banco Central del Ecuador, Subgerencia de Programación y Regulación, y Macroeconómicas, D. N. de S. (2016). *Reporte del sector petrolero, IV Trimestre de 2016*.
- Bonilla, A., y Luna, M. (2011). *Estado del país: Informe cero: Ecuador 1950-2010*. Quito: Espol/Flacso-Sede Ecuador/PUCE/Universidad de Cuenca.
- Brassel, F., Herrera, S., y Laforge, M. (2008). *Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*.
- Cabella, L., Gino, A., Moncayo, P., y María, A. (2017). Ficha Informativa de Proyecto 2017. Subsecretaría de Promoción Dirección de Promoción.
- Castillo, P. (2011). Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible. *Revista Internacional Del Mundo Económico y Del Derecho*, 3(1): 1-2.
- Chystilin, D. (2011). Estudio sobre desarrollo económico: principios básicos, modelo y evidencia empírica. *Ensayos Revista de Economía (Ensayos Journal of Economics)*, 30(1): 73.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.
- Comisión de Transición, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Agencia de Cooperación Española (2009). *La economía del cuidado, el trabajo no remunerado y remunerado en Ecuador*.
- Domar, E. D. (1946). Capital expansion, rate of growth, and employment. *Econometrica, Journal of the Econometric Society*: 137-147.
- _____ (1947). Expansion and Employment. *The American Economic Review*, 37(1): 34-55. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1802857>

- Fitoussi, J.-P., & Stiglitz, J. (2011). *The G20 and recovery and beyond: an agenda for global governance for the twenty-first century*. Sciences Po.
- Harrod, R. (1939). An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, 49(193): 14-33.
- _____ (1948). *Towards a Dynamic Economics: Some recent developments of economic theory and their application to policy*. London: MacMillan and Company.
- Jaramillo, M., Tibocho, A., y Duarte, T. (2008). *La revolución democrática de Rafael Correa*. Editorial Universidad del Rosario.
- Jütting, J. (2003). *Institutions and development: a critical review* (Vol. 11). OECD Publishing.
- Keynes, J. M. (1930). *A Treatise on Money*. Reprinted as The Collected Writings of John Maynard Keynes 5 and 6 [1971]. London: Macmillan Press.
- _____ (1932). Saving and usury. *The Economic Journal*, 42(165): 135-137.
- _____ (1937). Some economic consequences of a declining population. *The Eugenics Review*, 29(1): 13.
- Larrea, C. (2004). Dolarización y desarrollo humano en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (19): 43-53.
- Lindblom, C. E., & Cohen, D. K. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving* (Vol. 21). Yale University Press.
- Lucas, R. E. (2005). *Lecturas sobre crecimiento económico*. Editorial Norma.
- Ministerio de Acuicultura y Pesca (2014). Plan de Ejecución Pesca Artesanal.
- Ministerio de Comercio Exterior (2014). Plan Estratégico Institucional 2014-2017.
- Ministerio de Coordinación de la Política Económica (2010). Agenda de la Política Económica Para el Buen Vivir 2011-2013. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional (2014). Agenda Política de la Defensa.
- Ministerio de Recursos No Renovables (2014). Plan Operativo 2014.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2017). Políticas Públicas emitidas por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2012). Plan Estratégico 2012.
- Ponce Cevallos, J. (2015). La política agropecuaria ecuatoriana. Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. Recuperado de [http://www. Agricultura. Gob. Ec/Lapolitica-Agropecuaria-Ecuatoriana-Hacia-El-Desarrollo-Territorial-Rural-Sostenible-2015-2025](http://www.Agricultura.Gob.Ec/Lapolitica-Agropecuaria-Ecuatoriana-Hacia-El-Desarrollo-Territorial-Rural-Sostenible-2015-2025).

- _____ (2010). *Políticas educativas y desempeño: una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Ranis, G., Luce, H., y Stewart, F. (2002). *Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina*.
- Ricardo, D. (1817). On the Principles of Political Economy and Taxation. Liberty Fund. Inc., *Allison Pointe Trail*.
- Rodrik, D. (2003). *In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth*. Princeton University Press.
- Rosero, F., Carbonell, K. A., y Regalado, F. (2011). *Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa*. Quito: Fundación Friedrich Ebert/FES/Ildis.
- Roth, A.-N. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Schumpeter, J. (1978). *Teoría del desenvolvimiento económico*. 5.º reimpresión. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Singer, H. W. (1961). *Tendencias recientes del pensamiento económico sobre los países subdesarrollados*.
- Smith, A. (1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [1776]*. Edited by RH Campbell and AS S-Inner. New York: Oxford University Press. Recuperado de http://www.ibiblio.org/ML/Libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1): 65-94.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP.
- Swan, T. W. (1956). Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 32(2): 334-361.
- Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (Vol. 93). United Nations Publications.

Las políticas de la última década para mejorar la calidad de los servicios de salud en los hospitales públicos del Ecuador, ¿feliz realidad?¹

Raúl Montúfar

1. Introducción

DADO QUE EN los últimos diez años se han multiplicado las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de los servicios de salud, influyendo en la percepción de los usuarios sobre los servicios que reciben, resulta valioso contar con información objetiva sobre su efectividad que permita coadyuvar a que los gobernantes puedan tomar decisiones informadas.

Con este propósito se realizó la presente investigación, cuyo objetivo fue determinar cómo pueden las políticas de gestión pública de los servicios de salud mejorar la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios que reciben en los hospitales públicos. La investigación tuvo un carácter exploratorio y se efectuó mediante un estudio de caso en los servicios de emergencia de los hospitales Baca Ortiz, Eugenio Espejo y Pablo Arturo Suárez de la ciudad de Quito.

El estudio se enmarcó en el paradigma constructivista, indagando la conducta humana y buscando su comprensión e interpretación mediante un acercamiento metodológico de corte cualitativo, empleando técnicas como la investigación documental, observación participante, análisis de contenido y 80 entrevistas directas, 45 % de las cuales corresponde a pacientes y familiares, 36 % a personal de salud de los servicios de emergencia y 19 % a autoridades y funcionarios de la ex Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP), Ministerio de Salud y hospitales bajo estudio.

¹ Este artículo se origina en la investigación de tesis de maestría en Gestión Pública presentada por el autor en el año 2014, y se actualiza mediante una investigación documental posterior.

El presente artículo se organiza en tres secciones: una primera parte introductoria agrupa los antecedentes, el marco teórico y conceptual que sustentan el análisis posterior, la problemática que lleva a la investigación y los objetivos a lograr; una segunda, presenta la metodología, las técnicas aplicadas en la recolección de datos, los resultados obtenidos, su discusión e interpretación; y, una última expone algunas conclusiones del estudio y adelanta recomendaciones y propuestas de políticas e instrumentos de política pública, que fusionan los resultados del presente estudio, con la óptica de las mejores prácticas y los productos de investigaciones previas relacionadas.

2. Marco teórico

La revisión bibliográfica de un marco teórico referencial y de investigaciones previas realizadas en Ecuador sobre la calidad de los servicios públicos, la construcción y la ejecución de las políticas públicas, permite contextualizar las políticas de mejoramiento de la calidad de la gestión pública y reflexionar sobre su influencia en la calidad de los servicios de atención de salud en el país. Así, la construcción del marco teórico referencial se cimienta sobre dos dimensiones conceptuales fundamentales y sus interrelaciones: 1) teoría de la calidad y su aplicación en la gestión pública; y 2) políticas públicas y su ejecución en los servicios públicos de salud.

Puesto que la calidad es transversal a los elementos estructurales de la investigación: políticas de calidad de la gestión pública y calidad de los servicios públicos de salud, conviene referenciar un breve estado del arte de la teoría de la calidad y las diferentes definiciones de calidad que se desprenden de dicha teoría.

Varios autores sostienen que la disciplina se inicia en la edad antigua con civilizaciones como la babilónica, fenicia y egipcia (Lloréns y Fuentes, 2006), pero es en el siglo pasado cuando se estructura la teoría de la calidad, con varias etapas y representantes destacados: una primera iría desde 1910 hasta 1950, dedicada al control de la calidad, con Shewhart como su exponente principal; una segunda comprendida desde 1950 a 1980, identificada con el aseguramiento de la calidad, y con Deming, Juran e Ishikawa² como sus figuras destacadas; y la tercera, que abarcaría las tres últimas décadas del siglo pasado, que promulga

2 Son considerados como la trilogía de gurús estadounidenses de la calidad.

la calidad total y que encuentra en Feigenbaum, Crosby y Peters a sus cultores principales (Aguilar, 2006, p. 343).

Para definir calidad, se utiliza la perspectiva de insignes exponentes: para Deming la calidad significa la adecuación al objetivo (estándares) (Gabor, 1991), para Juran (1993) representa la adecuación al uso (necesidades), para Ishikawa (1992) cuidar la calidad es tarea de todos, Crosby (1994) la define como la conformidad con los requisitos, Feigenbaum la concibe como calidad total (Lloréns y Fuentes, 2006) y Taguchi como eficacia en el diseño (James, 1997).

Enfoques más recientes, como el de la Agencia Española para la Calidad, sostienen que la satisfacción plena del cliente se logra cuando coinciden las calidades programada, realizada y necesitada. La primera es la que se pretende obtener, la segunda es la que en realidad se obtiene y la última es la que el cliente necesita y demanda (Lloréns y Fuentes, 2006, p. 25-26).

Aguilar (2006), por su parte define calidad diseñada, factual, esperada y percibida en relación con las especificaciones requeridas, especificaciones reales, necesidades y satisfacción del cliente respectivamente (Aguilar, 2006, p. 326). Las dos primeras corresponderían en el enfoque español a las calidades programada y realizada, en tanto que la calidad esperada se asimilaría en dicho enfoque a la calidad necesitada.

Una definición que sintetiza los enfoques de Aguilar (2006) y de la Agencia Española para la calidad es la que propone el Departamento de Defensa de Estados Unidos: “Calidad es hacer las cosas correctas, correctamente desde la primera vez (*doing the right thing right, the first time*), esforzándose siempre por mejorar y satisfacer al cliente” (Aguilar, 2006, p. 326). Así, lo correcto apunta a la calidad esperada o necesitada, lo correctamente se direcciona a las calidades programada y realizada, en tanto que la satisfacción del cliente se orienta con la calidad percibida.

En el ámbito público, la calidad surge de la mano de la nueva gestión pública, que convierte la calidad del servicio público en un factor de confianza y legitimidad para los Gobiernos. Según Aguilar (2006), la fecha de nacimiento de la gestión de calidad en el sector público es 1991, “cuando el Gobierno británico lanza la iniciativa de Competir para la Calidad (*Competing for Quality*) y crea la Carta del Ciudadano (*Citizen's Charter*)” (Aguilar, 2006, p. 346). A partir de entonces aparecen varios autores que dedican su interés a lo público. Entre los planteamientos que

se destacan están: la reinención del Gobierno, de Osborne y Gaebler (1994), el enfoque al cliente de Barzelay (1998) y el concepto de valor público de Moore (1998).

En este ámbito, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública³ establece que: “La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (CLAD, 2009).

En el área de los servicios de salud, Donabedian define la calidad como “lograr los mayores beneficios, con los menores riesgos posibles para el paciente, dados unos recursos” (Donabedian citado por OPS, 2001, p. 194) mientras que Palmer (Escuela de Salud Pública de Harvard) la entiende como “la provisión de servicios accesibles y equitativos, con un nivel profesional óptimo, que tiene en cuenta los recursos disponibles y logra la adhesión y satisfacción de los usuarios” (Palmer citado por OPS, 2001, p. 194).

Implícitamente, estos dos últimos autores establecen un vínculo conceptual entre salud, servicios de salud y calidad, vínculo que es confirmado por el Informe de calidad de la atención en salud de Colombia, al señalar que la calidad en los servicios de salud “constituye uno de los determinantes críticos del nivel de salud de las poblaciones” (Ministerio de Protección Social, 2009, p. 64).

La complejidad de comprender el concepto de calidad de los servicios de salud, por el manejo de las diferentes dimensiones involucradas, se ha constituido en un desafío durante décadas. Empero, el contraste entre la calidad esperada y la entregada ofrecería una medida del nivel de calidad de los servicios de atención en salud.

La calidad entregada (denominada por el Ministerio colombiano como observada) sería el resultado de acciones técnicas (calidad técnica) e interpersonales (calidad percibida), las primeras que, como decía Donabedian, producen el mayor beneficio clínico (efectividad), con el menor riesgo posible (seguridad), al menor costo (eficiencia), y las segundas que, como decía Palmer, se encaminan a lograr la mejor experiencia (satisfacción) de atención a los usuarios. La calidad esperada estaría determinada por lo que esperan (las expectativas) los usuarios,

3 Suscrita por los Jefes de Estado de los países iberoamericanos en San Salvador en el año 2008.

los prestadores de servicios, los profesionales y la sociedad (Ministerio de Protección Social, 2009, p. 84-91).

Con el propósito de contar con elementos que permitan interpretar la realidad del proceso general de formulación de las políticas públicas en Ecuador, y en particular de las políticas de mejoramiento de la calidad de la gestión pública y de los servicios de salud, es necesario un breve acercamiento teórico a las políticas públicas, sus definiciones, sus procesos de construcción y la importancia de su análisis.

Thoenig (2006) define a la política pública como un “conjunto de actos y no actos para alterar algún contexto existente o modo de conducta”, y señala que está compuesta de tres componentes: “una condición deseada, una condición presente supuesta y un conjunto de medios para cambiar la condición presente en el futuro” (Thoenig, 2006, p. 246).

Parsons (2007) declara que “una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar” (Parsons, 2007, p. 47). Tamayo (1997) describe a las políticas públicas como “el conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el Gobierno para influir sobre un problema” público (Tamayo, 1997, p. 282).

Más allá de las puntuales concepciones de estos autores, la teoría de políticas públicas se desarrolla en torno al proceso de su concepción y ejecución, así como a la forma de enfocar su contenido. Tamayo (1997), con un enfoque conocido como el ciclo de las políticas públicas, señala que el proceso de construcción de estas comprende las siguientes fases: identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo, 1997, p. 281).

Sabatier y Jenkins-Smith, en la década de 1990, afirmaron que el proceso de las políticas tiene serias limitaciones como base para la investigación (por ejemplo, para probar hipótesis empíricas), que no es un modelo causal, que niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales, que carece de capacidades de predicción y desestima el papel de las ideas en la evolución de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith citados en De León, 2011, p. 466).

Esto indujo a la búsqueda de una teoría de políticas públicas, tarea en la cual la orientación que encontró mayor apoyo es el análisis de las políticas públicas. En esa vertiente Nagel (1999), afirma que los

políticos cuestionan cada vez en mayor medida la suficiencia de las tres E en el análisis de las políticas: eficacia (políticas públicas alternativas), eficiencia (relación costo-beneficio) y equidad, señalando la necesidad de mayor sensibilidad hacia las tres P: participación, previsibilidad (criterios objetivos en la toma de decisiones) y debido proceso (Nagel, 1999, p. 544). Según Goodsell (1999), la combinación de elementos de cuantificación, modelación, prescripción y evaluación hacen del análisis de políticas “la sociotecnología más perdurable y significativa que ha entrado al campo de la administración pública en medio siglo” (Goodsell, 1999, p. 638).

En la última década, ciertas políticas destinadas al mejoramiento de la calidad de la gestión pública ecuatoriana, como la adopción del enfoque de Gobierno por Resultados (GPR),⁴ o la adopción de niveles de atención en el sector salud, han sido concebidas por las autoridades públicas en función de lograr la satisfacción ciudadana con los servicios públicos.

Por una parte, la Administración Pública ecuatoriana, mediante la implantación de un Programa Nacional de Excelencia, con enfoque ciudadano, se interesó en incrementar la calidad de los servicios públicos, las competencias y el comportamiento del servidor público. Por otra, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo también consideró importante conocer la percepción que tienen los usuarios de los servicios públicos sobre la calidad de los servicios que reciben (Senplades, 2009).

También investigadores de instituciones académicas, como Flacso-Sede Ecuador, se interesaron en estudiar el proceso de formulación de las políticas públicas en el país (Mejía, *et al.*, 2009), mientras que otras instituciones, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se enfocaron en investigar sobre el estado del Servicio Civil ecuatoriano (Iacoviello y Zuvanic, 2003).

Tales intereses académicos investigativos confirman que es necesaria la presencia de la voz ciudadana y del servidor público, incluir sus expectativas y percepciones en la elaboración e implementación de las políticas públicas, y no solo en el diseño y ejecución, sino también en la fiscalización de dichas políticas públicas (Ase y Burijovich, 2010, p. 271).

Cabe destacar la importancia que han adquirido en Ecuador algunas instituciones de la sociedad civil, consagradas en la Constitución y

⁴ Enfoque descrito en la Norma Técnica del GPR, emitida por la ex Secretaría Nacional de la Administración Pública del Ecuador (SNAP), en diciembre del año 2011.

vinculadas al control de la gestión pública como veedurías y asambleas, así como el uso recurrente de algunos mecanismos constitucionales de la democracia directa, asociados con la defensa de los derechos individuales y colectivos: consulta popular, referéndum, revocatoria del mandato, o de ciertas acciones de interés público como el *habeas corpus*.

Pero también es evidente el desuso o el mal uso por parte de la sociedad ecuatoriana de otros instrumentos constitucionales de control social, como los consejos consultivos, los observatorios, los cabildos populares, la iniciativa popular normativa, el derecho a la silla vacía o las acciones públicas de protección, de protección extraordinaria, de incumplimiento, de *habeas data* y de acceso a la información pública.

Esta realidad sugiere que en Ecuador el avance de la democracia participativa ha recorrido mayor camino en ámbitos como los mecanismos de transparencia en la gestión pública y los de defensa de algunos derechos individuales y colectivos, mientras que algunos instrumentos de control social para proteger los derechos públicos no han sido aplicados con la misma frecuencia que los anteriores, no han sido bien utilizados o, por el contrario, no han sido utilizados en absoluto.

La prestación de servicios públicos de calidad implica, por un lado, un Estado incluyente, responsable, garante de derechos sociales, catalizador de consensos de bienestar; y, por otro, una sociedad que obre en función del interés público, que opere en términos de construcción de ciudadanía política y social, que tenga una participación política activa en la esfera pública.

Dado el contexto ecuatoriano y la actual tendencia global caracterizada por la emergencia de sociedades crecientemente democráticas, el mejoramiento de los servicios públicos exige la necesidad de proponer alternativas de gestión y control social, y nuevas formas de relación Estado-sociedad, en una suerte de “Estado social-liberal”, eficiente pero democrático, gerencial pero protector y respetuoso de los derechos y control sociales (Pereira y Cunill, 1998).

En México, la Secretaría de Salud plantea que los servicios públicos de salud deben seguir la siguiente “ruta hacia la calidad”: i) identificar las necesidades y las expectativas de los pacientes, médicos y personas relacionadas con el servicio de salud; ii) establecer un sistema de medición de la satisfacción; iii) sensibilizar e involucrar al personal de salud con el Sistema de Gestión de Calidad; y, iv) capacitar a los servidores públicos

de la institución, con el Sistema de Gestión de Calidad (Secretaría de Salud, 2006, p. 275).

En Colombia, una de las once Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP) prioriza la calidad de los servicios de salud (FESP9), que integra entre sus aspectos “la implantación de sistemas de evaluación de la satisfacción de los usuarios y el uso de sus indicadores para mejorar la calidad de los servicios de salud” (Ministerio de Protección Social, 2009, p. 65).

En Ecuador, el Ministerio de Salud Pública (MSP) señala que “la calidad de la atención en salud es el resultado de una definición adecuada de los contenidos de atención, es decir, normas y estándares actualizados y basados en evidencia científica y de la ejecución apropiada de los procesos de la atención a los usuarios de acuerdo con esas normas” (MSP, 2008, p. 14).

Tales posiciones sugieren en primera instancia que la medición de la satisfacción del usuario es un elemento determinante (perspectiva de expectativas o necesidades) para la calidad de los servicios de salud en México y Colombia, mientras que en Ecuador el apego a las normas y estándares sería uno de los factores relevantes de la calidad de la atención en salud (perspectiva de especificaciones).

El análisis del marco teórico planteado sugiere que la calidad en la gestión pública se encuentra irremediamente relacionada con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y que la participación de los ciudadanos y de los funcionarios públicos son factores determinantes en la construcción y ejecución de las políticas públicas, entre ellas, las que se enfocan en mejorar los servicios públicos.

Por tanto, el supuesto (que por el carácter cualitativo de la investigación reemplaza a la hipótesis) bajo el cual se realiza la investigación es: las políticas que apuntan a mejorar la calidad en la gestión pública, en el ámbito de los servicios de salud, mejorarían las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos de salud que reciben en el ámbito hospitalario público, si la satisfacción de sus necesidades jugara un papel más relevante en la construcción, ejecución y evaluación de dichas políticas.

Por lo expuesto, la investigación pretende aportar criterios sobre los efectos de la gestión pública en la calidad de los servicios de salud hospitalarios y proporcionar fundamentos empíricos que ayuden a responder

a la pregunta de investigación planteada: ¿cómo pueden las políticas de calidad en la gestión pública de los servicios de salud mejorar la percepción que tienen los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos de salud hospitalarios?

Los objetivos específicos que ayudarán a responder la interrogante son: 1) identificar las políticas relevantes de calidad en la gestión pública de los servicios de salud desarrolladas por el gobierno de la “Revolución Ciudadana”; 2) establecer las percepciones que tienen los usuarios de los servicios de emergencia hospitalaria pública acerca de la calidad de los servicios que reciben en esas unidades de atención, así como la influencia de las nuevas políticas de calidad en atención de salud sobre tales percepciones; y, 3) construir propuestas que contribuyan a mejorar las percepciones que tienen los usuarios sobre la calidad de los servicios de salud en el ámbito hospitalario público.

Aunque las percepciones de calidad de los usuarios también se ven influenciadas por aspectos de orden clínico, dado el carácter de la investigación, sus objetivos, las técnicas utilizadas, así como la inclinación epistemológica del investigador, los resultados del estudio se decantan por la calidad interpersonal, sin abordar profundamente las observaciones de elementos clínicos correspondientes a la calidad técnica. Aparte, y debido a la naturaleza del servicio de emergencias, existieron limitaciones prácticas en la recolección de datos con usuarios y personal de salud del área.

Los usuarios son pacientes cuyo delicado estado de salud en ciertos momentos imposibilita la entrevista, y en otros, su recuperación física no es suficiente para sostener un diálogo prolongado. A su vez, el personal de salud de emergencia, generalmente, maneja un alto sentido de la urgencia, lo que limita su disponibilidad de tiempo libre. Su responsabilidad y saturación laboral es tal que cuando son solicitados deben dejar “todo” y acudir al paciente que se encuentra en riesgo, y cuando terminan su labor (que normalmente se extiende fuera de su horario de trabajo) lo que menos desean es sostener una entrevista que retarde su retorno a casa. Por esta razón no se realizaron citas programadas y se suspendieron varias durante el proceso (no se contabilizan las entrevistas suspendidas).

3. Metodología

Dado que el estudio se enmarca en el paradigma constructivista, cuyo objetivo de análisis es la comprensión de la conducta humana y la interpretación del punto de vista del actor social (Corbetta, 2007, p. 52), el

acercamiento metodológico y las técnicas empleadas tuvieron un marcado sesgo de corte cualitativo.

Mediante una investigación exploratoria en los servicios de emergencia de tres unidades hospitalarias públicas representativas de la ciudad de Quito, se recopiló información primaria en función de determinar las percepciones que tienen los usuarios de los servicios de emergencia de tales unidades sobre la calidad de los servicios públicos de salud, así como las posiciones y percepciones que tienen las autoridades y el personal de salud de los servicios estudiados, ante las políticas de mejoramiento de la calidad de gestión pública en el ámbito hospitalario.

Para adelantar la investigación, y tendiente a cumplir con el primer objetivo específico, se aplicaron entrevistas no estructuradas a las diferentes autoridades y funcionarios de la ex SNAP y del MSP que participaron en la formulación de las políticas de mejoramiento de la calidad de la gestión pública y la calidad de los servicios de salud respectivamente.

En el desarrollo de la metodología de acercamiento al segundo objetivo específico se efectuaron entrevistas estructuradas a muestras de ciudadanos usuarios de los servicios públicos de salud en las unidades de emergencia de los hospitales bajo estudio. Las respuestas se validaron mediante observaciones no participantes en los momentos de producción y entrega de los servicios.

Para lograr el tercer objetivo específico, se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a los profesionales médicos, personal de salud y servidores públicos en las unidades de emergencia de los hospitales bajo análisis, complementadas con el aporte de entrevistas no estructuradas a diferentes autoridades del ente rector de la salud en el Ecuador (MSP).

Se realizaron en total 80 entrevistas, se proyectaron 40 entrevistas a usuarios, desglosadas en: 25 a pacientes (cinco fueron descartadas porque no estuvieron completas) y 15 a familiares (tres fueron descartadas).⁵ De las 32 entrevistas válidas, 12 fueron a madres de niños/as y 20 a pacientes adultos/as. En total se entrevistaron a 18 usuarias (familiares y pacientes) y a 14 usuarios hombres. Aunque el objetivo fue mantener un equilibrio de género, el peso se inclinó a favor de las mujeres porque en el cuidado de hijos/as enfermos no se encontraron padres para entrevistar. El balance a favor de pacientes fue intencional.

⁵ Se descartaron porque no se pudieron terminar debido al estado de salud del paciente.

Se complementó el trabajo de campo con una investigación realizada con: i) funcionarios de la ex SNAP, encargados de la formulación y ejecución de las políticas de mejoramiento de la calidad en la gestión pública, y ii) autoridades y funcionarios del MSP, encargados de la formulación e implantación de las políticas de calidad de los servicios públicos de salud.

Se efectuaron entrevistas a 40 autoridades, funcionarios, personal de salud y expertos, divididas en: siete autoridades (cinco hombres y dos mujeres), siete funcionarios/as (tres hombres y cuatro mujeres), nueve médicos/as tratantes (cuatro hombres y cinco mujeres), seis médicos/as residentes (tres hombres y tres mujeres), seis enfermeras/os (tres hombres y tres mujeres), cuatro auxiliares de enfermería mujeres y una experta internacional en salud.

En general se logró un balance de género, como fue el objetivo inicial, excepto para autoridades, ámbito en el cual, al parecer, aún existe menor presencia femenina, y en el de auxiliares de enfermería, en el que la presencia masculina fue nula. Se incluyeron a las madres de los pacientes, aunque los niños/as tuvieran edad para contestar en forma independiente, porque sus experiencias en los hospitales son un complemento para develar la realidad de los servicios de salud.

Con relación a instrumentos empleados, para las entrevistas no estructuradas se confeccionó una lista de temas relevantes a los objetivos investigativos. Para las semiestructuradas se elaboró una batería de preguntas que fue validada con funcionarios y autoridades de las unidades de salud, mientras que para las entrevistas estructuradas se tomó como base una encuesta guía que el MSP aplicó en los hospitales públicos a partir del 2014, modificada conforme los objetivos de esta investigación, en tanto que para las observaciones no participantes se implementó una guía de observación y actuación.

Las entrevistas no estructuradas fueron grabadas en video, con autorización de los entrevistados. De los archivos de video se extrajeron archivos de audio, mediante el programa Sound Organizer, que luego fueron transcritos y convertidos en archivos de texto. Las entrevistas semiestructuradas y estructuradas no tuvieron autorización para ser grabadas, y fueron registradas en sendas notas a mano, que sirvieron luego para elaborar los archivos de texto correspondientes.

En general, en la aplicación de la técnica de entrevistas individuales se efectuó un acercamiento personalizado con cada entrevistado, repreguntando cuando era necesario, pidiendo aclaraciones sobre los motivos de su respuesta, tratando, mediante técnicas proyectivas, de encontrar el significado de las posturas subyacentes a los interrogantes, esfuerzos que intentaron evitar los sesgos que Van Ryzin y Del Pino (2009) advierten que se producen en las encuestas: que sus resultados reflejen predominantemente “las características de los propios encuestados, sus actitudes hacia el gobierno y la administración, en lugar de la calidad y el rendimiento efectivo de las instituciones o del servicio público” (Van Ryzin y Del Pino, 2009, p. 16).

4. Resultados

Los resultados obtenidos en las entrevistas se sistematizaron, se validaron mediante técnicas de análisis de contenido y observación participante y no participante, y se interpretaron con el apoyo de técnicas de análisis del discurso. Para agrupar los resultados, se configuraron tres clases de sujetos o “tipos ideales” Corbetta (2007): i) autoridades y funcionarios, ii) profesionales y personal de atención de salud (médicos, enfermeras y auxiliares) y, iii) usuarios (pacientes y familiares).

Los resultados obtenidos en las entrevistas al personal fueron concentrados por hospital (3), tipos de actores (6) y categorías temáticas (3). Mediante técnicas de análisis de contenido y con ayuda del *software* de análisis cualitativo Atlas TI se obtuvieron las posturas expresadas con mayor frecuencia, clasificadas, siguiendo a Villacrés (2008), en tres niveles que se interrelacionan sistémicamente, macro, meso y micro, conforme se muestran en la tabla 1.

Entre las posturas de los actores, destaca el rol de los profesionales y del personal que brinda la atención de salud, quienes durante la investigación manifestaron, como principales preocupaciones, la falta de información al usuario sobre las políticas de salud, la equidad y respeto a sus derechos como prestadores del servicio de salud, el maltrato que experimentan por parte de usuarios mal informados, la insuficiente capacitación especializada, la falta de estímulos e incentivos al buen desempeño y el deterioro del clima laboral. También mencionaron problemas de carácter estructural, tales como la escasez de personal médico y de enfermería, la insuficiencia de infraestructura física ante la sobre demanda, y la debilidad del nivel de atención primaria.

Tabla 1
Criterios de personal de salud

Macro	Falta de personal médico y de enfermeras
	Limitación de la infraestructura y el equipamiento físico
	Debilidad del nivel de atención primaria de salud
Meso	Usuarios mal informados de las nuevas políticas de salud: agendamiento, sectorización y categorización
	Desigualdad de derechos para usuarios y personal de la salud
	Maltrato por parte de usuarios, como consecuencia de mala información
Micro	Capacitación especializada insuficiente
	Ausencia de estímulos al buen desempeño
	Deterioro del clima laboral

Fuente: entrevistas semiestructuradas a personal de salud del HBO, HEE y HPAS. Elaboración: propia.

Con los mismos criterios metodológicos se trataron los resultados de las entrevistas con las autoridades y funcionarios, aunque ahora las categorías temáticas fueron los objetivos investigativos y el locus compuesto por la ex SNAP, el MSP y los hospitales. La tabla 2 sintetiza las posiciones encontradas.

Los criterios de autoridades, analizados conforme los objetivos específicos de la investigación, revelan la preocupación por estrategias comunicacionales más efectivas para las nuevas políticas, un acercamiento a las necesidades del usuario y a una gestión pública más participativa de la salud, y la intención de una reorganización orgánica estructural en los hospitales, que incluiría un enfoque en los usuarios internos, en su formación, capacitación e incentivos, así como en proyectos específicos de mejoramiento de la calidad de atención a los usuarios.

Para el sujeto “usuarios”, se configuraron nueve categorías de análisis: i) datos personales, iii) conocimiento de las políticas, iii) tiempos de atención, iv) información recibida, v) atención técnica del personal de salud, vi) trato recibido, vii) confort de los servicios, viii) problemas con el servicio recibido y, ix) satisfacción con el servicio. Los resultados fueron clasificados e interpretados según las nueve categorías en las que se agruparon las 47 preguntas del formulario de la entrevista estructurada.

Tabla 2
Criterios de autoridades y funcionarios de salud

Políticas	Mejora competencias y actitudes del personal	Formación: salud familiar y comunitaria
	Calidad de unidades de salud: licenciamiento (L) y acreditación (A)	Sectorización, categorización, agendamiento de citas
	Institucionalización calidad: dirección en MSP y departamentos hospitalares	
Usuarios	Enfoque necesidades del usuario	Calidad: técnica
Políticas de calidad	Mapeo y cartas de servicios: diagnóstico y mejoramiento	Ética del cuidado, calidez
	Agencia de calidad: L, A, certificación y tratamiento de quejas	MSP y hospitales: gestión pública participativa
Acciones de mejora	Plataforma virtual para percepciones	Usuarios internos
	Comités locales, veedurías	Reorganización orgánica estructural en hospitales
	Capacitación personal control social	

Fuente: entrevistas no estructuradas a autoridades y funcionarios de salud. Elaboración: propia

Los principales inconvenientes percibidos en la atención de salud, de acuerdo con los resultados de las entrevistas, fueron: la falta de información médica clara (25 %), el tiempo de espera (19 %) y el trato del personal (10 %). Las percepciones de la observación participante y no participante, junto con los criterios recogidos de los profesionales y del personal de la salud, permitieron triangular la validez de los resultados obtenidos con los usuarios.

Los resultados de esta investigación son coincidentes con el estudio de la calidad de los servicios públicos de Senplades (2009), en las percepciones de los usuarios que refieren deficiencias comunicacionales, tiempos de espera y trato por parte del personal, aunque ese estudio encontró más grave el último factor, mientras que en la presente investigación el primero se presenta como el más importante. También ese estudio encontró escasa participación en la gestión pública de la salud y limitaciones en los procesos clínicos, siendo el tema participativo también un factor común en las dos investigaciones, en tanto que el segundo no fue abordado expresamente en el presente estudio.

Con el estudio del servidor público de Iacoviello y Zuvanic (2003), existe coincidencia en la apreciación de un clima laboral no estimulante al desarrollo de los “recursos humanos”, propicio para inercias y

resistencias al cambio, aunque se difiere en la consideración del factor humano como “recursos” o como “activos productivos”. Con la investigación de las políticas públicas de Mejía *et al.*, (2009), el presente estudio es concordante acerca de que el éxito de las políticas no depende en ocasiones de reformas legales, sino más bien de cambios en instituciones y prácticas informales.

5. Discusión

La fase de análisis hace acopio de la investigación interpretativa para alinear, contrastar e interpretar los resultados empíricos encontrados en la investigación de campo, a la luz del marco teórico construido y de resultados de investigaciones previas relacionadas con la problemática en cuestión.

Los resultados que acopia la investigación demuestran que en Ecuador la aplicación práctica de mecanismos de participación y control social existentes en el marco jurídico se encuentra en una fase inicial. La previsión legal aún no garantiza el efectivo usufructo ciudadano de disposiciones normativas vigentes, relacionadas con la democratización de las fases de construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En los usuarios de los servicios de salud no existe un conocimiento adecuado de las nuevas políticas públicas que buscan mejorar los servicios, se ignora su razón de ser, sus beneficios, sus mecanismos de aplicación, sus ventajas y sus potenciales problemas; más preocupante es que no se encontraron evidencias de inclusión de las necesidades de usuarios o personal de la salud en formulación, ejecución o evaluación de tales políticas.

Existe un conocimiento limitado en los usuarios de los derechos que les asisten como pacientes, así como en los profesionales y personal de la salud, de sus derechos como servidores públicos. Los mecanismos internos hospitalarios de difusión de los derechos de los ciudadanos y de los funcionarios, profesionales y personal que están al cuidado de la salud, son escasos.

En el ámbito hospitalario, los cambios organizacionales se inician con iniciativas normativas. A pesar del ambiente normativo favorable a la participación y al control social existente en el país, no existen disposiciones reglamentarias específicas que faculten el control ciudadano en la gestión de servicios públicos hospitalarios. Los hospitales son entidades con una cultura jerárquica poco proclive a transformaciones y cambios organizacionales radicales. Cualquier propuesta de cambio, si

pretende tener éxito en el ambiente hospitalario, debe iniciarse con el apoyo político de actores internos claves.

Las posturas del personal que ofrece la atención de salud en el ámbito de los servicios hospitalarios de emergencia denotan una falta de preocupación de las autoridades por el desarrollo integral del usuario interno, los servidores de la salud reclaman un clima laboral necesario para su desarrollo profesional y personal. Se percibe una cultura de alejamiento del personal con las autoridades, marcada por pretensiones contrapuestas de incentivos por parte de unos y demandas de productividad y resultados por parte de otras.

Las facilidades y oportunidades que tienen los profesionales de la salud en los hospitales no cubren sus expectativas de formación y capacitación. Existe una demanda insatisfecha de capacitación especializada clínica por parte de los profesionales de la salud. El número de protocolos y guías clínicas, así como las facilidades tecnológicas de diagnóstico disponibles en las áreas de urgencia de los hospitales, no cubren las necesidades de los profesionales y del personal de salud que labora en ellas.

La característica cultural de no actuar sin el respaldo de una norma, inmoviliza, previene y erige barreras a iniciativas innovadoras que tratan de cambiar el *statu quo* de comportamientos y procedimientos. Aún el mandato constitucional, sin la correspondiente obligación legal y reglamentaria, corre el peligro de volverse “letra muerta”.

En la ejecución de políticas de calidad en la gestión pública, o de políticas de calidad de los servicios de salud (como los procesos de acreditación hospitalaria con el modelo *Qmentum*), existe el peligro de realizar una adopción acrítica, sin una reducción sociológica previa, de técnicas y modelos ajenos a la cultura ecuatoriana.

A la fecha de la investigación no se encontraron evidencias de que en Ecuador exista una estrategia nacional de calidad, que integre las políticas que promueven la calidad de los servicios públicos de salud, que fije directrices comunes y promueva iniciativas globales en materia de control, aseguramiento y garantía de calidad de los servicios de salud, en todas las entidades prestadoras públicas.⁶

Aunque se destaca el papel que realiza la Dirección de Calidad del MSP, no se descubrieron evidencias de la existencia en el país de un

⁶ Esta realidad se modifica parcialmente con la creación de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de Servicios de Salud y Medicina Prepagada en el mes de junio de 2015.

sistema común de gestión de calidad a nivel hospitalario, que proponga un enfoque en el usuario interno y externo, un direccionamiento a la mejora continua de los procesos clínicos y a la seguridad del paciente. Sin embargo, se destaca que el proceso de acreditación de los hospitales es una iniciativa que camina en esta senda.

6. Conclusiones

La investigación confirma el supuesto planteado a la luz del marco teórico y de resultados encontrados en investigaciones previas: las políticas que apuntan a mejorar la calidad en la gestión pública en el ámbito de los servicios de salud escasamente toman en cuenta las necesidades y las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos de salud que reciben en los hospitales.

Las declaraciones vertidas por los protagonistas de la investigación, autoridades, funcionarios, expertos del campo de la salud, profesionales de la medicina, personal de atención de la salud, pacientes y familiares, demuestran que las instituciones con responsabilidad sobre las políticas de calidad en la gestión pública de salud no utilizaron suficientes mecanismos de participación para la formulación de los aspectos sustantivos de las nuevas políticas de mejoramiento de calidad de los servicios de salud, y que existe un núcleo estratégico político que, junto a una élite tecnocrática, son los responsables de la definición de los elementos centrales de dichas políticas.

Las necesidades, expectativas y percepciones evaluativas de los usuarios, de los profesionales y personal dedicado a la atención de la salud no se insertan aún en forma efectiva en la agenda estatal que busca mejorar los servicios públicos de salud. No se encontraron evidencias de una participación ciudadana activa sustancial en el ámbito hospitalario, salvo experiencias aisladas.

Durante la fase de ejecución de las políticas de mejoramiento de los servicios de salud hospitalarios, no se detectaron esfuerzos sostenidos para ganar la adhesión, colaboración, apoyo y empoderamiento de los usuarios, de los profesionales y del personal dedicado a la atención de la salud.

La gratuidad de los servicios de salud, la sectorización, la categorización de los niveles de atención, el fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud y Mejoramiento de la Calidad, y la Acreditación Hospitalaria

se presentan como las nuevas políticas más influyentes en la demanda de los servicios públicos de salud a nivel hospitalario.

En las unidades de salud hospitalarias no existen mecanismos de captación de las percepciones que tienen los usuarios sobre las nuevas políticas públicas de salud. Las autoridades no utilizan sistemáticamente mecanismos de monitoreo y evaluación de las nuevas políticas de mejoramiento de la calidad de los servicios públicos de salud hospitalarios, que tomen en cuenta la percepción que tienen los usuarios acerca de su implantación.

7. Recomendaciones

El estudio revela la necesidad de:

- Sensibilizar a la opinión pública acerca de la importancia de la apropiación ciudadana de sus derechos⁷ y obligaciones como usuarios de los servicios de salud, pero, igualmente, alertar sobre la trascendencia de promover el respeto a la dignidad y a los derechos de los funcionarios, de los profesionales y del personal que están al cuidado de la salud.
- Fomentar en la opinión pública en general, y en los usuarios de los servicios públicos de salud en particular, una cultura de participación ciudadana activa, de rendición de cuentas y control social, como instrumentos de cambio para mejorar la calidad de los servicios que el Estado entrega a los ciudadanos.
- Promover en las redes que tutelan temas participativos y en las organizaciones que defienden la participación y el control social, la necesidad de disponer de normas jurídicas que faculten la participación y el control ciudadano en la gestión de servicios públicos hospitalarios en el Ecuador.⁸
- Formular políticas públicas de mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, incluyendo las necesidades y expectativas de los usuarios y del personal dedicado a la atención de la salud, y ejecutarlas tratando de lograr su adhesión y apoyo.⁹
- Establecer un ejercicio de “racionalidad comunicativa”, mediante una estrategia de comunicación masiva, oportuna y persuasiva con los ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación para transmitir la

7 En el año 2014, estaba en proceso de lanzamiento una campaña de promoción de derechos y deberes en salud de los ciudadanos ecuatorianos por parte del MSP.

8 Por ejemplo, en el nuevo Código de la Salud y su reglamento conexo que, hasta agosto de 2019, su aprobación se mantiene pendiente en la Asamblea Nacional .

9 Entrevista médico tratante (2013), “Que las políticas públicas de atención tomen en cuenta el criterio de las bases y no solo de los que mandan”.

razón de ser de la aplicación de las nuevas políticas públicas de salud, sus beneficios, ventajas y potenciales problemas.

- Incluir en los planes de comunicación internos de los hospitales públicos campañas de promoción de los derechos ciudadanos, de los derechos de los funcionarios de la salud y de información de las nuevas políticas públicas de mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.
- Desarrollar mecanismos de consulta a los usuarios de los servicios públicos de salud para conocer su percepción sobre los resultados y los impactos que provocan las políticas públicas de salud que se aplican en procura de mejorar la calidad de los servicios de salud,¹⁰ tratando de diferenciar en sus percepciones lo deseable de lo deseado,¹¹ las diversas visiones relacionadas con la características variables de los informantes y la gama de niveles de compromiso que tienen los prestadores individuales.
- Promover la institucionalización de la política de calidad del sector de la salud ecuatoriana, con ejes y líneas de acción concretas, que congregue iniciativas aisladas alrededor de una estrategia integral en materia de control, aseguramiento y garantía de calidad en las unidades públicas de atención de salud,¹² y que aproveche la coyuntura política favorable hacia la calidad de los servicios públicos.¹³
- Desarrollar un sistema de gestión de calidad,¹⁴ con enfoque en el usuario interno y externo, direccionado a la mejora continua de los procesos clínicos y de la seguridad del paciente, común para los 44 hospitales públicos inmersos en el proceso de acreditación, que facilite la permanencia de dicho proceso y aumente sus posibilidades de escalamiento en los niveles de su acreditación.
- Fomentar, consolidar e institucionalizar en los hospitales un modelo de atención de inconformidades de usuarios (derivadas de la atención médica y del trato recibido), que considere disponibilidad de infraestructura (espacio físico) y personal (un funcionario dedicado a la atención de quejas y reclamos), pero también la factibilidad de cambios estatutarios necesarios para realizar un seguimiento de las novedades, desde su denuncia hasta su solución, que coadyuve a la credibilidad de la práctica

10 Entrevista enfermera principal (2013), “Permitirá expresar la percepción del usuario, para saber lo que en verdad quiere y no entusiasmarlos con lo que creemos que quiere”.

11 Según Golembiewski (1999), lo “deseado” se refiere a ciertas preferencias que pueden ser variables e incluso contradictorias en el tiempo, mientras que lo “deseable” destaca un enfoque orientado hacia los fines, es decir, el ejercicio de las prácticas o políticas que contribuyen a esos fines.

12 A la manera de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud en México.

13 Entrevista directivo del hospital (2013), “Yo creería que estamos en un momento político y técnico alineado de frente a la calidad de los servicios de salud en el país”.

14 Como el que se detalla en la tesis de maestría que originó el presente artículo.

médica, tanto de los profesionales de la medicina como de las unidades de salud.¹⁵

- Crear una mayor oferta de formación y capacitación clínica especializada,¹⁶ promover mecanismos de capacitación innovadores como el *e-learning*, o tutorías virtuales, mediante técnicas de telemedicina, de plataformas de aprendizaje MOOC,¹⁷ etc. Además procurar una mayor promoción en las unidades de salud de las ofertas de formación y capacitación del MSP.¹⁸
- Incluir en los planes de capacitación internos de los hospitales, propuestas que, a más de impartir conocimientos, busquen modificar actitudes y generar valores de confianza, deliberación y solidaridad entre las autoridades, el personal de salud y los usuarios.
- Promover el compromiso de los directivos hospitalarios para valorar al personal de atención a la salud que en ellos trabaja, dotándolos de incentivos y motivaciones acordes con su desempeño, buscando su desarrollo humano y profesional en forma permanente, y procurando mantener un clima laboral de respeto a las actividades que desempeñan.¹⁹
- Mejorar algunos de los elementos clínicos que son factores determinantes de la calidad de los servicios de salud: incremento de la cantidad y calidad de información técnica disponible,²⁰ impulso al desarrollo de la investigación clínica, mayores facilidades tecnológicas de diagnóstico, entre otros.
- Estandarizar los procedimientos que se efectúan en el triaje de emergencias de los hospitales, procurando que el criterio para hospitalizar pacientes tenga componentes más objetivos. Dada la carga de trabajo y la presión existente en dichas áreas, deben existir más ayudas objetivas sistemáticas (como sistemas informáticos clínicos especializados) que apoyen el diagnóstico médico en el triaje.²¹

15 Este modelo, que está siendo aplicado en uno de los hospitales bajo estudio, vale la pena conservarlo y replicarlo.

16 En las entrevistas se refirió que en ocasiones existen cientos de postulantes para cubrir unos pocos cupos.

17 *Massive Online Open Courses*, que en español se traduce como Curso En Línea Masivo y Abierto.

18 En la mayoría de casos los profesionales entrevistados refirieron falta de oferta, pero desconocían las propuestas de capacitación de la Dirección de Normatización del MSP para el segundo nivel de atención de salud.

19 Entrevista médico residente (2013), “Comunicar a la comunidad que somos seres humanos, que tenemos necesidades”.

20 Según criterios de profesionales médicos, mediante bancos de guías y protocolos clínicos de servicios específicos, como emergencias por ejemplo.

21 Entrevista médico tratante (2013), “La estructuración del triaje para clasificar las patologías ayuda mucho, sin embargo, el *software* que utiliza el MSP no es sistemático para la diferenciación de los niveles de gravedad y depende de la experticia del médico tratante el catalogar la situación de un paciente”.

- Diferenciar explícitamente en los formatos de encuestas estandarizadas que aplican o se proyecten aplicar, la calidad técnica como una de las categorías de análisis, incluyendo un mayor número de preguntas relacionadas con esa temática e insertándola como uno de los inconvenientes de atención que el usuario priorice.
- Emplear en las unidades que prestan servicios públicos de salud hospitalarios, técnicas de cambio organizacional que fomenten el conocimiento, la adaptación y el uso de categorías conceptuales emergentes, o de nuevos instrumentos de gestión,²² y de mecanismos políticos destinados a lograr la colaboración de los actores implicados en los procesos de cambio.
- Socializar las recomendaciones y las propuestas de la presente investigación, para generar un debate que permita insertarlas en la agenda política de los decisores, alojarlas en el imaginario de los ejecutores como acciones factibles y beneficiosas, y alcanzar el empoderamiento y percepción favorable de los receptores de las políticas de mejoramiento de los servicios públicos de salud hospitalarios.²³
- Realizar investigaciones de carácter interdisciplinario que incluyan instrumentos de medición de la calidad técnica, que permitan la evaluación de la efectividad de la atención médica y la seguridad, desde la perspectiva y los valores de los profesionales de la salud, pero también desde la de los pacientes.
- Promover investigaciones en el nivel de atención primaria, que permitan conocer la percepción sobre la calidad de servicios que están recibiendo los usuarios que acuden a las unidades de salud de este nivel.
- Realizar investigaciones posteriores que posibiliten conocer el impacto que tuvieron las políticas públicas de mejoramiento de la calidad de los servicios de salud en los hospitales públicos.

8. Propuestas

Se emplean los resultados del trabajo de campo en la construcción de una plataforma empírico-analítica, enmarcada en un paradigma de gestión pública posburocrático, constructivista, que apuesta por una transformación organizacional, concebida en relaciones evolucionadas entre autoridades, funcionarios y ciudadanos, e inspirada en teorías y

22 El Gobierno Abierto y el Six Sigma Hospitalario son ejemplos de uno y otro.

23 Nagel (1999) sostiene que para que los hallazgos de una investigación sean utilizados por los tomadores de decisiones, es necesario que sea válida, que se comunique bien, que no tenga una oposición fuerte y que cuente con el apoyo sustancial de un grupo de interés. El presente artículo es un esfuerzo dirigido a su mayor comunicación.

categorías conceptuales renovadas, que otorgan primacía al ser humano como individuo integrante de sociedades sensibles a nuevas nociones de interés público.

Con este enfoque, se plantean alternativas que llevan al debate propuestas específicas para el mejoramiento de la calidad en la gestión pública de los servicios públicos de salud hospitalaria y acciones para mejorar las percepciones que tienen los usuarios sobre la calidad de los servicios públicos de salud que reciben.

Siguiendo a Villacrés (2008), se plantean tres niveles de propuestas: a nivel macro, una propuesta institucional que aportaría a la calidad en la gestión pública de los servicios de salud; a nivel meso, tres propuestas que incidirían sobre la calidad en la gestión de los servicios públicos de salud hospitalarios; y a nivel micro, un planteamiento de acciones que impactarían en la percepción de calidad que tienen los usuarios de tales servicios.

La propuesta macro es institucional: crear una agencia de calidad como un agente fiduciario que gestione un sistema integral de calidad de los servicios de salud.²⁴ La fiducia otorga al “agente” poder de decisión, en función del cumplimiento de la función pública encargada, y le proporciona actuación independiente de presiones políticas, aportando credibilidad y confianza social a los compromisos de su “principal”, el político.

Las propuestas meso son participativas e incluyen tres instrumentos de gestión: las veedurías ciudadanas hospitalarias, las cartas de compromiso hospital-ciudadanos-personal de salud y los contratos de gestión MSP-hospitales, herramientas que servirían de interface para conciliar posiciones enfrentadas de autoridades, personal de la salud y usuarios.

Por último, la propuesta micro es a nivel operativo y convierte la intención de reforma estructural hospitalaria en una propuesta de cambio organizacional con acciones concretas, como el Six Sigma Hospitalario, para mejorar la percepción de la calidad de los servicios de salud que reciben los usuarios de los hospitales públicos.

²⁴ La presente propuesta fue presentada como parte de la tesis de maestría del autor, el 16 de abril de 2014, en tanto que el 1 de julio de 2015, mediante Decreto Ejecutivo n.º 703, se crea la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de Servicios de Salud y Medicina Prepagada, encargada de “ejercer la regulación técnica, control técnico y la vigilancia sanitaria de la calidad de los servicios de salud públicos, privados y comunitarios, con o sin fines de lucro, de las empresas de salud y medicina prepagada y del personal de salud”, aunque no tiene el carácter fiduciario planteado en este estudio.

9. Referencias bibliográficas

- Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios [Aeval] (2007). *El marco común de evaluación. Mejorar una organización por medio de la autoevaluación*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Aguilar, L. (1997). Introducción. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (pp. 13-34). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D., y Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y política pública*, XIV-3: 599-618.
- Ase, I., y Buriyovich, J. (2010). Una Nueva Gestión Pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos. *La medición de derechos en las políticas sociales* (pp. 265-294). Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública* (p. 252). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Breilh, J. (2011). *Una perspectiva emancipadora de la investigación e incidencia basada en la determinación social de la salud*. Recuperado de <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SeminarioBreilh03.pdf>
- Breilh, J., y Tillería, Y. (2009). *Aceleración global y despojo en Ecuador* (p. 191). Quito: UASB-Sede Ecuador.
- Bresser Pereira, L. C., y Cunill Grau, N. (1998). Entre el Estado y el mercado. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 25-56). Buenos Aires: CLAD.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2009). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 56-57(ICAP): 363-387.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social* (p. 422). Madrid: McGrawHill.
- Crosby, P. B. (1994). *Completeness*, p. 275. Santafé de Bogotá: McGraw Hill/Interamericana, S. A.
- Denhardt, R. (1999). Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.ª Ed.) (pp. 90-125). Ciudad de México.

- Fesler, J. (1999). El Estado y su estudio: el todo y las partes. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.^{ra} Ed.) (pp. 138-152). Ciudad de México.
- Gabor, A. (1991). *Deming. El hombre que descubrió la calidad. Cómo W. Edwards Deming introdujo la revolución de la calidad*. Barcelona: Ediciones Juan Garnica S. A.
- Golembiewski, R. (1999). El comportamiento y la teoría de la organización en el sector público: perspectivas de los problemas molestos y del progreso real. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.^{ra} Ed.) (pp. 185-220). Ciudad de México.
- Goodsell, C. (1999). Nuevos problemas en la administración pública. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.^{ra} Ed.) (pp. 632-649). Ciudad de México.
- Iacoviello, L., y Zuvanic, L. (2003). Síntesis del diagnóstico Caso Ecuador. *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina* (pp. 227-249). Quito: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ishikawa, K. (1992). *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa* (p. 209). Bogotá: Editorial Norma, S. A.
- James, P. (1997). *La gestión de la calidad total. Un texto introductorio* (p. 352). Madrid: Prentice Hall Iberia.
- Juran, J. M. G. (1993). *Manual de control de calidad*. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España, S. A.
- Kaufman, H. (1999). El fin de una alianza: la administración pública en los años ochenta. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.^{ra} Ed.) (pp. 617-631). Ciudad de México.
- Kohen, B. (1998). Poder Ciudadano y las acciones de interés público. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 361-383). Buenos Aires: CLAD.
- Lander, E. (1998). Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, pp. 447-486. Buenos Aires: CLAD.
- Levy, E. (1998). Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, pp. 385-400. Buenos Aires: CLAD.
- Lhérisson, H. (1999). Estudio Introductorio. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.^{ra} Ed.) (pp. 7-26). Ciudad de México.
- Lloréns, F., y Fuentes, M. del M. (2006). *Gestión de la calidad empresarial. Fundamento e implantación*. Madrid: Ediciones Pirámide.

- Marando, V., y Florestano, P. (1999). La administración intergubernamental: el estado de la disciplina. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.ª Ed.) (pp. 379-415). Ciudad de México.
- Mejía, A., Araujo, M. C., Pérez, A., y Saiegh, S. (2009). Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad. *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador* (pp. 31-117). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Ministerio de Protección Social (2009). *Primer Informe Nacional de Calidad de la Atención en Salud, INCAS Colombia 2009* (p. 369). Santafé de Bogotá: Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud/SOGC.
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia* (34).
- Moyado, F. C. (2010). Gestión de Calidad. *Biblioteca Básica de Administración Pública* Vol. 7 (p. 219). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Salud Pública [MSP] (2008). *Manual de estándares indicadores e instrumentos para medir la calidad de la atención materno-neonatal*. Quito: Proyecto de mejoramiento de la atención en salud/HCI/USAID.
- Nagel, S. (1999). Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.ª Ed.) (pp. 539-590). Ciudad de México.
- Nassuno, M. (1998). El control social en las organizaciones sociales en Brasil. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 333-359). Buenos Aires: CLAD.
- Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública* (p. 401). Madrid: Pearson Educación, S. A.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2001). *La transformación de la gestión de hospitales en América Latina y el Caribe*, p. 365. Washington, D. C.: División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Rainey, H. (1999). Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales. En F. de C. Económica (Ed.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (3.ª Ed.) (pp. 221-255). Ciudad de México.
- Ramírez, E., y Ramírez, J. (2011). Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. *Administración Pública 2* (pp. 60-108). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

- Ramírez-Alujas, A. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). *Revista Buen Gobierno*, 9 (Julio-diciembre) (pp. 1-35). Recuperado de <http://papers.ssrn.com/abstract=1820326>
- Reilly, C. (1998). Redistribución de derechos y responsabilidades: ciudadanía y capital social. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 403-445). Buenos Aires: CLAD.
- Secretaría de Salud (Ed.) (2006). *Democracia y cambio estructural en salud: hacia una política social de Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (junio de 2009). Aproximación y análisis: calidad de los servicios públicos. *Análisis de Coyuntura*, (2): 5-38.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva Administración Pública*, p. 347. Madrid: Alianza editorial, S. A.
- Thoenig, J. C. (2006). El rescate de la publicness en los estudios de la organización. *Gestión y Política Pública*, XV(2): 229-258.
- Van Ryzin, G., y Del Pino, E. (2009, diciembre). Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno. *Papeles de Evaluación y Calidad*: 1-27.
- Velásquez, F. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 257-290). Buenos Aires: CLAD.
- Vergara, R. C. (2010). Organización e Instituciones. *Biblioteca Básica de Administración Pública Vol. 5. Organización e instituciones* (p. 245). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Vieira, L. (1998). Ciudadanía y control social. En Paidós (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 215-255). Buenos Aires: CLAD.
- Villacrés, N. (2008). Buen gobierno en salud: un desafío de todos. *Transformaciones sociales y sistemas de salud en América Latina* (pp. 25-45). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Waldo, D. (1999). Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política. En F. de C. Económica (Ed.), *Academy of Management Journal* (3.ª Ed.) (pp. 126-137). Ciudad de México.

La reparación integral bajo el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración Pública en Ecuador

Viviana Morales Naranjo¹

1. Introducción

HASTA ANTES DEL año 2007, el Estado ecuatoriano podía ser declarado responsable por los daños provocados a un administrado solo si se configuraban los elementos de la responsabilidad subjetiva del Estado (Morales, 2017), también denominada responsabilidad por falta (CCE, 2018).² El establecimiento de los elementos de la responsabilidad subjetiva fue la consecuencia de la transposición de las reglas del derecho civil al derecho administrativo.

La regla base que fundó la responsabilidad extracontractual del Estado fue el artículo 2229 del Código Civil, el mismo que establece que por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por esta (Código Civil, 2005). Con el paso de los años, la doctrina y la jurisprudencia demostraron que las reglas que rigen al derecho administrativo distan enormemente de las reglas que rigen al derecho civil. Efectivamente, el derecho administrativo está investido de prerrogativas especiales que le permiten garantizar el interés general, mientras que, en derecho civil, se persigue la protección de los intereses de los particulares. Consecuentemente, si los fines de ambas ramas del derecho son divergentes, sus instituciones también deben serlo.

El presente capítulo busca una respuesta a la siguiente interrogante: ¿Debe existir el derecho a reparación cuando un administrado recibe un perjuicio por parte del Estado, aun bajo el supuesto de que dicho perjuicio no esté fundado en el dolo o culpa? Para responder este

1 Máster en Derecho Ambiental por la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Ph. D. (c) en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar-Simón Bolívar y docente en la Universidad de las Américas.

2 Es preciso resaltar que en materia de responsabilidad subjetiva se requiere *per se* que la actividad administrativa causante del daño sea ilegítima, o que en la misma intervenga el dolo o la culpa.

cuestionamiento ha sido necesario recurrir a un régimen administrativo alternativo a la responsabilidad subjetiva, denominado “responsabilidad objetiva” o “responsabilidad sin falta”.

La responsabilidad objetiva puede ser definida como la obligación que tiene la Administración Pública de resarcir los daños causados a un administrado por un acto u omisión lícito, puesto que se considera injusto privar a una persona del derecho a reparación por el daño ocasionado (Morales, 2017, p. 30). La responsabilidad objetiva que genera derecho a reparación requiere las siguientes condiciones:

1. Existencia de un daño antijurídico, entendiendo como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar.
2. La comprobación de deficiencias del servicio por parte del Estado, siendo particularmente relevante la consideración del riesgo que conlleva el servicio o actividad pública en cuestión.
3. Que el daño antijurídico sea imputable fáctica y jurídicamente a una persona de derecho público (CCE, 2018).

En Ecuador, a pesar de que la responsabilidad objetiva del Estado pudo desarrollarse normativamente a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1967,³ esto no ocurrió. Todo este período (1967-2007) estuvo marcado por un vacío normativo que impidió que el derecho ecuatoriano acepte la figura jurídica de la responsabilidad sin falta. Fue necesario esperar al 11 de abril de 2007 para que la Corte Nacional de Justicia (CNJ) declare por primera vez en Ecuador el derecho a reparación con base en la responsabilidad objetiva a favor del padre de un menor de 8 años de edad, quien, tras haber recibido una descarga eléctrica proveniente de los cables de alta tensión ubicados al frente de su vivienda, fue víctima de quemaduras, amputación de miembros superior e inferior e incapacidad de 80 %. En dicha sentencia, el máximo órgano de justicia ordinaria afirmó que:

(...) el régimen de responsabilidad patrimonial pública, no puede ser considerado subjetivo, en el sentido de que no se encuentra fundado en el clásico criterio de culpabilidad, cuya asignación implica un reproche a la conducta del sujeto que provoca el daño. En materia de responsabilidad pública por la deficiente prestación de servicios públicos o por los actos de los funcionarios y empleados públicos, de los que se desprende un perjuicio para

3 Constitución de 1967, Art. 27: El Estado debe indemnizar por perjuicios provenientes de la actividad de los SP o de actos de sus funcionarios en el desempeño de su cargo.

los administrados, sería irrelevante, en lo que respecta a la obligación del Estado de reparar el daño sufrido por el administrado, la intencionalidad con la que los sujetos se comportan en el ejercicio de sus funciones (CSJ, 11/4/2007).

Consecuentemente, estamos frente a un régimen de responsabilidad más favorable para los administrados, puesto que, aún bajo el supuesto de que no se compruebe un acto ilícito por parte de un funcionario público, cabe el derecho a reparación, siempre y cuando se cumplan los elementos de la responsabilidad objetiva antes mencionados; es decir, bajo este tipo de responsabilidad, no se califica la licitud de los actos o hechos conducentes a la prestación correspondiente sino el defecto funcional del servicio (*ibid.*).

El objetivo de este estudio es explicar el desarrollo del derecho a la reparación por parte del Estado a partir del año 2007, con la finalidad de dar claridad al orden judicial respecto a los supuestos que deben converger para que se materialice el derecho a reparación por daños proveniente de la responsabilidad sin falta.

Por lo expuesto, por medio de un estudio cualitativo de la normativa y jurisprudencia relevante a escala nacional e internacional, se pretende evidenciar que la reparación fundada en la responsabilidad objetiva constituye un derecho fundamental a favor de toda víctima que ha sufrido un daño lícito por las actuaciones/omisiones del Estado; y, que dicha reparación debe ser justa a fin de permitir que la víctima, en la medida de lo posible, recupere la situación que tenía antes de que se produzca el hecho dañoso. Para ello, este artículo está dividido en dos secciones: 1) el desarrollo teórico del derecho de reparación fundado en la responsabilidad objetiva; y, 2) el contenido práctico del derecho de reparación en la jurisprudencia ecuatoriana

2. El desarrollo teórico del derecho de reparación fundado en la responsabilidad objetiva del Estado

El concepto y alcance del derecho de reparación ha sido definido tanto por la normativa internacional (tratados y jurisprudencia), como por el régimen jurídico nacional (Constitución, leyes, jurisprudencia). Así, se revisarán los principales aportes en materia de responsabilidad objetiva, tanto a nivel supranacional como a nivel interno.

2.1. La responsabilidad objetiva a nivel internacional

En derecho internacional, la responsabilidad de un Estado es declarada cuando este transgrede la obligación de respetar derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esa obligación tiene su base jurídica en los acuerdos internacionales, en particular los tratados internacionales sobre derechos humanos, o en el derecho internacional consuetudinario.⁴ Consecuentemente, el requisito para que nazca el derecho de reparación subyace en la violación a un derecho reconocido en algún instrumento jurídico aceptado por el Estado involucrado. Así, el artículo 63 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) dispone:

Quando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (CoIDH, art. 63, 1978).

Siguiendo las directrices de la CoIDH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*, del 7 de febrero de 2006, estableció que las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial (CIDH, 7/2/2006).

Ahondando en materia de responsabilidad objetiva, la CIDH desarrolló el alcance del derecho a reparación en la decisión *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia* del 26 de mayo de 2010, la cual versó sobre una demanda de responsabilidad objetiva que surgió a raíz del asesinato del senador y dirigente político, Manuel Cepeda Vargas, el 9 de agosto de 1994 en la ciudad de Bogotá, en el que se comprobó la participación de miembros de oposición y de dos agentes de la fuerza pública. En vía nacional, se incoaron dos procesos de reparación directa ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. En el primero fallo de septiembre de 1999, se declaró la responsabilidad administrativa del Estado por omisión y se condenó al pago de indemnizaciones para los familiares de la víctima. En el segundo fallo de 8 de febrero de 2001, se

4 “Estudio relativo al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Documento E/CN.4/Sub.2/1993/8 de fecha 2/7/1993, numeral 137, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos, 45.º Período de Sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías). p. 18.

determinó la responsabilidad del Estado por omisión, y se reconoció el derecho a reparación por lucro cesante (Boada, 10/8/2015, p. 397). Entre los argumentos de la CIDH, consta que:

los tribunales contencioso administrativos no establecieron responsabilidad institucional por acción de funcionarios estatales en la ejecución del Senador Cepeda Vargas, que considerara la transgresión de sus derechos a la vida y la integridad personal, entre otros, a pesar de que al momento de sus decisiones se contaba ya con los resultados parciales del proceso penal e incluso del disciplinario. (...) Si bien no correspondía a esta vía establecer responsabilidades individuales, al determinar la responsabilidad objetiva del Estado las autoridades jurisdiccionales deben tomar en cuenta todas las fuentes de información a su disposición. Por ende, las autoridades encargadas de estos procedimientos estaban llamadas no solo a verificar las omisiones estatales, sino a determinar los alcances reales de la responsabilidad institucional del Estado (CIDH, 26/5/2010, p. 140).

En otras palabras, la CIDH puso en evidencia la ligereza del orden jurisdiccional colombiano en la declaración de responsabilidad objetiva del Estado, puesto que, si bien en principio se aceptó la omisión cometida por agentes policiales, no se estableció la violación al derecho a la vida y a la integridad personal, evitando así que se configure el derecho a reparación, ya que de acuerdo con el artículo 63 de la CoIDH, este derecho nace en caso de violación de un derecho o libertad protegidos por la CoIDH. El carácter progresista de esta sentencia interamericana puede palpase el momento en que la CIDH establece que la reparación integral de una violación a un derecho protegido por la Convención no puede ser reducida al pago de compensación a los familiares de la víctima, sino que, en el marco de la Convención, se exigen medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Así, se establece precedente sobre la necesidad de superar el mero derecho a recibir indemnizaciones por los perjuicios económicos; y, se establecen otros mecanismos de reparación que sobrepasen el ámbito pecuniario, tales como:

1. El Estado debe conducir eficazmente las investigaciones y sancionar a todos los responsables de la ejecución extrajudicial del Senador Manuel Cepeda Vargas.
2. Medidas de Satisfacción y no repetición: a) Publicación de la sentencia; b) Reconocimiento público de responsabilidad internacional; c) Medidas de conmemoración y homenaje a la víctima (publicación y un documental audiovisual sobre la vida política, periodística y rol político del Senador

Manuel Cepeda Vargas); y, d) Creación de la beca “Manuel Cepeda Vargas” para periodistas del semanario *Voz*.

3. Medidas de Rehabilitación: Brindar atención médica y psicológica a las víctimas y garantizar la seguridad de los familiares del Senador Manuel Cepeda Vargas, y prevenir que deban desplazarse o salir del país nuevamente.
4. Otras reparaciones tales como: a) la implementación de una política de erradicación de la violencia por motivos de ideología política; y b) solicitud de reactivación de la personería jurídica a favor de la UP y restitución de la curul parlamentaria del Senador Manuel Cepeda Vargas a favor de la UP.
5. Indemnizaciones por daño material⁵ e inmaterial.^{6,7}

Por tanto, se concluye que la CIDH establece que, en materia administrativa, específicamente en lo que se refiere a responsabilidad objetiva, la reparación integral incluye la posibilidad de instar a la administración pública a realizar políticas públicas que eviten futuras violaciones a derechos e incluso a conceder indemnizaciones que tomen en cuenta los daños morales (sufrimiento, afectaciones psicológicas, etc.), que irradian en las víctimas de violaciones de derechos e incluso en sus familiares más cercanos.

2.2. La responsabilidad objetiva en el ordenamiento ecuatoriano

a) En materia constitucional: Las fuentes del derecho constitucional en Ecuador han consagrado que la vulneración a derechos constitucionales da lugar a una reparación integral. La CRE, en su art. 11, numeral 9, consagra el derecho de reparación con base en la responsabilidad objetiva puesto que se obliga al Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u

5 *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas, supra nota 56, párr. 43; *Caso Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, supra nota 57, párr. 275, y *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, supra nota 24, párr. 360: daño material supone “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”.

6 *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas, supra nota 320, párr. 84; *Caso Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, supra nota 57, párr. 275, y *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, supra nota 24, párr. 371: daño inmaterial “puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.

7 CIDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, OP.CIT., párrs. 216-253.

omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos (CRE, 2008). Esta disposición constitucional tiene las siguientes implicaciones jurídicas:

- **No es necesario probar una falta cometida por algún servidor público:** A diferencia del régimen de la responsabilidad subjetiva, en la responsabilidad sin falta solo se requiere demostrar cualquiera de los dos elementos: 1) que el Estado no preste un servicio público o que la prestación se realice de forma deficiente, provocando así un perjuicio al administrado; o, 2) que durante el lapso en que un servidor público desempeña su cargo, realice actos u omisiones que provoquen un daño al administrado.
- **Se requiere la violación a un derecho:** Para que surta efecto el derecho de reparación, debe probarse la violación de un derecho constitucional. Por tanto, se deberá probar cualquiera de los dos hechos que se citan a continuación: 1) la violación al derecho a gozar de servicios públicos de calidad (CRE, 2008); 2) que las actuaciones u omisiones estatales no solo que provocaron un daño, sino también la violación de un derecho consagrado en la CRE.
- **La reparación es integral:** Tanto la CRE como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), consagran el derecho a la reparación integral. Por una parte, el artículo 86 de la Carta Magna dispone que si durante un proceso incoado mediante una garantía jurisdiccional (Ferrajoli, 2006) se constata la vulneración de derechos, el juez deberá ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse (CRE, 2008). Por otra parte, la LOGJCC, dispone que en caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona titular del derecho violado goce y disfrute el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud (LOGJCC, 2009). La LOGJCC, siguiendo los parámetros establecidos por la jurisprudencia internacional, hace suyas las definiciones de reparaciones por daños materiales e inmateriales, con las siguientes aclaraciones:

1. La reparación por el daño inmaterial comprenderá la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero.
2. La reparación por daño material e inmaterial se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.
3. En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC;⁸ y
4. La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación.⁹

Debemos tener presente que las reglas dispuestas por la LOGJCC deben ser respetadas en todo litigio que verse sobre la violación de derechos, puesto que, de acuerdo con la CRE, los derechos son de directa e inmediata aplicación. Cobijados por el principio de motivación y el derecho a la reparación integral, los operadores de justicia, sin excepción, deben: 1) escuchar las percepciones y argumentos de esas víctimas para comprender el grado de afectación; y, 2) señalar de manera clara las obligaciones que deberá ejecutar el Estado para resarcir los daños materiales e inmateriales a favor de las víctimas (humanas y no humanas). Siguiendo la misma línea, la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que la reparación integral es un derecho y un principio constitucional:

Es un derecho atribuible a toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución; y, es un principio porque se halla inmerso en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos, así por ejemplo, la obligatoriedad de la reparación para las víctimas de delitos penales (artículo 78); para los consumidores y consumidoras que sufran engaños comerciales (artículo 52); la posibilidad de demandar una reparación como consecuencia de las afectaciones por racismo o xenofobia contra comunidades o poblaciones indígenas (artículo 57) y por afectaciones ambientales que

8 *Ibid.*, Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado.(...)

9 *Ibid.*, Art. 18.

puedan atentar contra los ecosistemas (artículo 397), entre otras (CCE, 13/6/2013, p. 24).

El derecho de reparación es exigible por todo titular de derechos -ser humano y naturaleza- e implica el pleno ejercicio de una justicia restaurativa integral. Para que se pueda efectivizar el derecho a una reparación integral se vuelve imprescindible superar el enfoque civilista de la mera indemnización económica puesto que su alcance es bastante limitado. Efectivamente, la construcción epistemológica del término reparación da cuenta de que:

la reparación es integral en el sentido que no se reduce a la indemnización como única forma de reparación, pues la integralidad de la reparación radica en incluir además otras formas tendientes a resarcir el daño, como la restitución plena o *restitutio in integrum*, garantías de no repetición, obligación de sancionar, entre otras, que evidencian una interpretación conforme a principios orientadores en defensa de derechos fundamentales tal como postula el constitucionalismo moderno, pasando de un modelo de corte civilista a un modelo constitucional de derechos, que al mismo tiempo demuestra la evolución humanista de la justicia restaurativa (Storini, 2014, p. 18).

Por tanto, el juez no puede pretender que la reparación de todo daño debe ser monetarizada. Se requiere superar el dogma jurídico de que toda reparación debe evaluarse en dinero puesto que existen otras formas de resarcir a la víctima y a sus familiares, y de evitar que esa conducta dañosa ocurra nuevamente.

b) En materia ambiental: Al igual que en materia constitucional, la reparación en derecho ambiental debe tener un alcance integral; para ello se debe entender que el término integralidad, no significa necesariamente regresar las cosas al estado anterior, puesto que eso implicaría, por ejemplo, que se regrese a la vida a las personas que han fallecido como consecuencia de enfermedades como el cáncer e infecciones graves provocadas por la contaminación petrolera/minera. Del mismo modo, sería imposible regresar a la vida a la flora y fauna que desarrollan sus procesos vitales en zonas selváticas convertidas en piscinas de desechos petroleros o mineros; o, que enferman y desaparecen tras el consumo permanente de agua contaminada. Efectivamente, el derecho a reparación en materia ambiental hace referencia a las medidas encaminadas a mitigar los efectos de la contaminación, ya sea por medio de medidas de restitución o de sustitución. Se puede hablar de restauración cuando

lo que se pretende es devolver las condiciones originales que tenía un ecosistema con anterioridad a los actos contaminantes, mientras que se recurre a las medidas de sustitución cuando se requiere el reemplazo de especies que no pudieron ser recuperadas, por ejemplo, en caso de reforestación o de la introducción de especies que sustituyen a las que se perdieron.

Con base en lo expuesto, el artículo 396 de la CRE establece que la responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas (CRE, art. 396, 2008). Haciendo eco a lo dispuesto en la Carta Magna, el Código Orgánico del Ambiente, en vigor desde 12 de abril de 2017, dispone que el Estado, las personas naturales y jurídicas, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tendrán la obligación jurídica de responder por los daños o impactos ambientales que hayan causado (COA, art. 10, 12/4/2017). Para ello, esta norma jurídica reafirma que, de conformidad con los principios y garantías ambientales establecidas en la Constitución, toda persona natural o jurídica que cause daño ambiental tendrá responsabilidad objetiva, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.¹⁰

c) En materia administrativa, para casos que no sean ambientales: La reparación en materia administrativa está regulada por dos cuerpos legales a saber: el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico General de Procesos (Cogep).

El COA establece que la reparación debe ser efectuada por las instituciones del sector público, y por sus delegatarios y concesionarios; y, en ausencia de éstos, de manera subsidiaria por el Estado (COA, art. 330, 7/7/2017). Adicionalmente, se establece que no existe responsabilidad estatal y consecuentemente no cabe derecho a reparación si los daños se derivan de hechos que no se hubiesen podido preverse o evitarse según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción del daño.¹¹ Cabe señalar que, bajo las reglas del COA, la reparación no debe ser necesariamente integral. Se parte de una visión más realista y restrictiva de la reparación, en la que se tiene consciencia de la imposibilidad física de retornar ciertas cosas a su estado anterior, por ejemplo, si la víctima fallece como consecuencia

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, Art. 334.

de un acto lícito de la administración pública. Por lo tanto, el COA establece que:

Quando el daño sea patrimonial, se procurará la restitución de las cosas a su estado original o al más próximo al que se encontraban antes de la afectación o de no ser posible, mediante reparación pecuniaria en la que estará incluida la reparación por daños meramente morales, cuando corresponda. La reparación pecuniaria podrá sustituirse por una compensación equivalente en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado. Cuando el caso lo amerite, la administración pública podrá, dentro del ámbito de su competencia y con sujeción a los principios de legalidad e igualdad, establecer reparaciones no patrimoniales siempre que no afecten derechos de terceros ni generen erogaciones adicionales al Estado. Están fuera del ámbito de esta disposición, la reparación integral prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (*Ibid.*, art. 336).

Las principales implicaciones de esta disposición radican en la importancia de diferenciar entre los términos “daño” y “reparación”. Por una parte, en lo referente al daño, a diferencia de las reglas de la responsabilidad objetiva del Estado en materia constitucional, en la cual el daño se divide en material e inmaterial; en materia administrativa, el daño es dividido en patrimonial y moral. La CC ha establecido que la indemnización por daños y perjuicios patrimoniales comprende el daño emergente y el lucro cesante causado al actor (CCE, 10/12/2014, p. 5). Por tanto, se puede inferir que el término “daño patrimonial” implica una interferencia negativa en el patrimonio del administrado.

Por otra parte, en lo referente a la reparación, esta se divide en: 1) reparación pecuniaria, la misma que incluye daños materiales (en el patrimonio) y morales (daños psicológicos, aflicciones, etc.). Esto implica que la reparación de un daño material o moral que provenga de la Administración Pública debe realizarse necesariamente mediante dinero o especie; y, 2) reparación no patrimonial, bajo la cual, cabe toda reparación que no implique desembolsos de dinero para el Estado. Por tanto, el derecho a la reparación no patrimonial (obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, disculpas públicas, publicación de la sentencia, colocación de un monumento, etc.) se genera siempre que no implique gasto alguno para el Estado, lo que implica una contrariedad al fin del derecho de reparación que no es otra cosa que garantizar un verdadero estado de resiliencia para la víctima.

Lo expuesto concuerda con el artículo 72 de la LOGJCC, que establece que, la sentencia en la que se declara la responsabilidad de un funcionario público por la violación de derechos que generaron la obligación del Estado de reparar materialmente (derecho de repetición), debe disponer que dicho funcionario pague al Estado lo erogado por concepto de reparación material (LOGJCC, art. 72, 2009). Sin embargo, no se hace mención alguna a la reparación no patrimonial, lo cual toma sentido cuando el COA establece dos limitaciones: 1) las reparaciones no patrimoniales son realizadas por el Estado siempre y cuando no tengan ningún costo; y, 2) la reparación integral prevista en la LOGJCC está fuera del ámbito del COA; por tanto, en materia administrativa no hay lugar a reparación integral.

Finalmente, el Cogep, en su art. 326, establece que la declaración de la responsabilidad de la Administración Pública debe ser determinada dentro de un procedimiento contencioso administrativo (Cogep, art. 326, 22/5/2015), sin perjuicio de que dicha responsabilidad sea declarada en vía administrativa (COA, art. 341, 2017).

3. El contenido práctico del derecho de reparación en la jurisprudencia ecuatoriana

Existen dos casos que constituyen verdaderos hitos en materia de responsabilidad objetiva, puesto que llegaron a revisión de los máximos órganos de justicia ordinaria y constitucional. En ambos casos se agotaron las instancias nacionales y sus resultados fueron opuestos. En el primer litigio, tras tres demandas presentadas, la Corte Constitucional finalmente negó el derecho a reparación a las víctimas de contaminación ambiental. De modo opuesto, en el segundo caso, la Corte Constitucional ordenó a la Corte Nacional de Justicia de Ecuador (CNJE) que revea la decisión que negaba el derecho de reparación. El siguiente apartado tiene como finalidad ilustrar el modo en que las altas cortes ecuatorianas desarrollan el derecho de reparación en demandas por responsabilidad objetiva del Estado.

3.1. Caso Pacayacu sobre contaminación ambiental

a) Hechos: Esta demanda fue incoada por un grupo de campesinos de la parroquia Pacayacu (cantón Lago Agrio), en contra de las empresas públicas Petroecuador y Petroproducción, a fin de que se declare el derecho de reparación por los daños ambientales y a la salud

ocasionados. Estos moradores, previamente a recurrir a la vía judicial, habían solicitado a Petroecuador que los indemnice por los daños ocasionados, petición que jamás fue atendida. En noviembre de 2006, recurriendo a la figura jurídica de silencio administrativo, los habitantes de Pacayacu solicitaron al Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) que se ejecute la aceptación tácita (por falta de respuesta) y se reconozca el derecho a reparación por el daño material e inmaterial, otorgando a cada habitante afectado, la suma de 150 000 dólares, así como el pago de los valores necesarios para emprender las labores de remediación ambiental y compensación social en las comunidades afectadas. Las pruebas de la contaminación fueron: a) Informe de auditoría ambiental de la Contraloría General del Estado; b) Resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja; e, c) Informe de inspección ordenado por la Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente. Sin embargo, las empresas públicas demandadas alegaron que las demandas debían ser rechazadas por cuanto los habitantes de Pacayacu no habían dirigido su petición por la vía judicial adecuada; es decir, según los artículos 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental vigente a la época, las acciones por daños y perjuicios en materia ambiental debían ser presentadas ante la Corte Provincial del lugar en que se produjese la afectación ambiental y no ante el TCA. Adicionalmente, alegaron que no cabía un proceso de ejecución por silencio administrativo sino un proceso de conocimiento por la vía verbal sumaria.

b) Decisiones judiciales

Decisión del TCA de 17 de noviembre 2008 (Primera instancia) (TCA, 17/11/2008): Se establece que el TCA es incompetente para resolver el caso y que, por lo tanto, no hay derecho de reparación porque la demanda debió presentarse ante la Corte Provincial.

Decisión de CNJ de 8 mayo 2013 (Recurso de casación) (CNJ, 8/5/2013): Esta corte deja sin efecto la sentencia anterior y acepta dos peticiones: 1) el derecho que derivó del silencio administrativo; y, 2) como producto de la responsabilidad objetiva del Estado, se aceptó el derecho de indemnización por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales provenientes de la “deficiente prestación del servicio público”, según lo prescribía el artículo 20 de la Constitución de 1998. A fin de efectivizar el derecho de reparación, la Corte dispuso que, a través de un peritaje, se fijen los valores correspondientes al pago por las indemnizaciones. Adicionalmente, la CNJ puso en evidencia vicios

de procedimiento por la falta de celeridad del TCA, el mismo que, en lugar de rechazar inicialmente la demanda, alargó el proceso y solicitó aclaración al actor respecto al trámite a seguirse mediante providencia de 20 de noviembre de 2006, para que, posteriormente, en su sentencia de noviembre de 2008 se declare incompetente, hecho que provocó dos años de pérdida para los demandantes.

Decisión de la CC de 13 de enero de 2016 (Acción extraordinaria de protección) (CCE, 13/1/2016): Esta Corte dejó sin efecto la sentencia previa, alegando la violación de la seguridad jurídica por parte de la CNJ, puesto que esta había ordenado seguir un procedimiento sumarísimo para fijar y otorgar los valores de indemnización. Para la Corte Constitucional, la posibilidad de iniciar un este tipo de procedimiento no estaba contemplada en el ordenamiento jurídico; por tanto, la CNJ no respetó las normas de la Ley de Gestión Ambiental.

Decisión de la CNJ de 9 de junio de 2016 (Sentencia con base en la decisión de la Acción extraordinaria de protección) (CNJ, 9/6/2016): La CNJ afirmó que el hecho de que un grupo de personas soliciten a una institución pública un determinado monto económico por indemnización, y estas no obtengan respuesta dentro del término de quince días, no significa que “automáticamente” los peticionarios se conviertan en acreedores de cualquier monto solicitado. Así, las indemnizaciones económicas por responsabilidad objetiva del Estado no pueden ser materia de silencio administrativo positivo, sino que deben ser declaradas judicialmente.

c) Crítica al caso Pacayacu

Este caso inicia por una demanda de ejecución de silencio administrativo, cuando más bien se trataba de una demanda de responsabilidad objetiva del Estado. La confusión de los demandantes podría radicar en que a la época que se presentó la demanda ante el TCA (noviembre de 2006), aún no estaba establecido en ningún cuerpo legal la vía adecuada para iniciar una demanda bajo la figura jurídica de responsabilidad objetiva. Sin embargo, al tratarse de una demanda en contra del Estado, es lógico que se haya optado por recurrir al TCA, tomando en cuenta que este organismo jurisdiccional, fue y continúa siendo competente para conocer toda demanda sobre la ilegalidad de actuaciones cometidas por la Administración Pública.¹² Precisamente, al tratarse de la actuación de una empresa pública que provocó un daño a los

¹² Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) (hoy derogada pero aplicable a la época) Art. 10.- Son atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo: a)

administrados (contaminación petrolera), la vía contencioso-administrativa constituía el canal adecuado para dirigir un reclamo sobre la responsabilidad estatal y ordenar el derecho a indemnizaciones.

Claro está que la Constitución Política del Ecuador de 1998, aplicable a la época, no contemplaba el derecho de reparación sino únicamente el derecho a indemnizaciones por los perjuicios que se irrigan a un particular como consecuencia de actos ejecutados por funcionarios y empleados públicos, en el desempeño de sus cargos (CRE, art., 20, 1998). Eso implicaba un abordaje del derecho de reparación desde un enfoque eminentemente civilista que se limitaba a establecer las indemnizaciones económicas, pero que desconocía el verdadero sentido del derecho de reparación, es decir, un resarcimiento holístico por los daños ocasionados, tanto económicos como emocionales.

En la primera decisión de la CNJ (8 de mayo de 2013) se aceptó el derecho de indemnización, tanto por los daños patrimoniales, como por aquellos calificados como extrapatrimoniales. A fin de determinar los daños patrimoniales, se ordenó fijar pericialmente los valores correspondientes a indemnizaciones. Adicionalmente, se estableció que, para determinar los daños inmateriales, era necesario establecer su relación con el derecho al Buen Vivir consagrado en la CRE de 2008 (que en realidad es un principio). Por tanto, se estableció que una vez que existiese el informe pericial que determinase el monto de los daños patrimoniales, se debía conceder a los demandantes un valor adicional del 10 % del monto que pericialmente se determine, a fin de compensar el rompimiento de la armonía en que tiene derecho a vivir todo ciudadano ecuatoriano (reparación por daños inmateriales). El máximo órgano de justicia ordinaria aplica, de modo retroactivo, el principio constitucional de buen vivir, lo cual deja ver una clara intención de la CNJ de garantizar el derecho a reparación integral y no únicamente el derecho de indemnización, aunque para ello confunde los términos derecho y principio. Adicionalmente, se estableció la obligación de proceder con la remediación ambiental, hecho que deja notar la intención del juez de ir más allá de las reparaciones de orden antropocéntrico para centrarse en el derecho de reparación que tiene la naturaleza.

No obstante, cabe señalar que el juez deja en manos de un tercero la determinación de los montos por reparaciones inmateriales, hecho

Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración pública, (...) y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad;(...)

que nos permite cuestionarnos sobre si un perito está en la posibilidad de cuantificar económicamente las aflicciones que sufren las víctimas de un daño ambiental y, de ser el caso, ¿qué formación debe tener un perito para estar en condiciones de determinar objetivamente los daños inmateriales y bajo que parámetros lo hace?

Finalmente, la CNJ, en un intento por reivindicar el principio de celeridad, deja ver la falta de celeridad con la que actuó el TCA, ya que este último dejó pasar dos años antes de declararse incompetente. Se concluye el análisis de esta sentencia señalando que, a pesar de que se intenta garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y a la salud, la CNJ no desarrolla el verdadero sentido de la reparación integral, puesto que no se establecen medidas de satisfacción y no repetición, tales como disculpas públicas a cargo de Petroecuador (operadora) y del Ministerio del Ambiente (institución que otorga el permiso de explotación y controla los planes de impacto y manejo ambiental). Tampoco se hace recaer sobre los hombros de Petroecuador la obligación de crear hospitales y dotar de servicios públicos a la población afectada.

En lo que respecta a la vía constitucional, la decisión la Corte Constitucional de, 13 de enero de 2016, que niega el derecho a la reparación integral fundándose en que las víctimas no recurrieron a la vía judicial adecuada, deja ver que el juez no toma en consideración las verdaderas intenciones de los demandantes, puesto que su fin no era obtener una indemnización por responsabilidad subjetiva bajo las reglas de la Ley de Gestión Ambiental, sino que se declare el derecho a reparación con base en la responsabilidad objetiva del Estado. Adicionalmente, la Corte Constitucional declara el derecho de reparación integral, pero no a favor de las víctimas de la contaminación ambiental sino en beneficio de la empresa pública Petroecuador y ordena dejar sin efecto la sentencia de 8 de mayo de 2013, dictada por la Corte Nacional de Justicia. Esta posición de la Corte Constitucional refleja una desprotección total de las víctimas de la contaminación ambiental, las mismas que tras ocho años de lucha vieron truncada la posibilidad de ejercer el derecho a indemnización (Constitución Política de 1998) y, menos aún, el derecho de reparación integral (CRE de 2008).

4. Caso sobre fallecimiento de ministra de Defensa de Ecuador y de su hija en accidente aéreo

a) Hechos

El 24 de enero del 2007, durante la ejecución de una demostración de tiro nocturno por parte de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, se produjo un accidente aéreo en un helicóptero del Ejército aéreo ecuatoriano, en el que fallecieron la Dra. Guadalupe Larriva González, exministra de defensa, y su hija, la menor de edad Claudia Fernanda Ávila Larriva. El informe de la Junta Especial Internacional de accidente aéreo (JEIAA), efectuado tras el accidente, determinó que: 1) se establece que el factor humano fue la posible causa del accidente, debido a la pérdida de la conciencia situacional en relación con el entorno de la tripulación del helicóptero; y, 2) No se cumplió la planificación oficial y se permitió que la ministra y su hija se embarquen en los helicópteros, sin objeción alguna del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del comandante general de la Fuerza Terrestre. Los familiares de las víctimas (abuelos paternos y maternos; y, hermanos de la menor de edad), presentaron una demanda por responsabilidad objetiva del Estado.

b) Decisiones judiciales

Decisión del TCA de 14 de enero de 2010 (Primera instancia) (TCA, 14/1/2010): Este tribunal aceptó la responsabilidad del Estado y reconoció el derecho de reparación a favor de los demandantes, en razón de la muerte de la ministra y de su hija. Para ello, se tomó como punto de referencia la indemnización concedida en el caso de desaparición forzosa y tortura a Consuelo Benavides denominado *Benavides Cevallos Vs. Ecuador* del 19 de junio de 1998.

Decisión de la CNJ de 24 agosto de 2012 (Recurso de Casación) (CNJ, 24/8/2012): Se aceptó la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado, pero únicamente a favor de los daños provocados a la menor de edad Claudia Ávila. Se rechazó el derecho a reparación por la muerte de Guadalupe Larriva alegando que:

el hecho de que un o una Ministro/a de Defensa Nacional, en un evento público, suba a un helicóptero de guerra no constituye un riesgo excepcional, pues tal actuación bien puede darse muchas veces en razón de sus funciones públicas, y además tal actuación no escapa a su control, pues él o ella pueden perfectamente dar una orden en contrario, cambiar de transporte, subir a otro helicóptero, etc. Por el contrario, la menor de edad, no

pertenecía a las Fuerzas Armadas, y tampoco estuvo entre las invitadas oficiales al acto castrense en el cual ocurrió su fallecimiento; ella sí corrió un riesgo excepcional, pues la Fuerza Terrestre de las Fuerzas Armadas, como un todo orgánico-institucional, nunca puede permitir que una/un menor de edad, que no tiene rol alguno en las Fuerzas Armadas, y que no está ni siquiera invitada/o a participar en un acto oficial que involucre transportarse en un helicóptero de guerra artillado, se suba a uno (*ibid.*, p. 14).

Por otra parte, la CNJ estableció que no hay una fórmula única, taxativa, para fijar los montos de indemnización, por lo que decidió determinar los valores basándose en una “póliza de seguros de responsabilidad civil de aeronaves para pasajeros” fijada en 75 000 dólares por muerte de cada pasajero, la misma que había sido contratada por las Fuerzas Armadas para sus helicópteros. Consecuentemente, se estableció que la indemnización por la muerte de Claudia Ávila Larriva debería ser el doble a lo calculado en la póliza de seguros (150 000 dólares). Ese monto debía ser entregado a los familiares de la siguiente manera: A los abuelos maternos 50 000 dólares, a sus hermanos 50 000 dólares y a los abuelos paternos 50 000 dólares. Adicionalmente, como medida de satisfacción y de no repetición, se ordenó que el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas envíe a los familiares señalados una carta en la cual indique que se han tomado las medidas necesarias de seguridad de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas, para que nunca más vuelva a ocurrir un accidente similar, en un transporte militar, que le cueste la vida a un/una menor de edad (*ibid.*, p. 18).

Decisión de la CC de 6 de marzo de 2018 (Acción extraordinaria de protección) (CC, 6/3/2018): La Corte Constitucional dejó sin efecto la decisión de la CNJ, alegando falta de motivación. El máximo órgano de control constitucional recordó que para que exista motivación en una sentencia, esta debe ser razonable, lógica y comprensible. Posteriormente, afirmó que la sentencia de la CNJ, si bien en principio era razonable (porque estaba fundada en los principios constitucionales); no era lógica ni comprensible. Sin embargo, en esta sentencia, la Corte Constitucional se limita a analizar las causas de nulidad de la sentencia emitida por la CNJ con base en la violación a la Ley de Casación vigente a la época, pero no se detiene a establecer los parámetros para que las indemnizaciones judiciales sean proporcionales a las emitidas por los jueces nacionales e internacionales por daño material y moral a los bienes jurídicos protegidos, tal como lo habían solicitado los familiares de Guadalupe Larriva y de su hija en la demanda.

Decisión de la CNJ de 26 de junio de 2018 (con base en la decisión de la Acción extraordinaria de protección) (CNJ, 26/6/2018): La CNJ acepta la existencia de la responsabilidad objetiva del Estado a favor de la menor de edad y de la ministra de Defensa. Dicha decisión se funda en el hecho de que no se cumplió la planificación oficial y se permitió que la ministra y su hija se embarquen en los helicópteros, sin objeción alguna del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Comandante General de la Fuerza Terrestre. Se acepta que el daño antijurídico probado puede repercutir tanto en los bienes materiales del afectado, así como en el ámbito inmaterial. Se recuerda que no existen parámetros definidos para establecer las reparaciones de carácter integral, por lo que, recurriendo a un estudio de caso, analizan la sentencia colombiana de 24 de marzo de 2011, emitida por el Consejo de Estado de Colombia.¹³ Con base en la sentencia colombiana, la CNJ determinó los montos de la reparación por daños materiales e inmateriales de la siguiente manera:

Derecho a reparación material: a) Respecto de Claudia Ávila (17 años de edad): se determina que hay una expectativa de vida de 79 años en mujeres, conforme al Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Al momento del accidente, Claudia tenía 17 años, siendo que la vida productiva empieza a los 18 años. Por lo que hay que multiplicar 61 años por 12 meses y por 386 dólares (Remuneración Mensual Unificada), dando como resultado el valor de 282 552 dólares. **b)** Respecto de Guadalupe Larriva: (50 años de edad): con una expectativa de vida hasta los 79 años, por lo que para efectos del cálculo indemnizatorio se considerará 29 años. Al momento de su fallecimiento tenía una remuneración mensual de 1423,41 dólares. Al haber sido nombrada ministra de Defensa, cuyo primer período comprendió desde el 15 de enero de 2007 al 10 de agosto de 2009, se multiplicará el valor de 1423,41 dólares por 30 meses que, con motivo de su cargo, hubiese percibido, resultando el valor de 42 702,30 dólares. Los siguientes 26 años se multiplicarán por 12 meses y por \$386 dólares (Remuneración Mensual Unificada), dando como resultado el valor de 120 432 dólares. Por lo expuesto, la reparación material para el caso de la exministra de Defensa se cuantifica en el monto de 163 134,30 dólares.

Derecho a reparación inmaterial: a) En lo referente a Claudia Ávila Larriva, se calcula con base en el valor equivalente de multiplicar 25 % del

¹³ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo (expediente: 25000-23-26-000-1995-01140-01 (18883))

RMU (386 dólares) por 12 meses y por 61 años, que sería desde que la joven hubiera cumplido 18 hasta los 79 años de acuerdo con su expectativa de vida, dando como resultado el valor a cancelar de 70 638 dólares.

b) En lo referente a Guadalupe Larriva, el valor equivalente de multiplicar 25 % del RMU (386 dólares) por 12 meses y por 29 años, que sería desde su fallecimiento (50 años) hasta los 79 años que sería su expectativa de vida, dando como resultado el valor a cancelar de 33 528. dólares.

Finalmente, se dispuso al Ministerio de Defensa Nacional que ofrezca disculpas públicas a los familiares de las víctimas por el daño anti-jurídico causado. Para ello, se ordenó publicar dichas disculpas por una ocasión en un diario de circulación nacional, así como en un lugar visible y de fácil acceso de la página principal de su portal web institucional, por el plazo de cuatro meses.

c) Crítica al caso Larriva

La CNJ, en ambos fallos (24 agosto de 2012 y 26 de junio de 2018) señala que los operadores judiciales deben tomar en cuenta el principio de reparación integral. No obstante, el desarrollo de este principio es expuesto de manera divergente en cada una de las decisiones citadas. El fallo de 24 agosto de 2012 no contribuye con un análisis pormenorizado sobre los parámetros aplicables a la reparación. El máximo órgano de justicia ordinaria, de manera discrecional y sin dar justificación alguna, dispone que la reparación debe ser equivalente al doble del monto de una póliza de seguros que se efectivizó al momento en que ocurrió el siniestro. ¿Cuáles fueron los parámetros para establecer que la reparación integral se obtiene duplicando el monto de una póliza, que se establece a discrecionalidad de una aseguradora privada? Adicionalmente, la CNJ alegó que los demandantes no demostraron que dependían económicamente de Claudia Ávila y de Guadalupe Larriva y que consecuentemente no existía derecho a reparación por lucro cesante. Sin embargo, no se detuvieron a explicar, ¿qué medidas simbólicas de reparación se debían ejecutar a fin de aminorar el sufrimiento soportado por los familiares, tales como, disculpas públicas por parte de las Fuerzas Armadas, colocación de una placa u organización de un evento de conmemoración? La CNJ, como medida de satisfacción y de no repetición, dispuso que se envíe una carta a los familiares indicando que se han tomado las medidas necesarias de seguridad para que nunca más vuelva a ocurrir un accidente similar, en un transporte militar. Sin embargo, en ningún momento, el máximo órgano judicial conmina a las Fuerzas Armadas a

establecer un plan que garantice que efectivamente el personal respete los protocolos legales e institucionales a fin de evitar que este tipo de siniestros se vuelvan a producir. La sentencia emitida por la CNJ carece de una revisión jurisprudencial de casos análogos a fin de tener claridad sobre los parámetros para fijar la reparación material e inmaterial, por ejemplo, el parámetro dado por la sentencia del caso Conelec (monto de la canasta básica y esperanza de vida), que versaba sobre el derecho de reparación a favor de un padre de familia cuyo hijo sufrió una descarga eléctrica provocada por los cables de alta tensión (CSJ, 11/4/2007).

A diferencia de la primera sentencia, la decisión de 26 de junio de 2018 resulta mucho más pedagógica para el análisis del derecho a la reparación integral, tanto de daño materiales como inmateriales. Partiendo de que, en Ecuador, no existen precedentes judiciales sobre los parámetros que deben tomarse en cuenta al momento de establecer una reparación integral, se procedió a analizar una sentencia colombiana emitida en un caso análogo. Así, se efectuó un análisis de forma separada de los dos tipos de reparación. Por una parte, respecto a la reparación material, la CNJ fundó su decisión en datos estadísticos sobre la esperanza de vida y sobre el salario básico mensual en Ecuador. Por otro lado, en lo que respecta al derecho a reparación inmaterial, se establecieron indemnizaciones económicas con base en datos estadísticos; pero, adicionalmente, se ordenó al Ministerio de Defensa Nacional que ofrezca disculpas públicas a los familiares. A pesar de que esta sentencia ilustra de mejor manera el derecho a la reparación integral, no se dispone ninguna medida de no repetición, tales como capacitación al personal de las Fuerzas Armadas sobre los protocolos a seguir en casos análogos, a fin de evitar que se vuelvan a suscitar pérdidas humanas en caso de accidentes aéreos.

5. Conclusiones

Los casos estudiados en esta investigación ponen en evidencia ciertas debilidades sustantivas y procesales que existen al momento de resolver un caso que versa sobre responsabilidad del Estado. La revisión del contenido de estas sentencias deja ver que, en ocasiones, el juez ordinario y constitucional, una vez que determina la responsabilidad objetiva del Estado, omite disponer medidas reparatorias que desarrollen el verdadero alcance del derecho a la reparación integral. Así, el orden judicial se limita a incluir el término “reparación” en sus fallos, sin desarrollarlo mínimamente, salvo contadas excepciones. En otras

ocasiones, el orden jurisdiccional solo determina el derecho a indemnizaciones pecuniarias, pero omite incluir otras medidas que rebasen el mero aspecto económico.

Siguiendo la misma línea, a pesar de que el derecho de reparación integral ha sido consagrado en la jurisprudencia internacional y en la Constitución, los órganos jurisdiccional y constitucional ecuatoriano continúan haciendo prevalecer aspectos formales sobre aspectos sustanciales. Esta aplicación legalista debe ser sustituida por una visión constitucionalista *pro homine* y *pro natura*, que permita que, por ejemplo, los jueces constitucionales no se limiten a retraer el proceso a la etapa en la que empezó la inconstitucionalidad; sino que, por el contrario, con base al principio de celeridad, se acepten reparaciones holísticas, sin necesidad de delegar a otro juez la determinación y cuantificación exacta del daño y de la reparación. Esta falta de celeridad se evidencia en los dos casos aquí estudiados. Así, los demandantes del litigio de Guadalupe Larriva tuvieron que ver pasar el caso por varios tribunales durante ocho años antes de obtener una reparación; mientras que, en el litigio de la comunidad de Pacayacu, los demandantes alegaron diversas violaciones a sus derechos durante ocho años para que finalmente se les niegue el derecho a reparación, invocando erróneamente la causal de incompetencia. Contrariamente a lo establecido en la decisión de la comunidad de Pacayacu, la Corte Constitucional debió preguntarse, ¿en qué medida las fuentes del derecho le permiten avocar conocimiento del caso? Para ello, resulta insuficiente que el juez revise las leyes en sentido estricto; por el contrario, será necesario analizar todo el marco jurídico nacional e internacional; y, si definitivamente, tras una revisión integral de la normativa, el juez decide que es incompetente para resolver el caso, este debe facilitar al demandante toda la información y ayuda necesaria para que éste último pueda redirigir su demanda ante la vía judicial adecuada sin demoras.

Respondiendo a la interrogante de esta investigación, cabe señalar que sobre los hombros del juez ecuatoriano pesa la obligación constitucional de garantizar la reparación integral de la víctima de un daño cometido por el Estado. Para ello, resulta necesaria una reforma del Cogep, COA y demás leyes pertinentes, a fin de dar claridad respecto a los supuestos que deben converger para que se materialice el derecho a reparación por daños proveniente de la responsabilidad sin falta.

Resulta pertinente tomar varias consideraciones de la LOGJCC y del derecho comparado, tales como: 1) la definición clara de daño material e inmaterial; 2) las categorías jurídicas mediante las cuales se puede materializar la reparación: a) el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero; b) tablas que determinen la cantidad que se debe pagar por daños inmateriales dependiendo de las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida; c) reglas claras sobre la forma en que debe aplicarse la fórmula de “la esperanza de vida” y “los ingresos económicos que percibía o que esperaba percibir la víctima”; d) otorgamiento de becas de estudio, plazas laborales o cursos de capacitación, entre otros. Adicionalmente, se debería determinar los casos en que proceden las reparaciones inmateriales como las disculpas públicas, realización de homenajes (placas y monumentos), entre otros. Por tanto, se trata de establecer parámetros mínimos que no puedan ser omitidos por el juez al momento de determinar la reparación. No obstante, se acepta la pertinencia de que exista un margen de apreciación para que el juez, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la valoración de la prueba, pueda determinar reparaciones que vayan más allá de los mínimos que se sugiere reglar. Todo esto debería desarrollarse bajo la sugerencia hecha por la CNJ, en su sentencia del 8 de mayo de 2013 (caso Pacayacu), es decir, garantizando que la reparación compense el rompimiento de la armonía en que tiene derecho a vivir todo ciudadano bajo el principio constitucional del buen vivir.

6. Referencia bibliográfica

- Boada, I. (10/8/2015). Influencia de la Corte Interamericana en el concepto de reparación integral para la consecución de la justicia en materia contencioso administrativa. *Revista Iustitia*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás Bucaramanga.
- Ferrajoli, L. (2006). *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. Traducción de Miguel Carbonell y otros. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Morales, V. (2017). El daño sin culpa: la consagración de la responsabilidad objetiva de la Administración en Ecuador. *Derecho y Sociedad*. Quito: Editorial UCE.
- Storini, C. (2014). *El concepto de reparación integral y su aplicación en Colombia y Ecuador*. Informe de investigación: Quito: UASB-Sede Ecuador.

6.1. Jurisprudencia

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (26 de junio de 2018). *Sentencia S/N (caso Deifilio Larriva Polo y otros en contra de la Presidencia de la República) caso n.º 109-2008.*

_____ (8 de marzo del 2017). *Sentencia n.º 058-17-SEP-CC.*

_____ (13 de enero de 2016). *Sentencia n.º 012-16-SEP-CC.*

_____ (10 de diciembre de 2014). *Sentencia n.º 225-14-SEP-CC.*

_____ (13 de junio del 2013). *Sentencia n.º 004-13-SAN-CC.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (7 de febrero de 2006). *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, . Serie C n.º 144.*

_____ (26 de mayo de 2010). *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia.*

_____ (25 de noviembre de 2000). *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala.*

_____ (19 de noviembre de 1999). *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala.*

Corte Nacional de Justicia de Ecuador [CNJE] (26 de junio de 2018). *Resolución S/N. Sala de Lo Contencioso Administrativo.*

_____ (9 de junio de 2016). *Sentencia n.º 712-2016.* Sala de Lo Contencioso Administrativo.

_____ (8 de mayo de 2013). *Sentencia S/N, proceso n.º 112-2009.* Sala de Lo Contencioso Administrativo.

_____ (24 de agosto de 2012). *Resolución n.º 246-2012.* Sala de Lo Contencioso Administrativo.

_____ (11 de abril del 2007). *Sentencia n.º 168-07.* Sala de Lo Contencioso Administrativo.

Tribunal Contencioso Administrativo [TCA] (17 de noviembre de 2008). *Juicio 15.596.*

_____ [TCA] n.º 3 de Cuenca (14 de enero de 2010). S/N.

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo (1995). *Expediente: 25000-23-26-000-1995-01140-01 (18883).*

6.2. Cuerpos normativos

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Constitución Política de la República del Ecuador (1998). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1. Derogada.

Constitución de 1967 (1967). *Constitución de la República del Ecuador*. Derogada.

Convención Interamericana de Derechos Humanos [CoIDH] (18 de julio de 1978). Costa Rica. Ratificada por Ecuador el 8/12/1977.

Código Civil (24 de junio de 2005). R. O. Sup. n.º 46, art. 2229.

Código Orgánico del Ambiente (12 de abril de 2017). R. O. Sup. 983.

Código Orgánico Administrativo (7 de julio de 2017). R.O. Sup. 31.

Código Orgánico General de Procesos [Cogep]. (2 de mayo de 2015). R.O. Sup. 506.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC] (22 de octubre de 2009). Ley 0, R.O. Sup. 52.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa [LJCA] (18 de marzo de 1968). R.O. 338. derogada.

6.3. Informes

Estudio relativo al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Documento E/CN.4/Sub.2/1993/8 de fecha 2 de julio de 1993, numeral 137, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos, 45.º Período de Sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías).

Temor y diálogo: dos formas de control social para alcanzar dos modos diferentes de gobernabilidad, en los Gobiernos de Correa y Moreno, respectivamente

Salomé Moreno Hurtado, Stalin Vilatuña y Vladimir Moreno Negrete

1. Introducción

EL PERÍODO DEL Gobierno de Rafael Correa, que va desde el año 2007 hasta el año 2017, marca un hito en la historia del Ecuador, signado por la obra pública, un populismo erudito y, en lo relacionado con la forma de ejercer el poder, marcado por autoritarismo, imposición y eliminación de adversarios políticos. Esta forma de gobernar encuentra su punto de inflexión con la llegada a la presidencia de Lenín Moreno en mayo de 2017, quien establece un modo de gobierno conciliador y de diálogo, que pone en cuestión dos formas de entender y de ejercer la política, con consecuencias en la administración pública y en la sociedad.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una comparación entre los mecanismos y estrategias ejercidas por el Gobierno de Rafael Correa y por el Gobierno de Lenín Moreno, con la finalidad de alcanzar la gobernabilidad, que, en términos de Nohlen (2010), significa la capacidad de un Gobierno para gobernar. Se realiza una descripción de las acciones desplegadas, de los medios y de la manera que se tomaron las decisiones políticas que, para Echeverría (2003), son la capacidad de producir y consumir consensos. Para la explicación del entramado sobre el que se asentó y asienta el conjunto de acciones gubernamentales y sus implicaciones en la administración pública y en la sociedad, la presente investigación se fundamentó en cuatro autores: 1) en el filósofo francés Michael Foucault y su teoría del poder, con el concepto de *dispositivo*; 2) en el politólogo alemán Dieter Nohlen y su teoría de la justicia electoral, con el concepto de *gobernabilidad*; 3) en el italiano Giovanni Sartori y su teoría de la democracia, con el concepto de *legitimidad de procedimientos*; y, 4) en el español Martín Baró y su teoría crítica de la psicología social, para dar cuenta de las consecuencias psico-sociales de la violencia y el terrorismo como formas de gobierno.

El argumento central de esta investigación es que el temor fue el mecanismo de control social utilizado por el Gobierno de Correa para alcanzar una gobernabilidad, que termina siendo impuesta, y que la gobernabilidad, dentro del tiempo transcurrido del Gobierno de Moreno, es construida con base en el diálogo y la conciliación, dando como resultado una gobernabilidad democrática.

La pregunta de investigación es: ¿cuál fue, y cuál es el dispositivo, con que Correa y Moreno produjo y produce, respectivamente, control social, y construyó y construye, respectivamente, la gobernabilidad, y cuáles fueron y son las consecuencias en la administración pública y en la sociedad?

No es objeto de este estudio presentar cifras totales ni definitivas de los diferentes recursos y circunstancias que se utilizaron para lograr la gobernabilidad, ni hacer un análisis pormenorizado de los diferentes casos de manera individual, sino que se apuntan cifras y hechos que generan efectos concretos y específicos, para sustentar una lógica de funcionamiento institucional con un objetivo específico.

En la estructuración del presente trabajo, en la primera parte se enuncian y explican los resultados obtenidos por medio de dos capítulos, el primero relacionado con el Gobierno de Correa, y el segundo referente al de Moreno; en ambos capítulos se aborda el tipo de discurso, las instituciones y normativa, por medio de las cuales se materializan las políticas públicas y, el tipo de gobernabilidad que habrían producido, en palabras de Foucault, esa red de “elementos heterogéneos” (Dallorso, 2012, p. 47-48). A continuación, se pone en discusión las fortalezas y debilidades que pudieran estar presentes en una y otra manera de construir una gobernabilidad impuesta o una democrática. Finalmente, se presentan las conclusiones.

El modelo metodológico se sustenta en una investigación cuanti-cualitativa, basada en la utilización de dos métodos: el analítico, por medio del cual se desagregó y profundizó en el examen de los documentos y datos encontrados; y el inductivo, a partir del cual se realizó una aproximación interpretativa a la subjetividad de las personas entrevistadas, con el objetivo de comprenderlas y de encontrar sus sentidos.

Se utilizó la técnica de análisis documental, para recoger, revisar y clasificar la documentación, estudios y discursos y, se contrastó la información disponible, encontrándose evidencia que da cuenta de coincidencias

en la forma de operar de algunos actores institucionales de la gestión pública, que harían concluir en un posible patrón de comportamiento, orientado al objetivo de control social. Además, se utilizó la entrevista estructurada, para recoger el sentir de las y los entrevistados, dentro de los que constan: docentes y estudiantes universitarios, ciudadanos, dirigentes y servidores públicos, que forman parte de las evidencias.

Como medios de verificación, de una acción gubernamental hacia el control social, se tienen: los datos estadísticos referentes a sanciones, juicios, acciones administrativas, multas, penas privativas de la libertad, entre otros, obtenidas de diferentes fuentes; además de los discursos presidenciales que terminan en acciones propias o de otros funcionarios públicos, y los testimonios de los afectados y de los entrevistados, que narran hechos, con una secuencia lógica y cronológica, a los cuales les agregan información relacionada con formas, mecanismos, sanciones, lugares, días, personas, consecuencias, entre otros aspectos.

Dentro del trabajo de campo y procedimiento, se realizaron indagaciones por Internet, tanto para obtener información, cuanto para contactar a entrevistados/as; se solicitó información a instituciones públicas, con la finalidad de obtener datos primarios con los cuales contrastar los obtenidos por medio de otros estudios, obteniéndose una respuesta favorable por parte de la Supercom y, desfavorable en el caso del Ministerio del Trabajo. Se asistió a un foro relacionado con el tema.

Respecto al diseño de las entrevistas, se la consensuó entre los autores/as y se realizó una aplicación piloto con el objetivo de validarla, posteriormente, se dividió el trabajo de campo. Aquí llamó la atención la indisposición de las y los ciudadanos, y fundamentalmente de las y los servidores públicos para ser entrevistados; de un total de 48 solicitudes, solo 8 fueron aceptadas; además, en la gran mayoría de los casos, solicitaron el anonimato.

El nivel de investigación es el descriptivo, que posibilita detallar la evidencia empírica recogida y analizada, y permite ubicar una relación entre las variables: temor, control social y logro de la gobernabilidad, para el caso del Gobierno de Correa y, diálogo, control social y logro de la gobernabilidad, para el caso del Gobierno de Moreno; además que permite ubicar unas consecuencias en la administración pública y en la sociedad.

Por último, el presente estudio permite situar unas líneas de investigación futuras más enfocadas en lo cualitativo, para indagar en la profundidad y extensión de las consecuencias psicosociales.

Este estudio es importante porque permite evidenciar el mecanismo, *el dispositivo*, con sus consecuencias psicosociales y para la administración pública, de dos formas de ejercer el poder para lograr el control social y la gobernabilidad, el utilizado por el Gobierno de Correa y el utilizado por el Gobierno de Moreno, poniendo a disposición de otros Gobiernos elementos para que en el diseño e implementación de la política pública, así como en el ejercicio cotidiano del poder, incorporen mecanismos democráticos y formas dialógicas de gobierno, que tengan efectos positivos en la ciudadanía, construyendo y fortaleciendo el capital social en lugar de debilitarlo y destruirlo.

2. Resultados

2.1. El Gobierno de Rafael Correa

El dispositivo de la Revolución Ciudadana: el Buen Vivir como justificación

El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* y el socialismo del siglo XXI se constituyeron en las categorías condensadoras del metarelato¹ propuesto por Alianza PAIS. Para tal objetivo diseñaron un mecanismo que les permitía su concreción, el dispositivo de la Revolución Ciudadana. Según Dallorso (2012), haciendo referencia a una entrevista que Foucault diera en 1977, transcribe lo que para este autor es un dispositivo:

Lo que trato de situar bajo ese nombre [dispositivo] es, en primer lugar, un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos. En segundo lugar, lo que querría situar en el dispositivo es precisamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Así pues, ese discurso puede aparecer bien como programa de una institución, bien por el contrario, como un elemento que permite justificar y ocultar una práctica, darle acceso a un

¹ Para una profundización de este concepto se puede recurrir a la obra del francés Francois, L. (1979), así como a la de Habermas, H. (1981), para acceder a una contraargumentación a esta propuesta posmodernista.

campo nuevo de racionalidad. Resumiendo, entre esos elementos, discursivos o no, existe como un juego, de los cambios de posición, de las modificaciones de funciones que pueden, éstas también, ser muy diferentes (Foucault, 1977, en Dallorso, 2012).

En tercer lugar, por dispositivo entiendo una especie —digamos— de formación que, en un momento histórico dado, tuvo como función mayor la de responder a una urgencia. El dispositivo tiene pues una posición estratégica dominante (p. 47, 48).

El proyecto de la Revolución Ciudadana emerge como una “urgencia” en el año 2006, frente a la crisis económica, social, política y de gobernabilidad, que desde la salida de la presidencia de Abdalá Bucaram en 1997 había sido propiciada por la llamada “partidocracia”. El dispositivo diseñado por Alianza PAIS despliega unos “recursos discursivos y no discursivos” mediante su Manifiesto Ideológico Programa de Acción y Régimen Orgánico, Constitución de 2008 y plan de gobierno, documentos en los que se expresa su ideología, filosofía, principios, nueva legislación y arquitectura del Estado.

A continuación se describen el discurso, las instituciones y la normativa del dispositivo de Correa para lograr la gobernabilidad.

El discurso se lo puede clasificar en tres subgrupos.

- a. El político ideológico: conformado por los conceptos fundamentales, filosóficos y doctrinarios.
- b. El político de confrontación: constituido por un lenguaje más popular.
- c. El político técnico: relacionado con la técnica en la gestión pública.

Los conceptos fundacionales que fueron utilizados de manera intensiva formando una red semántica, que a su vez daría sentido a las otras redes, que en palabras de Foucault constituyen “elementos heterogéneos”, fueron: “buen vivir o sumak kawsay, revolución ciudadana, socialismo del siglo XXI, la patria ya es de todos, la gran noche neoliberal, imperialismo, la derecha conservadora, la restauración conservadora, la partidocracia”.

Estos se unieron a otros términos de un lenguaje más coloquial, como por ejemplo: “somos más, muchísimos más, golpe blando, compañero, compañerito, nos pueden robar todo menos la esperanza, prensa corrupta”, entre otros, que se trasladaron a la sociedad mediante medios digitales, escritos, radiales y televisivos, sobre todo de los incautados por el Gobierno, es decir de aquellos que pasaron a la administración

gubernamental, como las televisoras Gama TV, TC Televisión y, los medios escritos como *El Telégrafo*, entre otros, y del especial mecanismo de los Enlaces Ciudadanos.

Durante su período de gobierno se realizaron 523 enlaces ciudadanos o sabatinas, según el portal digital El Ciudadano, en los cuales, a más de informar, se descalificaba a toda persona u organización nacional o extranjera que cuestionaba su gestión. De conformidad con el estudio realizado por Arias, D. y Guerrero É. (2017), a los enlaces ciudadanos, para demostrar la violencia verbal en contra de las mujeres ejercida por Correa, que también se constituiría en violencia política, durante el período que va del año 2013 al 2016, se obtienen los siguientes datos:

- a. Se monitorearon 152 enlaces ciudadanos y en 1 de cada 2 se registraron agresiones en contra de las mujeres.
- b. Los calificativos más utilizados fueron: “politiquera, sufridora, neurótica, corrupta, mentirosa, desquiciada, mediocre, deshonesto, mala fe, anti patria”, etc., y otros no tan utilizados como, “ladilla, muñequita de pastel”.
- c. Los insultos han sido clasificados en cinco categorías: insulto injurioso, insulto descalificativo, amenaza, ironía y piropo morboso.
- d. Las mujeres más agredidas fueron: Cynthia Viteri, Lourdes Tibán, Mery Zamora, María Josefa Coronel, Tania Tinoco, Esperanza Martínez, Martha Roldós, Natasha Rojas, Elsie Monje, María Paula Romo, Christina Reyes, Catalina Botero, Doménica Tabacci, Janeth Hinostroza, Mariana Pallasco, Betty Soledispa, Karla Calapaki, Mónica Chuji, Manuela Picq, Margoth Escobar, Cecilia Velásquez, Ana Karina López y Paola Carvajal.

Esta violencia verbal puede producir en quienes la reciben una mezcla de: baja autoestima, ira, desmotivación, depresión, autocensura frente a lo que “debe y no debe” decirse de cara al poder, con lo cual se fabricó un silencio de muchas de las discrepancias, que fue utilizado por el régimen para instalar la idea de que quienes no estaban de acuerdo con el Gobierno, eran “cuatro pelagatos”. A este respecto es concluyente el testimonio de un dirigente barrial de la ciudad de Quito, quien afirmó: “En las reuniones barriales se decía que había toda una empresa de inteligencia y compañeros decían que hay que tener cuidado con lo que hablábamos”,² esto sumado a la evidencia de que de las 48 entrevistas solicitadas para este trabajo, solo 8 fueron aceptadas y la mayoría bajo

² Los textos de las entrevistas están disponibles al lector, bajo pedido a los autores.

anonimato, evidenciándose que el alejamiento paulatino de la participación social fue resultado de un proceso de control gestado desde el Gobierno.

Dentro de las instituciones que tienen que ver directamente con la gobernabilidad están aquellas que nacen con la nueva Constitución de 2008, en la que se establecieron cinco funciones del Estado, siendo la principal la de Transparencia y Control Social, cuya novedad era el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, institución encargada de la designación y selección de autoridades de control, del control a los servidores públicos y a la gestión pública, de la participación ciudadana y de la lucha contra la corrupción.

De los concursos para la designación y selección de autoridades, casi todos tuvieron denuncias de irregularidades. Basta con mencionar los concursos para la designación de fiscales generales que recayó en Galo Chiriboga y luego en Carlos Baca, y del contralor general del Estado, Carlos Pólit, hoy prófugo de la justicia y sentenciado en uno de los casos por el delito de concusión, según información publicada por el portal digital de *El Telégrafo*, el 6 de junio de 2018.

Según Moreno (2012), fueron los mismos veedores quienes denunciaban irregularidades en las veedurías ciudadanas, tales como: incumplimiento de requisitos en los concursos, presiones y captación de las veedurías, veedores que en su mayoría iban por el pedido de gobernadores, jefes y tenientes políticos, prefectos, alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, afines al Gobierno.

Un caso excepcional fue la veeduría que se conformó para el examen de los contratos de Fabricio Correa con el Estado ecuatoriano, después de cuyo informe los veedores fueron perseguidos y sancionados legalmente.

Según el portal digital de *El Comercio*, de fecha 5 de septiembre de 2017, uno de los veedores, Pablo Portillo, fue detenido el 4 de septiembre de 2017. Chambers y Portillo fueron sentenciados a un año de prisión por el delito de testimonio falso, por denuncia interpuesta en el año 2011 por el presidente de aquel entonces, Rafael Correa.

Continuando con las instituciones tenemos:

- El Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, dentro del cual están las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, La Secretaría Nacional de Inteligencia.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que se encargaría dentro del dispositivo discursivo de sostener el discurso hacia el mundo.
- El Ministerio de Gobierno, luego Ministerio del Interior, institución que coordina las 23 gobernaciones del país, las jefaturas y tenencias políticas, conjunto institucional que gestionaba las movilizaciones a favor del Gobierno, y se encargaba de controlar y desmovilizar la protesta social.
- El Ministerio Coordinador de la Política, ahora Secretaría Nacional de Gestión de la Política, institución que coordina las gobernaciones, las jefaturas y tenencias políticas, encargada de construir la gobernabilidad institucional y territorial.
- La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, eliminada mediante Decreto Ejecutivo n.º 1522 de 17 de mayo de 2013, era la encargada también de coordinar la movilización social, de ampliar y profundizar los apoyos a favor del Gobierno.
- La Secretaría Nacional de Comunicación, desde la que se planificaba la estrategia del discurso.
- La Secretaría Nacional de la Administración Pública, encargada de la ejecución de las disposiciones del presidente.
- Los GAD alineados al Gobierno de Correa, dentro de los que están los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales, instituciones que coordinaban con la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

Esta estructura institucional desarrollaba los mecanismos y espacios para una participación que, según Arnstein (1969), citado por Guillen, Sáenz, Badii y Castillo (2009), era una participación manipulada, o NO participación, como por ejemplo: las mesas de diálogo, foros, seminarios, a los que las organizaciones y ciudadanía asistían, se registraban, expresaban su opinión, les tomaban fotos, pero luego comprobaban que sus aportes no habían sido incorporados en las políticas públicas, falseando de esta manera la gobernabilidad y la democracia participativa.

La Función Judicial y de Justicia Indígena, que fue utilizada para sancionar a los denominados como “los terroristas, los vándalos, subversivos, tira piedras, izquierdistas infantiles”, haciendo de esta, una extensión del Ejecutivo, como se demostrará más adelante.

En el año 2014 el jurista peruano Luis Pásara, quien fuera consultor del Gobierno en sus inicios, presenta el informe “Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana”, que contó con el aval de tres organizaciones internacionales. Estos casos son divididos en tres

grupos: el que tiene que ver con la protesta social, en el que constan el caso de “Los diez de Luluncoto” y, la detención de los jóvenes del colegio Central Técnico, ambos de la ciudad de Quito; los relacionados con sanciones a jueces; y, el referente a sanciones dentro del espacio de ejercicio del periodismo. En el resumen ejecutivo, Pásara (2014) afirma que “se examina un conjunto de doce casos que, habiendo sido judicializados, adquirieron relevancia social o política y, en todos los casos, alta repercusión mediática en razón de implicar, de parte del Gobierno, un propósito sancionador de protestas sociales o conductas de disidencia política que importaría violación de derechos fundamentales”.

Lo cual significaría que se habría judicializado la protesta social, y además, politizado la labor de los jueces y de los periodistas. La activista social Karla Calapaqui, en su documento del año 2016 titulado: “Criminalización de la protesta, 2007-2015, las víctimas del correísmo”, presenta un cuadro en el que recoge un total de 82 casos de criminalización de la protesta social, en los cuales constan 681 personas afectadas, de estas el 51 % lo integran trabajadores, el 36 % es del grupo de defensores de la naturaleza y de pueblos indígenas, en tanto que el 13 % pertenece a sectores sociales y otros.

La Supercom, según el informativo de las 21:00 horas del canal Ecuavisa, del domingo 20 de mayo de 2018, habría ejecutado 705 sanciones, que representan aproximadamente 803 000 dólares en contra de medios escritos, radiales y televisivos. Según oficio n.º SUPERCOM-PC-IGJI-0027-2018 de 4 de junio de 2018, esta institución, frente a solicitud de información, responde que durante el período de creación de este organismo, ha ejecutado: “423 sanciones pecuniarias; y, 43 comunicaciones. 281 sanciones administrativas, de las cuales 174 corresponden únicamente a amonestaciones escritas emitidas en contra de los medios de comunicación social”.

La Senain, en este contexto, habría cumplido un rol central al haber adquirido un *software* sofisticado de ciberespionaje a la empresa italiana Hacking Team. La Fundación Mil Hojas y Usuarios Digitales en su informe “Contribución conjunta para el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal a Ecuador” de 2016, afirman: “La actividad de espionaje de la Senain sobre objetivos políticos, sin investigación penal dirigida por la Fiscalía; abarca tanto seguimientos, grabaciones y filmaciones, como el espionaje digital con interceptación y adulteración de comunicaciones en varias plataformas, así como el monitoreo de las actividades de sus

objetivos en redes sociales”, añadiendo que para la consecución de sus objetivos ha contado con la colaboración de otras instituciones, como La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (Dinardap), entre otras afirmaciones.

El Consejo Nacional Electoral, institución encargada de los procesos electorales, y del control político electoral. Baste con mencionar tres ejemplos: la descalificación de parte de las firmas recogidas por el colectivo Yasunidos, quienes pretendían que el Gobierno llame a consulta popular para impedir la explotación del Parque Yasuní;³ las últimas elecciones del año 2017, en que el exsecretario general de la Presidencia de Lenín Moreno, Eduardo Mangas, afirmó en un video, cuya parte del texto fue publicado por diferentes medios de comunicación como el *Expreso*, en diciembre de 2017: “Perdimos la primera vuelta y perdimos la segunda vuelta también, eso no fue ganado”; y, la eliminación de la organización política Ruptura de los 25, mediante Resolución del CNE, n.º 036-PLE-CNE de 3 de julio de 2014.

Dentro de la normativa generada para poner en funcionamiento el dispositivo de gobernabilidad constan: la Constitución de la República del Ecuador, El Código Orgánico Integral Penal, que creo nuevos tipos penales, como la “deportación o traslado forzoso, el genocidio, etnocidio”, entre otros, y que recoge figuras como “el terrorismo, sabotaje, rebelión, resistencia y amenaza contra servidores públicos”; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; entre muchas otras, así como normativa de menor jerarquía como reglamentos, decretos ejecutivos y resoluciones, que viabilizaban la creación de instituciones, figuras, mecanismos y autoridades. Una mención aparte merecen los siguientes temas:

1. La Ley Orgánica de Comunicación Social, que creó el órgano denominado Superintendencia de la Información y Comunicación, así como figuras como el “linchamiento mediático”, por medio de los cuales se sancionó a diferentes medios y personajes de la comunicación, según consta en la página web de la ONG Fundamedios, entre los cuales se puede mencionar: Teleamazonas, diario *La Hora*, diario *El Universo*, el caricaturista Xavier Bonilla Bonil.

El Colegio de Abogados de Pichincha y la ONG Fundamedios, presentaron el 5 de enero de 2017 su libro *El Delito de Expresarte. Nueve lecturas*

3 Para información científica relacionada con el Parque Yasuní se puede consultar Larrea, C. (2017), disponible en el repositorio de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.

críticas sobre la Ley de Comunicación, documento en el cual catedráticos, juristas y comunicadores analizan la situación de la libertad de expresión y del oficio periodístico en el período de octubre de 2013 a octubre de 2016, y presentan las siguientes cifras: se han analizado 606 procesos que han sido acogidos por la Supercom. De estos, el 67 % fue iniciado por el Estado; 462 terminaron con una resolución de la Superintendencia de Comunicación; 448 son contra los medios de comunicación; la sanción que más impone el órgano regulador es la multa en el 57 % de los casos, seguida de las amonestaciones con el 27 %, la disculpa pública con el 11 %, y la rectificación con el 3 %. Organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han hecho un llamado para que se adapte la normativa nacional a la internacional, sobre todo en lo relacionado con cambiar la concepción de la comunicación, de servicio público, a derecho humano.

2. Los decretos Ejecutivos números 16 y 739 que controlaban y regulaban a las organizaciones de la sociedad civil, y con base en los cuales se dispuso la disolución de la ONG Pachacama en el 2013, y de la Unión Nacional de Educadores-UNE en el 2016.
3. El Decreto Ejecutivo número 813, promulgado el 7 de julio de 2011, por medio del cual, en su artículo 8, se creaba la figura de la “renuncia obligatoria”, decreto que, en palabras de Miguel García, presidente de la Federación de Servidores Públicos del Ecuador, en entrevista otorgada a diario *El Universo* el 6 de noviembre de 2011, afirmaba:

Frente a la actitud e incluso a la forma como han sido notificados los compañeros, con auxilio de la fuerza pública y con aparatos de represión, de ninguna manera alguien puede calificar que esto ha sido una renuncia voluntaria. Si fuera voluntaria, los compañeros no hubieran sido agredidos físicamente para obligarles a firmar la acción de personal. A todas luces es un despido intempestivo (García, 6/11/2011).

Pero el Gobierno lo que realmente quería eran las partidas. Por eso no las suprimió, las necesitaba para llenarlas con sus adherentes y coidearios. Más adelante García afirma:

Redondeando, unas 100 mil personas pueden estar contratadas, es decir, sin partida. Pero ahí viene el verdadero asunto: estos contratos no podrán ser renovados más allá de diciembre del 2012. En consecuencia, la única manera que esta gente —afecta y con padrinos de alto nivel— tiene para quedarse permanentemente en el sector público es el nombramiento y, como no hay partidas, se despide a personas con la renuncia obligatoria (*Ibid.*).

En respuesta a solicitud de información pública, relacionada con la cantidad de funcionarios separados de la Administración Pública, como resultado del Decreto en mención, el Ministerio de Trabajo, mediante Oficio n.º MDT-CIET-2018-0016-OF, del 8 de junio de 2018, en la parte pertinente contesta: “...se infiere que la información pública es un elemento empírico que reposa en los archivos de las entidades públicas, mas no un análisis o evaluación de la misma, por lo que no es posible, al no contar con una base de datos con el nivel de especificidad requerida”.

La lógica se presenta clara, la normativa tiene consecuencias en la psicología y en la emotividad de las personas; al respecto García manifestaba: “Existe ya no temor, sino casi terror en el sector público sobre la estabilidad del derecho de trabajo”; las y los servidores públicos de carrera fueron silenciados y atemorizados; la movilización desde el sector público estaba controlada y aportaba a la “governabilidad”.

Una gobernabilidad impuesta: temor, control social, silencio y no participación de las disidencias; el Gobierno puede gobernar

Siempre en la línea de Foucault, quien establece una relación de “saber-poder-subjetividad”, el régimen de la Revolución Ciudadana, produjo en la sociedad ciertas subjetividades, de las cuales mencionamos tres:

- a. Las atemorizadas
- b. Las encolerizadas

Estas dos subjetividades en muchos de los casos optaron por el silencio y la inmovilidad política, como formas de prevención a la persecución y sanción. Al respecto las y los entrevistados, al hablar de las consecuencias del régimen de Correa, manifestaron: “Creo que el ciudadano se empezó a asustar”, “de miedo, de sometimiento, por temor a no perder sus puestos de trabajo” y “se sembró el miedo, se silenció a la sociedad. Se profundizó en la sociedad las prácticas machistas, misóginas del presidente”.

- c. Las autoritarias, en aquellas personas afines al Gobierno y a la organización Alianza PAIS

En este punto, algunos entrevistados cuestionados sobre las consecuencias del liderazgo de Correa en el servidor público, afirmaron: “Todos los funcionarios medios se pensaban a sí mismos como líderes”, “su liderazgo egocéntrico multiplicó funcionarios que procuraban ser

como él”, y “personas prepotentes, personas que empezaron a manejar las instituciones como hacienda”.

Los recursos discursivos y no discursivos que utilizó el régimen, se los puede ubicar en dos dimensiones:

1. La que se la denomina “de la construcción primaria”, con dos aristas: a) la de la falsa participación y consenso, por intermedio de instituciones como el CPCCS, encargada de construir una participación ajustada a los intereses del régimen; y, b) la de vigilancia y sanción de los adversarios y enemigos del régimen, para lograr obediencia y para proyectar en la sociedad la imagen de fuerza, previniendo de esta manera el apareamiento de otros antagonismos, y lograr de esta manera gobernar.
2. La que se la denomina “de la reproducción y sostenibilidad”, mediante los impactos psicosociales del dispositivo, como el temor, el silencio y la no participación, para lograr el control social y el pseudo consentimiento.

En palabras del psicólogo social Carlos Reyes:⁴ “Las afectaciones personales se amplían al plano familiar, social”, lo cual significa que se genera una especie de onda expansiva, cuyo centro es la víctima del aparato estatal, pero que va afectando a familiares, amigos y conocidos, alcanzando finalmente a la sociedad, cuyos miembros se convierten en víctimas colaterales.

Reyes, al hablar de las víctimas, afirma: “Afecta a sus redes, a sus amigos, porque se va generando una marca, un estigma”, y esas marcas dentro del discurso oficial del antiguo régimen eran: “terroristas, vándalos, izquierdistas infantiles, farsantes, tirapiedras, politiqueros, ambientalistas románticos, lo que hay es protesta social criminal, prensa corrupta”, entre otros epítetos, cuyo uso repetitivo, intensivo y expansivo instala en la memoria colectiva unas características negativas respecto de estos grupos y personas, críticas al Gobierno de Correa, dando como respuesta un rechazo, desde ciertos sectores sociales, hacia ellos.

A este respecto es significativo el testimonio de una de las personas implicadas en el caso denominado: “Los 10 de Luluncoto”, el de la señora Fadua Tapia,⁵ quien al referirse a sus compañeros y compañeras perseguidos afirmó: “Han ganado concursos, pero cuando verifican que

4 Pertenece al Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) y es docente de La Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Quito, en la que realizó la ponencia: “Las víctimas y sus impactos psicosociales”, en el Conversatorio denominado “10 años de Resistencia. Criminalización de la Protesta Social”, organizado por esta universidad, el 23/5/2018. Además, fue entrevistado para este trabajo.

5 La señora Fadua Tapia presentó su testimonio en el Conversatorio apuntado en la nota 4.

son del caso Los 10 de Luluncoto, no los aceptan”, refiriéndose a la realidad laboral problemática a la que se han enfrentado y enfrentan.

Las personas sancionadas han sido marcadas, han recibido con claridad el mensaje desde el poder, que, según Reyes, se quiso dar: “Genera el elemento disuasivo de: ‘No vuelvas a meterte en temas políticos’”, y la sociedad y las y los servidores públicos también han recibido el mensaje: ‘Si te metes en política, no te metas contra mí’”.

Llama la atención que después de un año de haber concluido el Gobierno de Correa, parece que en la sociedad y sobre todo en la Administración Pública persiste un cierto temor y desconfianza. Así lo sugiere la evidencia empírica, cuando de 48 entrevistas solicitadas, solo 8 personas accedieron, es decir el 17 %, el otro 83 %, legítimamente ha preferido la evasión, el silencio.

En lo relacionado con este hecho, Reyes afirma: “Una consecuencia del temor es el silencio. La persona no habla, no comparte. Las personas empiezan a cuidarse, lo viven como algo más individual ante lo cual tienen que cuidarse, y el cuidado necesariamente plantea silencio y temor”, el silencio como forma de protección y sobrevivencia dentro de la sociedad y de la Administración Pública.

Blanco y De La Corte, en Baró (2003), al hablar de las consecuencias de la represión y el terrorismo, acogen el Informe sobre Guatemala: “Recuperación de la Memoria Histórica”, en el que se expone que, entre los efectos psicosociales que se han detectado, se puede señalar: “Alejamiento de procesos de participación social”, que para el caso ecuatoriano se pudo comprobar en el hecho de que la mayoría de convocatorias a movilizaciones realizadas por diferentes actores de la sociedad contaron con escasa participación, ante lo cual Correa satisfactoriamente afirmaba, que habían salido “cuatro pelagatos, los mismos de siempre”; una excepción a este fenómeno se puede ubicar en las concentraciones realizadas en el año 2015 para rechazar el proyecto de Ley para Evitar la Especulación del Valor de la Tierra y Fijación de los Tributos, llamada ley de plusvalía, sugiriendo este hecho que, a pesar del temor de la sociedad a un Gobierno autoritario, más fuerte era la defensa de sus derechos.

El dispositivo fue efectivo, eficiente y oportuno, las políticas públicas se implementaron sin mayores contratiempos, se logró el control social, la obediencia del servidor público más allá de la ley, se alcanzó el

silencio y la desmovilización social, pero también se rondó los límites de la maldad. La naturaleza del vínculo de las instituciones del Estado fue de subordinación al Ejecutivo.

2.2. El Gobierno de Lenín Moreno

El dispositivo del diálogo-democracia: la palabra construye

Lenín Moreno da un giro radical en la manera de concebir la democracia y la gobernabilidad a partir del 24 de mayo de 2017. Si bien instala en el centro del escenario político un único concepto, propuesta y dispositivo de gobierno que gira en torno al “diálogo” a nivel nacional, también incorpora conceptos tales como: “respeto, paz, unidad, transparencia, lucha contra la corrupción y libertad”, que juntos constituirían la idea de democracia del nuevo régimen.

Al respecto, afirmó el 11 de julio de 2017: “Ahora se respira libertad y eso es maravilloso. De a poco toda la gente va a ir abandonando su comportamiento ovejuno, y va a empezar a respirar verdaderamente esta libertad nueva” (Moreno, 11/7/2017), declaraciones recogidas por diferentes medios de comunicación como Ecuador Inmediato, evidenciando un malestar con una forma de gobierno anterior, y un deseo de que la sociedad de a poco vaya recuperando la confianza en sí misma y en los otros.

Es pertinente apuntar lo dicho por una persona entrevistada, quien afirmó: “Es un liderazgo que invita al reencuentro con el país. El país respira aires de libertad”. Esta afirmación demuestra la forma en que está captando la sociedad el nuevo estilo de gobernar. El diálogo se ha centrado sobre todo con aquellos actores sociales, políticos, empresariales, comunicacionales, sindicales, de indígenas, de profesionales, de ambientalistas, estudiantiles, entre otros, que se habían distanciado del antiguo régimen.

De acuerdo con Foucault, el momento histórico en el que Moreno asume el mandato, era, según la lectura de quienes realizan este trabajo, de “urgencia”, dado el ambiente de alta y creciente confrontación, lo que ameritaba una respuesta, que de a poco se fue configurando en una nueva “formación” que hoy se la conoce como “morenismo”.

En el discurso de posesión del mando, Moreno afirmó que es el “presidente de todos, que agradece a todos y que se debe a todos”, lo cual

significaba que estaba planteando un Gobierno de inclusión. Apela al reconocimiento de la diversidad y reemplaza el término de compañero por el de amigos. Hace uso de la broma para mostrar la cara cordial del poder.

Sin embargo de lo anterior, no hay un metarelato por detrás del dispositivo, porque no existe una construcción discursiva nueva, con nuevos conceptos, con pretensiones de universalidad, que se sobreponga al discurso anterior, y que de manera intensiva lo traslade a la sociedad; lo que hace es no nombrar los conceptos y las ideas fundacionales del antiguo régimen; no crea leyes e instituciones nuevas con nombres nuevos de manera generalizada, lo que hace es modificar leyes e instituciones, y suprimir algunas de forma focalizada; por último, no se plantea una nueva Constitución, todavía. Pero definitivamente también tiene un discurso propio.

Instituciones y normativa: eliminación, redefinición y reforma para eliminar conflictos

Mediante la consulta popular y referéndum del 4 de febrero de 2018, se realizaron los siguientes cambios:

- a. Se derogó la ley conocida como Ley de Plusvalía, decisión apoyada por sectores ciudadanos y de la construcción.
- b. Se enmendó la Constitución para eliminar la figura de la postulación y reelección indefinida para todas las dignidades de elección popular, tema ampliamente respaldado por diversos sectores de la sociedad que exigían que se llame a consulta popular.
- c. Se enmendó la Constitución para que los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sean elegidos por votación universal, secreta y directa, construyendo gobernabilidad y fortaleciendo la democracia, ya que la ciudadanía se convierte en corresponsable de las decisiones.
- d. Se cesó de manera definitiva a las y los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Consejo Transitorio fue presidido en un primer momento por el doctor Julio César Trujillo, quién realizó múltiples denuncias de irregularidades del régimen anterior, pero más bien fue judicializado; con la presencia de Trujillo en el CPCCS-T, se dio la señal de aceptar los aportes y la calidad profesional y ética de las otras personas, aun cuando no sean cercanas al régimen.
- e. Se enmendó la Constitución para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos.

- f. Se estableció que se incremente la zona intangible en al menos 50 000 hectáreas y se reduzca el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní, de 1030 a 300 hectáreas.
- g. Se enmendó la Constitución para que las personas que hayan sido condenadas por actos de corrupción no puedan participar de la vida política del país.

Esta enmienda coadyuva en el triple objetivo de: a) construir gobernabilidad; b) mejorar la calidad de la democracia; y c) fortalecer la institucionalidad, dado que las personas sentenciadas por corrupción ya no podrán competir electoralmente, ante lo cual se plantea la hipótesis de que los niveles de ausentismo, tanto de voto blanco como de voto nulo, se reducirán.

Con la consulta popular y referéndum, el Gobierno consolidó el apoyo a su gestión; según el portal digital GK.city del 24 de mayo de 2018, la aprobación a la gestión de Moreno a marzo de 2018 fluctuaba entre el 63 %, 64 % y 67 %, según las encuestadoras, Perfiles de Opinión, Cedatos y Opinión Pública Ecuador, respectivamente.

Otros, de los “elementos no discursivos” eliminados, cambiados o creados son:

- a. Se eliminó la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain), otrora convertida en el ojo policial del poder.
- b. Con el nuevo proyecto de Ley Orgánica de Comunicación enviado a la Asamblea el 22 de mayo de 2018, se elimina la Superintendencia de la Información y Comunicación, y las figuras del “linchamiento mediático”, de la “responsabilidad ulterior”, entre otras. Además, se ha tomado la decisión de vender los paquetes accionarios que el Estado tiene como propiedad en los medios incautados.

En palabras del presidente Moreno, que constan en el Boletín Oficial 345 del 14 de mayo de 2018, los medios incautados: “fueron un instrumento de confrontación y ataque a la ciudadanía crítica”.

- c. Está en debate la eliminación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, ya que, existiendo el Consejo Nacional de Competencias, no ameritaba su creación; sin embargo, las superintendencias tienen la capacidad de vigilancia, auditoría, intervención y control, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución; al eliminarse esta superintendencia, se suprime la lógica coercitiva y de chantaje a los GAD, para lograr apoyos y gobernabilidad.

- d. Se creó el Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, que a la fecha ya no cumple función alguna. Si bien este organismo tuvo críticas respecto a su conformación y alcance, sin embargo, respecto a su finalidad tuvo acogida.
- e. Se promulgó el Decreto Ejecutivo 193, del 23 de octubre de 2017, mediante el cual se expide el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, que tiene como motivación el reducir al máximo las exigencias para la constitución y control de las organizaciones sociales, quedando sin efecto los decretos 16 y 739. En la edición de Diario *El Comercio*, del 10 de junio de 2018, se publican los datos, que al 31 de mayo de 2017 existían 21 439 organizaciones sociales ingresadas en el sistema Suios, mientras que al 24 de mayo de 2018 existen 47 299 organizaciones registradas.
- f. Al inició del Gobierno se creó el Consejo Consultivo Económico Productivo, con delegados del sector público y privado, dándose por terminado un período de confrontación con el sector empresarial.

En el nuevo dispositivo de diálogo-democracia lo que cambia es la forma de gobierno y de ejercicio del poder, que utilizando el diálogo, la escucha y la conciliación en busca de acuerdos, abre las puertas de la institucionalidad pública a la diversidad de actores, tornándose inclusivo, lo que calma los ánimos de la sociedad, volviéndolos controlables, permitiendo que el Gobierno pueda gobernar, según definición de Nohlen, apuntada líneas arriba, lo que genera la disminución de la confrontación y de la violencia verbal, el incremento de la participación social y la disminución de boicots.

Pero para que el dispositivo funcione, se requiere de funcionarios afines al nuevo modelo, y el presidente Moreno ha procedido en concordancia.

Sobre este punto, son fundamentales las palabras de Ramiro García Falconí, presidente del Colegio de Abogados de Pichincha, quien, el 8 de mayo de 2018, participó en una audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanas (CIDH), y respecto a la situación de la independencia judicial en Ecuador, dijo:

Se comprende que la figura del error inexcusable haya generado un grado de terror en los ámbitos judiciales, por la arrogación ilegal y arbitraria del Consejo Nacional de la Judicatura de la atribución de determinar el error inexcusable y, consecuentemente, imponer sanciones disciplinarias injustas (García Falconí, 8/5/2018).

Al cambiar esas autoridades, que denotaban una tendencia a lo que Sartori (1982) define como una “mentalidad totalitaria”, con otras orientadas a la construcción de procesos políticos pacíficos, se aporta a una gobernabilidad democrática, con autoridades que entiendan que la verdad política se fabrica en un sano debate colectivo, por consiguiente, no es universal ni total ni para todos.

Una mención aparte merece El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, constituido en el nuevo eje del dispositivo diálogo-democracia.

Los nuevos consejeros y consejeras son los encargados de llevar adelante las evaluaciones y cambios de las autoridades de control. Al momento han cambiado al superintendente de la Información y Comunicación, al superintendente de Economía Popular y Solidaria, al defensor del Pueblo, al fiscal general del Estado, y vía evaluación a los cinco consejeros y consejeras del Consejo Nacional de la Judicatura.

Están sujetas a evaluación las autoridades de la Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría General del Estado, la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, el TCE, el CNE, la Corte Constitucional, las Superintendencias de Bancos, de Compañías Valores y Seguros, de Control del Poder del Mercado, de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, de la Información y Comunicación, de Economía Popular y Solidaria, así como de Telecomunicaciones.

La pregunta 3 de la consulta popular, relacionada con el cese de las y los consejeros del CPCCS, contó con el apoyo del 63,08 % de las y los electores, de conformidad con los datos reportados por el Consejo Nacional Electoral.

Según encuesta realizada por la firma Cedatos al 5 de mayo de 2018, y publicada por la página web de diario *El Comercio*, el CPCCS-T tiene un apoyo del 71 % de la ciudadanía, y la confianza en el presidente de este organismo, Julio César Trujillo es del 67 % de la ciudadanía.

Según encuesta realizada por Click Research en junio de 2018, y publicada en su portal web, el 66,2 % de las y los ecuatorianos califican como buena la gestión del CPCCS-T, y el 67,6 % está de acuerdo con las evaluaciones y destituciones realizadas por este Consejo, en tanto que el 71,2 % afirma que debe seguir evaluando y si es el caso destituyendo a autoridades bajo su control.

Se puede concluir que la decisión del presidente Moreno de consultarle a la ciudadanía sobre temas que el anterior Gobierno evadió, y las acciones tomadas por el CPCCS-T, gozan del consentimiento ciudadano. El CPCCS-T le otorga al Gobierno lo que en términos de Sartori se denomina legitimidad de procedimientos, ya que mediante el proceso de la consulta popular fue la ciudadanía la que decidió.

Gobernabilidad democrática: el respeto al otro diferente y discrepante que no es un enemigo a matar

Por lo anteriormente dicho, el actual Gobierno ha dado forma y contenido a una gobernabilidad democrática, sustentada en cuatro ejes:

- El diálogo.- La primera entrevista que concedió Moreno como presidente de la República lo hizo con dos delegadas mujeres de medios de comunicación privados, con las comunicadoras Estéfani Espín, del canal Ecuavisa, y Janeth Hinostroza, del canal Teleamazonas, junto con un delegado de medios “públicos”, Eduardo Khalifé, de Ecuador TV.

En sus primeras reuniones políticas en Carondelet lo hizo con Cinthia Viteri, del movimiento Madera de Guerrero, con el general en servicio pasivo Paco Moncayo, con representantes de la Conaie y de las Cámaras, entre otros.

Al respecto, las personas entrevistadas afirmaron: “Se necesitaba un cambio de liderazgo”, “él transmite cierta tranquilidad y expectativas” y “los grupos que habían confrontado con el señor Correa ahora tienen voz”.

- La democracia directa.- Contendida en la consulta popular y referéndum del 4 de febrero de 2018, en la que incluyó dos temas fundamentales: el de la postulación, para unos, o reelección indefinida, para otros; y, el de la llamada Ley de Plusvalía.
- La inclusión.- De actores de diversa índole en la gestión institucional, como por ejemplo: la designación hecha el 14 de mayo de 2018 de Richard Espinoza, integrante de las Cámaras de Industria y Producción, como ministro de Economía y Finanzas; y, de las opiniones diversas, en las decisiones gubernamentales, como por ejemplo la reforma a la Ley de Comunicación, la lucha contra la corrupción y la conformación de mesas de trabajo públicas-privadas, que fueron hechas por actores no afines al Gobierno.
- El respeto al estado de derecho.- Lo que implica la no intromisión en las decisiones de las otras funciones del Estado, y sobre todo el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

En relación con esto, una de las entrevistadas manifestó: “Deja un mensaje de autonomía institucional”.

Con todas estas acciones se construye una gobernabilidad en democracia, que valora como igual de importantes tanto a la búsqueda de la igualdad material como a la libertad individual. La naturaleza del vínculo de los “elementos heterogéneos”, en términos de Foucault, es de respeto a la autonomía de las otras funciones del Estado.

Las consecuencias psicosociales de esta forma de gobernar se orientan a la paz y al retorno de los diferentes actores sociales y políticos a diversos espacios institucionales y no institucionales de participación, una vez que de a poco van perdiendo el temor al poder ejercido desde lo estatal.

3. Discusión

Se puede establecer tres elementos de discusión, a partir de los tres conceptos manejados en el presente artículo.

El dispositivo para la gobernabilidad

Dos dispositivos diferentes entran en pugna a partir del 24 de mayo de 2017: el dispositivo de la Revolución Ciudadana, implementado por el antiguo régimen, y el dispositivo diálogo-democracia, que lo está implementando el nuevo régimen, y que implicó una división al interior de la organización Movimiento PAIS. Valorados como una relación medios-fines, ambos dispositivos han alcanzado la gobernabilidad, el uno haciendo uso del miedo, de la imposición y del autoritarismo y, el otro, mediante el diálogo, la escucha y respeto; ambos con consecuencias diferentes.

Siempre partiendo de la definición de Foucault, ambos dispositivos emergen en un momento de *urgencia*, el uno frente a la ingobernabilidad de la partidocracia en el 2007 y, el otro frente al autoritarismo en el 2017; ambos cuentan con elementos *discursivos* y no *discursivos*, pero la diferencia se ubica en que Correa le dio mayor fuerza a los elementos discursivos, hasta casi agotarlos, mientras que Moreno desplaza el discurso a un segundo plano.

El nuevo dispositivo tiene como ejes centrales: al Ejecutivo, al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y a la

Contraloría General del Estado. La gobernabilidad falaz e impuesta del régimen de Correa se la quiso legitimar mediante:

- a. La obra pública.- Que está ahí y es tangible, pero lo que la deslegitima es la corrupción en algunos casos, y en otros, las deficiencias físicas y las obras innecesarias, calificadas por el actual presidente Moreno como de “elefantes blancos”, al referirse a algunas de las escuelas del milenio, por mencionar un ejemplo.

Aquí es pertinente señalar lo dicho por una entrevistada. “Bajo la consigna ‘pero tenemos carreteras’ se violentó derechos humanos”.

- b. La producción de legislación.- Según datos del Observatorio Legislativo, recogido por el diario *El Comercio* el 11 de mayo de 2017, en el segundo mandato de Correa la Asamblea aprobó 73 normas, de las cuales 43 fueron iniciativas del Ejecutivo.

Hay que decir que una cosa es la producción legislativa y otra es la legalidad y legitimidad de esa producción, por solo mencionar dos casos:

- La Ley de Comunicación se aprobó, sin que se hubiera debatido la creación del ente rector y sancionador, la Superintendencia de la Información y Comunicación, conforme a denuncias hechas por los asambleístas de oposición.
- El Código Orgánico de Entidades de Seguridad, que quedó por publicar al final del mandato de Correa, da las facilidades para la creación de cuerpos de seguridad armada desde la sociedad civil, cuerpos que pueden ser conformados por grupos de poder, como un Gobierno de turno, y disputar otro espacio de poder con las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, con las policías municipales, con los servicios de seguridad privada, pudiendo generar conflicto y violencia.

- c. El apoyo ciudadano.- Que se reflejaría en las varias elecciones ganadas, de las cuales Correa ganó la Presidencia durante tres ocasiones.

En este sentido hay que apuntar que no dio paso a las consultas sobre la explotación del Yasuní y, sobre la reelección indefinida.

Según publicación hecha por el portal digital de *La República*, el 8 de octubre de 2014, la encuestadora Perfiles de Opinión publicaba el dato que, a septiembre de 2014, el 93 % de los ecuatorianos quería que se le consulte acerca de la reelección indefinida de las autoridades de elección popular, estudio realizado en las ciudades de Quito y Guayaquil.

Mientras, un estudio realizado en 20 ciudades por la encuestadora Cedatos arrojaba la cifra de que el 73 % de los ecuatorianos quería que se le consulte respecto de este tema.

El régimen acudía a las urnas cuando de las investigaciones se desprendía que ganaba, pero le daba las espaldas a la voz del pueblo cuando estas evidenciaban que perdía; en una democracia plena siempre se le consulta al pueblo.

La gobernabilidad de Moreno se la quiere legitimar por medio de:

- a. El diálogo.- Según noticia recogida por diario *El Telégrafo*, el 21 de noviembre de 2016, Lenín Moreno, aún candidato a la Presidencia, dijo al arribar a Quito que venía: “con la mano tendida para todos los ecuatorianos que quieran dialogar, que quieran hacer acuerdos, que tengan como principal objetivo en su mente los grandes objetivos nacionales”, demostrando desde un primer momento cual iba a ser la prioridad política en su Gobierno. Al respecto Correa y sus seguidores lo han calificado de “traidor”.

De las personas entrevistadas, en lo relacionado con Moreno, salvo una que afirmó que: “no ejerce ningún liderazgo”, las otras afirmaron que era necesario un: “cambio de liderazgo”. En este sentido, se han constituido diferentes espacios de trabajo público-privados para llegar a acuerdos.

Mediante el diálogo se puede conocer el valor del otro diferente, y encontrar puntos comunes, que hagan posible la convivencia pacífica.

Es de apuntar que existieron actores que se quedaron fuera de este diálogo, como por ejemplo la facción correísta de Alianza PAIS, que luego se aglutinó en la organización Compromiso Social.

- b. La consulta popular y el referéndum.- Que acogió el sentir de diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana frente a temas controvertidos, como la llamada Ley de Plusvalía y la reelección indefinida. Se hace uso de la democracia directa.
- c. La lucha contra la corrupción.- Resultado de lo cual se encuentran presos y con sentencias algunos exfuncionarios, como el exvicepresidente Glas y Carlos Pareja Yannuzzelli, exministro de Hidrocarburos, y otros están prófugos, como el excontralor Carlos Pólit.

La legitimidad

Con la legitimidad lograda a partir de la aprobación en consulta popular de la Constitución de 2008, el Gobierno de ese entonces desarrolla las diferentes piezas del “dispositivo de poder” para lograr la gobernabilidad, que para Nohlen (2010) tiene dos elementos: la legitimidad y la efectividad, la primera relacionada con unas elecciones limpias y periódicas, y la segunda con la capacidad del Gobierno para gobernar. Para Sartori (1982), la legitimidad no es solo de entrada, es decir, la

lograda mediante unas elecciones, sino también viene dada por los procedimientos que utiliza un Gobierno para gobernar, y en este sentido se habla de una “governabilidad y legitimidad de procedimiento”, siendo así, la gobernabilidad, al igual que la democracia, sería una fabricación permanente, que se valida por los diferentes niveles de aceptación y rechazo que esta pueda producir en la sociedad. Gran parte de esta legitimidad se construye con la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que son de su interés, y que, como se ha visto, esta participación se limitó a llenar espacios de salones, a llenar formularios de asistencia, a estar en fotos y ruedas de prensa, pero no terminaron con la incorporación de las decisiones de la ciudadanía en la política pública, por lo que ha existido una NO PARTICIPACIÓN, según la taxonomía de Arnstein.

Con esta base conceptual, se puede afirmar que el Gobierno de Correa, sobre todo en el último período presidencial, perdió en legitimidad, mientras que el actual Gobierno de Moreno aún goza de legitimidad procedimental.

Los efectos psicosociales

Si Blanco y De La Corte, en Baró (2003), al hablar de las consecuencias de la represión y el terrorismo, afirman que en el Informe sobre Guatemala: “Recuperación de la Memoria Histórica”, entre los efectos psicosociales que se han detectado se puede señalar: “a) la inhibición de la comunicación; b) alejamiento de procesos de participación social; c) aislamiento social; d) cuestionamiento de valores, y e) desconfianza en el ámbito de las relaciones sociales”, que guardando las debidas distancias históricas, serían aplicables al Gobierno de Correa; si se los pone en positivo, se podría afirmar que las consecuencias psicosociales de un Estado de respeto a la pluralidad política, a la diversidad cultural y a la dignidad de los ciudadanos de un país, que para el caso, es Ecuador, son: a) la libertad y flujo de la comunicación; b) la participación social; c) la inclusión social; d) la confianza, autonomía y reafirmación de los valores individuales y, e) la confianza en el ámbito de las relaciones sociales, que serían aplicables al Gobierno de Moreno.

Puede aún ser prematuro comparar 10 años de gestión, con un año, pero el ejercicio permite identificar diferencias que afectan a la ciudadanía y a la administración pública en diferentes sentidos.

4. Conclusiones

El dispositivo para la gobernabilidad funcionó y funciona de manera calibrada, para Correa y el correísmo, y para Moreno y el morenismo, respectivamente. El régimen de Correa fabricó el nuevo contrato social, la Constitución, en el año 2008; el Gobierno de Moreno produjo el nuevo acuerdo social, la consulta popular y referéndum, en el año 2018, a partir de los cuales se implementa la red estatal hiperpresidencialista, con la que se organiza, ejecuta y vigila la construcción de lo que se entiende y necesita, como gobernabilidad y democracia.

La Función Legislativa produce las leyes a la medida del poder, o para no molestarlo, con las que las funciones Judicial y de Justicia Indígena, y Electoral controlan y sancionan; y con las que la Función de Transparencia y Control Social fabrica la participación ciudadana y el consentimiento.

Correa, en contra de la ingobernabilidad heredada de la partidocracia en el 2007, trabajador y autoritario, con “urgencia” impone su gobernabilidad sustentada en el temor de la sociedad y de la Administración Pública, que desconfían, callan y se desmovilizan. Las libertades individuales no son necesarias porque la obra pública es abundante.

Moreno, en contra del autoritarismo, conflicto y violencia, heredados de Correa y del correísmo en el 2017, dialogante y bromista, con “urgencia” elabora su gobernabilidad, que genera tranquilidad y cierta paz en la sociedad y en la administración pública, aunque el silencio como forma de sobrevivencia aún persiste.

Los dos dispositivos se muestran efectivos desde el punto de vista instrumental de lograr los resultados, pero la legitimidad viene dada también por los medios utilizados para conseguirlos, y en este sentido se puede apuntar que el Ecuador ha transitado de una gobernabilidad que rondaba los límites de la perversidad a una gobernabilidad, que le apuesta al diálogo a la tolerancia y a la unidad, como los pilares de una cultura de paz, que respeta la pluralidad política y la dignidad humana.

5. Referencias bibliográficas

- Baró, M. (2003). *Poder, ideología y violencia*. Madrid: Trota.
- _____. (1988). La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial en el Salvador”. *Revista de Psicología de El Salvador*, n.º 28, vol. VIII: 123-141.
- Calapaqui, K. (2016). *Criminalización de la protesta. 2007-2015, las víctimas del correísmo*. Quito: Ediciones Opción.
- Burbano, F. (Comp.) (2003). La teoría del sistema político. *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 83-106) Quito: Flacso-Sede Ecuador..
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). México: Mc Graw-Hill Interamericana Editores.
- Moreno, V. (2012). *Las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación ciudadana a través del Consejo de participación Ciudadana y Control Social* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Ortiz, R. (Ed.). (2010). *Ciencia política y democracia en su contexto*. Quito: TCE.
- Rosero, M., y Heredia, V. (10/6/2018). Más organizaciones registradas en un año. *Diario El Comercio*. Sección política.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Tomos I y II. Madrid: Alianza Editorial.

5.1. Linkografía

- Arias, D., Guerrero É. (2017). *Un estudio que revela el discurso estigmatizante contra las mujeres en los enlaces sabatinos*. Recuperado el 21/5/2017 de www.fundamedios.org.
- Clickresearch (2018). *Click Report junio 2018*. Recuperado el 12/6/2018 de <http://bit.ly/2GPLnLQ>.
- Dallorso, N. (2012). Notas sobre el uso del concepto de dispositivo para el análisis de programas sociales. *Espiral, estudios sobre Estado y sociedad*, vol. XIX, n.º 54. Recuperado el 18/5/2018 de <http://bit.ly/2Kfjx9l>.
- Diario El Expreso (6/12/2017). Las verdades de Eduardo Mangas. Recuperado el 22/5/2018 de <http://bit.ly/2M2NJLS>.
- Diario El Universo (6/11/2018). Entrevista a Miguel García Falconí. Recuperado de <http://bit.ly/2KqjKVX>, el 29 de mayo de 2018.
- Ecuadorinmediato.com (Mayo de 2018). Click Report. Mayo 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2GKoWYn>.
- El Ciudadano (2018). Los enlaces ciudadanos se realizaron en 157 cantones del Ecuador. Recuperado el 9/6/2018 de <http://bit.ly/2yGr1jH>.

- Fundamedios (2018). Contribución Conjunta para el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal a Ecuador. Recuperado el 21/5/2018 de <http://bit.ly/2YtAfIP>.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., y Castillo, J. (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Recuperado el 1/6/2018 de <http://bit.ly/2T8aL4p>.
- Larrea, C. (2017). *Conservación de la biodiversidad y explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de [www.uasb.edu.ec>documents>Larrea,+C-CON-027-Conservacion.pdf](http://www.uasb.edu.ec/documents/Larrea,+C-CON-027-Conservacion.pdf).
- La República (11/6/2017). Moreno dice que ahora se respira aires de libertad. Recuperado el 29/5/2018 de <http://bit.ly/2MGFi8y>.
- _____ (8/10/2014). Según Perfiles de Opinión, el 93% quiere consulta para la reelección indefinida. Recuperado el <http://bit.ly/2GLXMjY> de 29/5/2018.
- Ministerio del Interior (2018). Organigrama del Ministerio del Interior. Recuperado el 19/5/2018 de <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/organigrama-del-ministerio-del-interior/>
- Ministerio de la Política (2018). Decreto Ejecutivo 1522. Recuperado el 12/6/2018 de <http://bit.ly/33fexgW>.
- Nohlen, D. (s/f). *Fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma institucional en América Latina. Diez conclusiones*. Recuperado el 21/5/2018 de <http://bit.ly/2ML6piq>.
- Pásara, L. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Recuperado el 22/5/2018 de <http://bit.ly/31chEoi>.
- Presidencia de la República del Ecuador (7/72011). Decreto Ejecutivo 813. Recuperado el 29/05/2018 de <http://bit.ly/2YJAn93>.
- _____ (27/10/2017). Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales. Recuperado el 29/5/2018 de <http://bit.ly/2KfPrHm>.
- _____ (2015). *Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador*. Recuperado el 19/5/2018 de <http://bit.ly/2YHDcr6>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Recuperado el 21/5/2018 <http://bit.ly/2M1jO6J>.
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (s/f). Recuperado el 19/5/2018 de <https://www.sot.gob.ec/>

Secretaría Nacional de Comunicación (14/5/2018). Boletín Oficial 345. Recuperado el 22/5/2018 de <http://bit.ly/2KvcBZe>.

5.2. Material audiovisual

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (2018). Audio del Conversatorio: *10 años de resistencia. La criminalización de la protesta social*. Organizado en la sede de la Universidad en Quito, el 23/5/2018.

Moreno, S., y Moreno, V. (2018). Audios de las entrevistas realizadas a 5 personas, entre el 30 de mayo y el 4 de junio de 2018, Quito.

_____ (2018). Textos de las entrevistas realizadas a 8 personas, entre el 30 de mayo y el 11 de junio de 2018. Quito.

Otros

Ministerio del Trabajo. Oficio n.º MDT-CIIET-2018-0016-OF. Solicitud de información externa. Quito, D.M., 8 /6/de 2018.

Superintendencia de la Comunicación e Información SUPERCOM. Oficio Nro. SUPERCOM-PC-IGJI-0027-2018. Atención a solicitud de información. Quito, 4/6/2018.

La intervención del Estado en la economía: el papel de la Administración Pública en la economía

Marcelo Varela y Po Chun Lee

Las ideas de los economistas y los filósofos políticos... son más poderosas de lo que comúnmente se cree. Los hombres prácticos que se suponen exentos por completo de cualquier influencia intelectual son generalmente esclavos de algún economista difunto.

John Maynard Keynes

1. Introducción

LAS IDEAS SOBRE el rol del Estado en la economía han sido objeto de discusión desde tiempos antiguos y hasta la actualidad. Esto abarca el problema de determinar cuáles deben ser las funciones del Estado y hasta dónde este debe intervenir en el mercado. Thomas Hobbes (2009) admitía el limitado poder de los dominios públicos y admitía los impuestos y el crédito público. Para Smith (1776) el Estado debía defender la nación de cualquier agresión, preservar el orden y la justicia, así como preservar el sistema institucional mediante la normativa y la obra pública. En su libro cuarto, Smith crítica a la fisiocracia y al mercantilismo, así como inferencias de política y condena a los monopolios y a la intervención de gremios. Mientras, en su libro quinto, establece las finanzas públicas a partir de la obtención de ingresos, realización de los gastos, y eso se lo debía realizar mediante el cobro de impuestos, las aduanas, a partir de un fuerte proteccionismo del Estado para que la industria se fortalezca.

A pesar de las ideas de los filósofos-políticos, la expansión del comercio y el sostenimiento de las guerras estuvieron estrechamente ligados, desde principios de la Edad Media, determinando el rol del Estado en la influencia de la economía. Durante mucho tiempo el financiamiento público fue vital para financiar actividades como ferrocarriles y otras industrias. Después de la Primera Guerra Mundial el crédito público resurge como instrumento de política económica. Además, la sociedad empieza a demandar del Estado servicios de salud, educación, comunicaciones, seguridad, justicia, etc.

Posteriormente, con el apareamiento de la escuela neoclásica, en el siglo XIX, se consideró que debía disminuirse al mínimo las funciones del Estado y no intervenir en el mercado, ya que la autorregulación del mercado lograba automáticamente que el mercado funcione bien; a esto lo denominaron la mano invisible. Las funciones públicas eran en el mejor de los casos un mal necesario, y el sistema tributario no debía alterar los precios de mercado. Pero, más adelante, se considera la necesidad de una política social y lograr una distribución más equitativa de los ingresos y el aumento del consumo colectivo por la comunidad como un todo. Con la depresión de 1929, se pusieron de relieve el problema de la inestabilidad de los negocios y la falta de control del estado. Esto planteó el logro de la estabilidad económica y el pleno empleo como objetivos de política económica. Para ello, el Estado debía generar un buen funcionamiento del mercado y generar las mejores condiciones para que esto suceda. Estas condiciones estaban dadas por la política económica y el ordenamiento del sector público y las finanzas públicas.

Esta situación determinó varias perspectivas sobre el Estado y el logro del funcionamiento del mercado. Desde una perspectiva orgánica, la sociedad es un organismo natural, un país, es un todo orgánico, de la misma forma que lo es un cuerpo, y cada individuo solo cobra significado como parte de la comunidad. Desde una perspectiva orgánica del Estado, el bien individual se define con respecto al bien común, la comunidad prevalece frente a los individuos y los objetivos sociales se establecen por el Estado, el cual conduce a la sociedad hacia su realización. Desde una perspectiva mecanicista, el Estado no es parte orgánica de la sociedad, es un invento creado por los individuos para alcanzar mejor sus objetivos y el individuo es el foco de atención, no el grupo. Por tanto, el Estado procura el “bien del pueblo”, el problema es determinar ¿qué es el “bien del pueblo”? y ¿cómo debe actuar el Estado para promover el bien?, preguntas que se van resolviendo más adelante.

2. El papel del Estado en la economía

Para concretar el papel del Estado en el funcionamiento de la economía, se debe considerar el proceso evolutivo de este, el tránsito del Estado guardián al Estado protagonista, el Estado promotor, el Estado emprendedor, el Estado social. El Estado guardián se dio durante el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, aunque en América Latina y África se extendió hasta inicios del siglo XX, basado en el liberalismo partidario de la no intervención del Estado. No obstante, desde esa época se reconocían tres limitaciones: 1) la desigualdad en el reparto inicial de

la propiedad, 2) la existencia de necesidades básicas colectivas que el mercado no satisface, y 3) la existencia de actividades económicas que se configuran en forma de monopolios naturales. El Estado se convertiría entonces en un Estado-guardián, cuya misión era garantizar el buen funcionamiento del sistema e impedir que nadie interfiriera en su marcha. Mientras que el Estado protagonista, promotor, emprendedor, el Estado social surge desde la Primera Guerra Mundial, en el momento en que se pasó a un mayor intervencionismo del Estado en las economías de mercado. Nace así la idea de Estado-protagonista, que otorga al Estado la dirección y organización de la economía. La necesidad de este cambio se justificó debido a que la toma de decisiones desde los intereses particulares del mercado no aseguran los intereses generales de la sociedad.

De esta manera, el Estado debe garantizar el funcionamiento del sistema económico. Para ello, debe intervenir ante el reparto desigual de la propiedad aplicando medidas de redistribución de la riqueza; debe intervenir ante la existencia de las necesidades básicas que el mercado no satisface ofreciendo bienes y servicios públicos; ante la existencia de actividades que no son monopolios naturales, controlando las empresas monopólicas o los grados de monopolio o concentración en la economía, aplicando un sistema fiscal progresivo y una política monetaria suave y expansiva.

Funciones económicas del Estado

En este entorno de intervención del Estado en la economía, la función económica de este se ha caracterizado por dos enfoques: 1) desde el punto de vista tradicional, y 2) desde el punto de vista moderno.

Desde el punto de vista tradicional, el Estado debe: a) proveer bienes públicos, b) intervenir en casos de virtual monopolio natural, y c) intervenir en casos de divergencias entre costos o beneficios sociales y privados. Desde el punto de vista moderno, en cambio, el Estado debe: a) asignar los recursos de forma eficiente, b) estabilizar la actividad económica, y c) redistribuir el ingreso y la riqueza.

Visiones económicas de la intervención del Estado

En la discusión de la intervención del estado, las dos corrientes de la economía han caracterizado esa intervención de la siguiente manera:

Los monetaristas o neoliberales, herederos de la tradición del liberalismo clásico en su creencia de la armonía y autoregulación del mercado, reivindican la plena autonomía del mercado. El Estado debe limitarse a garantizar el libre juego del mercado y controlar la cantidad de dinero y la inflación. Critican el peso del Estado en la economía, así como la utilización de los mecanismos fiscales.

Por otro lado, los neokeynesianos mantienen el planteamiento keynesiano sobre la necesidad de la intervención pública. El mercado no garantiza por sí solo el equilibrio y el pleno empleo. El mercado tiene fallos que deben corregirse. El Estado debe intervenir con medidas fiscales y monetarias para estabilizar la economía. Proponen la economía del bienestar.

Finalmente, los poskeynesianos amplían el planteamiento keynesiano sobre la necesidad de la intervención pública. El mercado no garantiza por sí solo el equilibrio y el pleno empleo. El mercado debe estar regido por la demanda efectiva. El Estado incluso puede crear mercados para satisfacción de las necesidades. El Estado debe intervenir con medidas fiscales y monetarias para estabilizar la economía. Proponen el estado del bienestar.

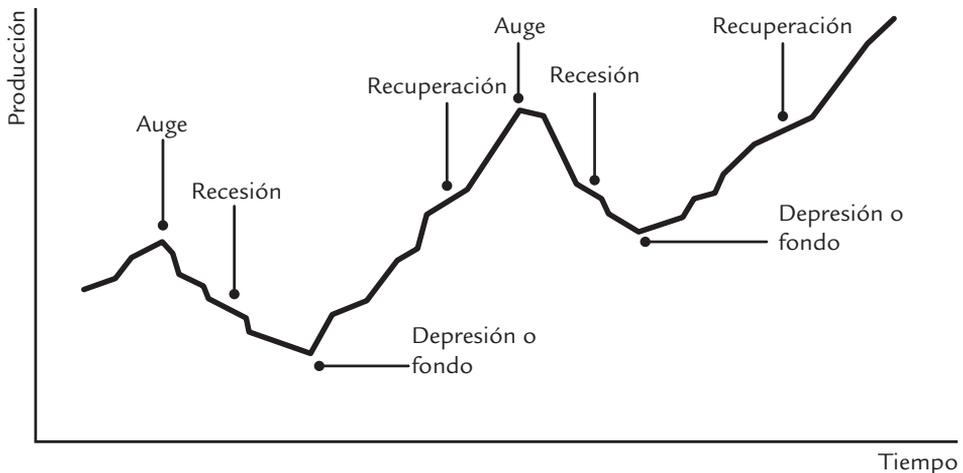
Las funciones del Estado y la corrección del mercado (fallos del mercado)

1. Las funciones del Estado se centran en corregir los fallos del mercado:
2. Para evitar falta de competencia o grados de monopolio u oligopolio, así como estados de concentración en la economía porque en el mercado aparecen situaciones de falta de competencia en las que se producen monopolios u oligopolios, es decir, situaciones en las que una o varias empresas son suficientemente fuertes como para influir sobre el precio de un bien o servicio y la cantidad a producir de ese bien o servicio. Se habla entonces de competencia imperfecta. El objetivo empresarial entonces es producir menor cantidad y a mayor precio, en contra de los deseos de los consumidores. La ausencia de competencia puede retrasar la adopción de innovaciones tecnológicas o la disminución de los derechos del consumidor. Ante esta situación, son los consumidores los que demandan al Estado para que intervenga para evitar el desequilibrio, como por ejemplo mediante leyes antimonopolio.
3. Para evitar externalidades negativas dadas en el ámbito económico, social y ambiental. Existen externalidades en el momento en que la actividad de una empresa o de un consumidor produce efectos externos que afectan a terceros. Estas externalidades a veces son positivas para la sociedad (beneficios sociales) y a veces negativas (costes sociales).

Externalidades negativas pueden darse cuando una empresa que contamina provoca consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad. Externalidades positivas, por ejemplo, cuando un descubrimiento científico permite a diferentes empresas farmacéuticas desarrollar medicamentos que provocan consecuencias positivas para la sociedad. En ninguno de los dos casos el precio refleja el coste real, es decir, los costes individuales de la empresa, más los costes sociales. El Estado puede intervenir para impedir las externalidades negativas (aumentar impuestos a empresas contaminantes) o para favorecer las externalidades positivas (dar ayudas económicas a la investigación).

4. Para evitar los ciclos económicos y los problemas que pueden generarse de estas variaciones en el proceso económico. En los ciclos económicos, teóricamente, el mercado organiza la producción y distribución de bienes y servicios por medio de su adecuación a la oferta y la demanda, con ayuda de los precios. Aunque la idea es que se produzca al menor coste posible lo que los consumidores demanden, esto no siempre ocurre así, produciéndose fallos y limitaciones del mercado. Uno de los fallos más significativos se da en relación con los ciclos económicos, es decir, la alternancia de períodos de expansión y recesión económica. La estructura cíclica de este proceso provoca efectos no controlables por el mercado: a) en épocas de expansión, aumenta el PIB y crece el empleo, b) en épocas de recesión, se reduce el PIB y aumenta el desempleo. Dos de los ejemplos más significativos para ilustrar los ciclos económicos fue la Gran Depresión, producida como consecuencia del Crack bursátil de 1929; y la crisis financiera y de vivienda del año 2009.

Cuadro 1
Ciclos económicos



5. Para obtener ingresos del Estado para cubrir las necesidades de la población, como la entrega de bienes públicos a toda la sociedad, generar condiciones de equidad. Para ello, debe utilizar política fiscal basada en un sistema fiscal progresivo. Además, esta función debe buscar asegurar la seguridad social, ya que esta funciona como un fondo o seguro que da prestaciones a los ciudadanos, a cambio de las cotizaciones aportadas por cada individuo al Estado por medio los impuestos. Originalmente surge como un seguro entre los trabajadores de la misma profesión, para asegurar enfermedades, accidentes, etc. En la actualidad todos los agentes económicos (empresas y trabajadores), están obligados a cotizar a la seguridad social; con dichas aportaciones el Estado ofrece prestaciones sociales al conjunto de la sociedad, no solo a los que han cotizado. Se busca con ello, un sistema de compensación de las desigualdades entre los ciudadanos.
6. Para regular la actividad económica, así como la provisión de bienes públicos y las condiciones de equidad en la población en general. Los bienes públicos se definen como el tipo de bienes cuyo consumo es indivisible y del que no se puede excluir a ninguna persona, por lo que deben ser ofrecidos por el sector público. Esto se produce porque ninguna empresa estaría interesada en producirlos, al no poder cobrar su precio. Se trata de bienes y servicios compartidos, lo que contrasta con la individualidad del consumo privado. Los ejemplos más significativos los encontramos en educación, sanidad o infraestructuras; si dependieran exclusivamente de la iniciativa privada, la oferta sería inferior a la requerida para satisfacer las necesidades sociales y su acceso estaría determinado por el nivel económico, generando exclusión de bienes y servicios básicos para la sociedad.

Para el logro de todas estas funciones, el Estado debe establecer impuestos que le permita la entrega de bienes públicos a toda la población y generar condiciones de equidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Las economías de mercado pueden ser productivas y eficientes en la producción de riqueza, pero no así en el reparto de riqueza. Por eso, el Estado desempeña un papel fundamental en la distribución de la renta, transfiriéndola de quienes tienen más a quienes tienen menos. El mercado se rige por la capacidad monetaria, de tal forma que quien no disponga de renta no podrá participar del mismo. Por tanto, el Estado trata de reducir las desigualdades mediante diversas actuaciones, como el establecimiento de igualdad de oportunidades educativas, protección al desempleo o la erradicación de la pobreza.

Medidas de política económica como mecanismo de la intervención en el mercado

Para cumplir con estas funciones, el Estado debe aplicar medidas de política económica que se deben diferenciarse en el tiempo y en la aplicación:

- Las desarrolladas a corto plazo o coyunturales, destinadas a estabilizar la economía. Estas medidas son: política fiscal, política monetaria, política exterior o comercial, y política de rentas.
- Las desarrolladas a largo plazo o estructurales, orientadas a crear las condiciones favorables para lograr el mayor crecimiento posible de la economía, bajo la idea de pleno empleo y estabilidad. Estas medidas pueden ser: modernización o reorganización de un sector económico o región, planificación de objetivos y prioridades para el futuro, política de nacionalizaciones o privatizaciones.

La búsqueda de estas medidas deben tener como objetivo la condición de equilibrio macroeconómico acorde al planteamiento keynesiano: La demanda agregada determina la renta de equilibrio. Entonces para mantener el equilibrio de la economía habrá que: 1) modificar la demanda agregada con: política fiscal, política monetaria y política comercial; 2) modificar la oferta agregada con políticas de renta¹ y políticas estructurales.² Además de una regulación de los precios para que el aumento de los salarios no afecte a la inflación. De esta manera, la demanda agregada aumentará si:

1. Aumenta el tipo de cambio (favorecen exportaciones frente a importaciones)
2. Aumenta la renta de los países a los cuales vendemos bienes y servicios (incremento de las exportaciones)
3. Descienden los precios nacionales (desestimulo a las importaciones)
4. Aumentan los precios de bienes y servicios extranjeros (desestimulo a las importaciones).

Por tanto, la política económica como determinante de la intervención del Estado en la economía, tiene como principales objetivos, los siguientes:

1 Las políticas de renta persiguen una distribución más justa y flexible de las rentas a los factores de producción, por medio de incentivos.

2 Las políticas estructurales son usadas por el Estado para incidir sobre los sectores de la economía por medio de políticas de innovación tecnológica. Un ejemplo de política de oferta es fomentar la productividad y estímulo a las innovaciones.

1. Pleno empleo. Garantizar la creación neta de puestos de trabajo para proporcionar un nivel de vida razonable para todos los miembros capacitados de la fuerza laboral disponible. Indicadores: tasa de desempleo, distribución del empleo/desempleo por edades, por sexos, por regiones, etc.
2. Estabilidad de precios. Mantenimiento del nivel general de precios, o una tasa de inflación reducida. Indicadores: índice de precios al consumo, índice de precios al por mayor y otros índice de precios.
3. Distribución de la renta y la riqueza. Reducción progresiva de las diferencias entre los niveles de ingresos personales, la concentración de la riqueza y la provisión de bienes públicos. Medición: la distribución del total de la renta disponible acumulando los percentiles de familias de acuerdo con la renta familiar total, coeficiente de Gini, etc.
4. Equilibrio de la balanza de pagos. Reducir el déficit exterior a medio plazo, mantener un nivel de reservas de divisas y la solvencia frente al exterior. Indicadores: saldo de la balanza por cuenta corriente, evolución de la balanza comercial, evolución del tipo de cambio.

La organización del sector público en Ecuador y las medidas de política económica como parte de la intervención del estado en la economía

Para la intervención del Estado en la economía, y un cambio en el sistema económico para su buen funcionamiento, el sector público debe tener una organización que le permita cumplir con estos objetivos de política económica, que lo que debe buscar es las condiciones de distribución de la riqueza y mejoras tanto económicas cuanto sociales.

Así, el sector público en Ecuador está organizado en lo que se denomina sector público no financiero, a partir del cual la intervención del Estado puede ejecutarse de mejor manera. El sector público no financiero concentra las instituciones que pertenecen al Gobierno central y a las entidades descentralizadas y autónomas, y todos los ingresos obtenidos de estas instituciones se direccionan al Presupuesto General del Estado, mediante la cuenta única del tesoro, que aparece a partir del año 2008, cuando por primera vez se sabe con exactitud los ingresos y egresos que tienen todo el sector público del país, ¿cómo sería antes el manejo de lo público? Además, las operaciones del sector público no financiero permite cumplir con las funciones que tiene el estado en la economía.

Por tanto, para el cumplimiento de la intervención del Estado en la economía, este debe procurar obtener ingresos públicos y generar gasto

público para el cubrimiento de las necesidades del Estado y el estímulo de la demanda agregada mediante la inversión y el gasto público.

Por un lado, los ingresos públicos son sumas de dinero que el Estado y los demás entes públicos perciben y pueden emplear en el logro de sus fines. Por tanto, el ingreso público se caracteriza por:

1. Es siempre una suma de dinero. No constituyen ingresos públicos las prestaciones *in natura*, es decir las que no adoptan la forma de recursos monetarios, sino la prestación en especie o prestaciones personales, aunque sean susceptibles de valoración económica.
2. Percibida por un ente público. El calificativo de público hace referencia al titular del ingreso y no al régimen jurídico del mismo.
3. Tiene como objetivo esencial financiar el gasto público. Ello no impide el empleo de tributos con fines extra fiscales.

De esta manera, todo Gobierno necesita hacerse de fondos, mismos que le sirven para financiar el gasto público. Dada la naturaleza de las funciones públicas, muchas de las cuales no pueden ser consideradas dentro del mercado, los Gobiernos necesitan desarrollar una política de ingresos. Los ingresos del sector público son, por excelencia, los tributos: impuestos, tasas y contribuciones; además de ingresos no tributarios (multas, rentas, intereses, ventas de especies, ingresos petroleros, etc.), igualmente pueden recibir donativos (transferencias), vender activos (privatizaciones), o bien financiarse mediante operaciones de endeudamiento (préstamos, venta de bonos; ya sea en el exterior o al interior).

Considerándose al ingreso en economía, como el pago en dinero u otras formas, que se obtienen del uso de la riqueza y del trabajo humano (Wooders, 1999). Esta definición proviene de las teorías de la producción y la utilidad, por consiguiente es inoperante para el campo de lo público, ya que el ingreso público debe justificarse por otras razones: justicia, facilidad, eficiencia, poder, etc. En materia de economía pública, los ingresos no obedecen a las motivaciones que se operan en la economía privada, ya que no necesariamente debe existir una contraprestación inmediata de bienes y servicios; es más, habrá quienes de forma deliberada recibirán menos de lo que le han proporcionado al Gobierno y viceversa (Falkinger, 1994).

En la determinación de los ingresos del Estado están los ingresos corrientes, que son aquellos que se reciben por el hecho de ser Gobierno,

es decir, que se logran mediante la afirmación positiva legal, la legislación. Los tributos pueden ser: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Otros no tributarios: tasas, contribuciones. Venta de bienes y servicios. Ingresos financieros y transferencias (donaciones). Los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos públicos, siempre y cuando el sector público no disponga de bienes esenciales, por lo general naturales: petróleo, gas, cobre, minerales, etc. “La fijación de impuestos constituye el más penetrante y privilegiado ejercicio del poder público” (Groves, 1977, p. 56). Para obtener revelación voluntaria de los tipos, es necesario internalizar la función objetivo del principal mediante la transferencia (Clarke, 1971).

Por otro lado, el Estado tiene el gasto público, considerándose el gasto como una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. El gasto público tienen una gran importancia para los Gobiernos, puesto que le permiten cumplir con dos funciones económicas generales: 1) asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado, y 2) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia (García, 2004). Estas funciones se cumplen principalmente mediante transacciones de gasto, que en el sistema de economía de las finanzas públicas se clasifican de dos maneras: una clasificación económica y una clasificación funcional.

El gasto debe cumplir también la condición de retorno. La actividad del Gobierno tiene la finalidad de satisfacer necesidades humanas. Algunas de estas se satisfacen de forma individual, pero otras requieren cooperación para un mejor logro. El Gobierno es una de ellas, pero con diferencias notables respecto de las privadas. Pero también, el gasto debe tener un retorno especial. Es obligatorio depender de un Gobierno, así como de las cargas financieras que lo acompañan. Gozamos de un beneficio colectivo que brinda el Gobierno (seguridad, diplomacia, defensa, justicia, legislación, salud pública, mejor educación, obras, infraestructura, etc.). En economía pública, el sentimiento egoísta es menos fuerte, por tanto es la utilidad social y no las ganancias la meta más frecuente en materia de lo público (Wagner y Weber, 1977).

Así también, dentro del gasto público están los gastos corrientes que son los que se utilizan para el funcionamiento normal del aparato público. Se incluye: sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, gastos financieros: intereses de la deuda pública, seguros, comisiones,

etc., y transferencias corrientes: hacia el sector privado y hacia el exterior. Mientras, los gastos de capital corresponden a inversiones (FBKF): construcciones (carreteras, edificios, puertos, aeropuertos, etc.), terrenos, intangibles (*software*), bienes muebles, etc., capital humano, transferencias de capital: hacia el sector privado, hacia el exterior.

En este ámbito de intervención del Estado en la economía, el gasto público como elemento constitutivo de un buen funcionamiento de la economía, podría centrarse en la Ley de Wagner o la Ley del Crecimiento Secular del Gasto Público. Ley según la cual el crecimiento de las actividades del Estado (del gasto público, en definitiva) es consecuencia ineludible del mayor bienestar o progreso económico y social que acompaña a una creciente industrialización (Wagner, 1958). También se le conoce bajo la denominación de ley de las actividades crecientes del Estado.

Las razones de Wagner para el crecimiento del gasto público son:

- Las sociedades más desarrolladas son más complejas, con mayor número de conflictos entre sus miembros, lo que requiere una mayor intervención del Estado para su solución. Esto requiere de aumento de las funciones administrativas y protectoras del Estado debido a la sustitución de la actividad privada por la pública. Además, como consecuencia de la mayor complejidad de las relaciones legales y de las comunicaciones, que acompaña inevitablemente a la mayor división del trabajo debido a la industrialización, surgen nuevas necesidades de la actividad pública reguladora y protectora. El incremento de la densidad de población y de la urbanización son causas adicionales conducentes a un aumento de los gastos públicos para el mantenimiento de la ley y el orden y en la regulación económica con el fin de mantener el eficiente funcionamiento de la economía frente a las mayores fricciones de la vida urbana (Jaen, 2018).
- Los bienes y servicios públicos se caracterizan por ser superiores y elásticos. La elasticidad de la renta es superior a la unidad. Por ello, al incrementarse la renta, el deseo de que aumente el gasto público es mayor.

Así, el gasto público alterará la demanda generando desplazamientos de la demanda, variaciones de la renta y tipos de bienes. La cantidad de mercancías que los consumidores están dispuestos a comprar depende de un conjunto amplio de variables: de su precio, de las cantidades que ya posean, del precio y disponibilidad de otras mercancías sustitutivas y complementarias, de sus ingresos y de las expectativas que tenga acerca de su renta futura y la evolución de los precios.

Pero debemos considerar que el aumento de la renta es uno de los factores que hacen modificar la cantidad que estamos dispuestos a comprar de un bien. Normalmente, cuando los ingresos de los consumidores aumentan, también crece la disposición a comprar un bien a cualquiera de sus precios en el mercado. No obstante, esto no ocurre con todo tipo de bienes, hay bienes cuya demanda disminuye cuando aumentan los ingresos de los consumidores. Los economistas suelen denominar los bienes, según el comportamiento de la demanda de los mismos ante un cambio de la renta (Thorton, 1988), así:

- Bienes normales o superiores: son aquellos cuya demanda aumenta cuando la renta aumenta (es el caso más habitual).
- Bienes inferiores: son aquellos cuya demanda disminuye cuando la renta aumenta (por ejemplo, las personas con altos ingresos muestran una clara tendencia a usar menos el autobús que las personas con rentas más bajas).

La categoría de bienes inferiores y superior se relaciona, a su vez, con la categoría de bienes sustitutivos. Los bienes sustitutivos son aquellos que, aunque diferentes entre sí, pueden satisfacer la misma necesidad del consumidor. En tal caso es el consumidor el que elige entre uno y otro bien, por ejemplo, viajar en avión o por carretera. Dentro de los bienes sustitutivos se habla de bienes inferiores y superiores.

Los bienes inferiores son aquellos que no satisfacen tan bien las necesidades de los consumidores como los bienes superiores. Los bienes inferiores se compran en cantidades relativamente grandes cuando la renta de los consumidores es baja, pero cuando el ingreso de estos aumenta se produce una sustitución gradual por los bienes superiores.

Por un lado, los bienes y servicios públicos, especialmente los bienes públicos puros (defensa, seguridad, justicia), son considerados bienes superiores porque no tienen buenos sustitutos y son imprescindibles (Jaen, 2018). Por tanto, la demanda de los bienes y servicios públicos aumenta cuando la renta de los consumidores aumenta. Esto es, los ciudadanos siempre desearán que haya más seguridad, más justicia, más defensa. En las sociedades más desarrolladas se exige más gasto público en bienes y servicios públicos. También, la elasticidad renta de la demanda de bienes públicos es elástica porque la demanda de los mismos aumenta cuando la renta aumenta.

De esta manera, el determinar las funciones del Estado y conseguir un buen financiamiento del mercado requiere del primero la utilización de recursos, mismos que deben ser obtenidos por los diferentes niveles de gobierno para direccionar los recursos de forma eficiente hacia el mercado y la ciudadanía. De esta manera, la intervención del Estado en la economía requiere de un buen funcionamiento de las finanzas públicas.

3. El marco legal institucional del sector público en Ecuador

Fue creado para dar sostén a las finanzas públicas y con ello afectar la intervención del Estado en la economía, ya que es mediante las finanzas públicas que se determinan las políticas económicas como búsqueda del bienestar desde un entorno de intervención del Estado en la economía.

Según la Constitución Política de la República, Art. 299.- El Presupuesto General del Estado se gestionará por medio de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes. En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados, y las demás cuentas que correspondan. Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 3.- Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.

Además, la Constitución del Ecuador del año 2008 se refiere en los Art. 262 y 263 sobre las competencias de los Gobiernos locales o subnacionales de la siguiente manera: “6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencias de tecnologías necesarias para el desarrollo [...] 7. Fomentar las actividades productivas”. Además, el Art. 270 refiere que “Los Gobiernos locales o subnacionales generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”. Para ello, en el Art. 284 se menciona que “La política económica tendrá los siguientes objetivos [...] 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación de conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias” basado en el marco del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad, 2017).

4. Las finanzas públicas como componente de la intervención del estado en la economía

El estudio de las finanzas públicas se ha centrado en la idea clave que *gobernar es gravar para gastar*. El problema del financiamiento de la actividad estatal es tan antiguo como la historia de la civilización. La disciplina que se ocupa de su estudio tiene un abordaje sistemático recién desde hace 250 años. ¿A qué se debe? Por un lado, carencia de un cuerpo sistematizado de conocimientos para entender la realidad económica; por otro, desinterés por el conocimiento debido a la falta de constitución del denominado Estado moderno, disciplina también denominada ciencia de las finanzas o economía financiera, la cual tiene dos enfoques (Samuelson, 1954 y 1955; Musgrave, 1959):

1. Abordaje institucional (examen de las instituciones involucradas en la actividad financiera del Estado con predominio jurídico financiero). Predomina por casi 200 años el interés por estudiar la distribución de la carga estatal.
2. Enfoque funcional (análisis de los efectos económicos de la actividad financiera del Estado). Enfoque de las fallas del Mercado.

La palabra finanzas es un derivado del verbo latino *finer*, cuyo significado es terminar o pagar. Así, el concepto de finanzas comprende todo lo relativo a pagar, en el cual además del acto de terminar con un adeudo, también queda incluida la forma de manejar aquello con que

se paga y la forma en la que se obtuvieron los recursos necesarios para estar en posibilidad de realizar los pagos.

Constituyéndose las finanzas públicas en un aspecto central para definir o tipificar un sistema económico. La definición del sistema económica está determinado por la aplicación de una de las visiones de las escuelas económicas:

Desde la visión neoclásica-neoliberal, las finanzas públicas deben enmarcarse en las finanzas sanas, en las cuales hay que mantener el equilibrio presupuestario, no generar déficits fiscales, y el Estado es el problema. Esto implica que el Estado debe reducirse al mínimo y aplicar políticas económicas direccionadas a beneficiar al mercado, entre otras, reforma tributaria, en la cual la preponderancia sea hacia impuestos indirectos, reforma laboral para generar productividad y competitividad definida por reducción de salarios y flexibilización salarial, y un fuerte aperturismo o direccionamiento de la economía hacia el mercado externo. Todas estas medidas económicas definirán mecanismos de explotación y acumulación, superponiendo al mercado por sobre la sociedad, o la sociedad se la supedita al mercado.

Desde la visión heterodoxa, las finanzas públicas deben comprender las finanzas funcionales, en las cuales el déficit debe estar en función de la demanda efectiva y las necesidades de la población. Cuando se requiere más se adentra en déficit, en el largo plazo el déficit se reduce luego de cubrirse las necesidades. Y el Estado es parte de la solución. En esta visión, las reformas tributarias se extienden hacia sistemas fiscales progresivos y direccionamiento de los impuestos directos por sobre los directos, así como un programa de protección al trabajador en condiciones en las cuales el mercado funciona en estado perfecto por aplicación de políticas monetarias diseñadas en el acceso y financiamiento de las micro y pequeñas empresas basadas en tasas de interés bajas, así como en la generación de condiciones en las cuales todas las empresas participan del mercado en igualdad de condiciones. Todas estas medidas económicas definirán mecanismos de distribución y generación de empleo, superponiendo a la sociedad por sobre el mercado, o el mercado supeditado a la sociedad.

Entonces surge la pregunta de ¿qué es lo económico o qué significa la voz economía? Se originó entre los griegos; se forma con el sustantivo *Oikos*, que significa casa, y la terminación *Nomos*, del verbo *nemein*, que significa arreglar, administrar, manejar. Con estos elementos quedó integrada la palabra *oikonomos*, que significa el administrador de una casa.

En este entorno de participación del Estado sobre la economía y en la definición de políticas económicas para la determinación de un sistema económico diferente, el objeto de las finanzas públicas se centrará en investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro orden público se procuran las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas. De esta manera, surge la actividad financiera del Estado que la ha definido el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega (1970) como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines” (p.17).

En lo concerniente a la administración financiera, se puede indicar que se han presentado profundas transformaciones al igual que la administración pública en general, y se puede destacar que la administración financiera pública experimenta cambios en su operatividad y estructura, modificando los clasificadores de gastos, en los cuales se desarrolla mayor flexibilidad para el traslado de ítems presupuestarios y períodos fiscales, y se adecúa el proceso presupuestario para hacer más explícita la relación entre asignaciones de recursos y resultados, sean estos pasados o esperados (Guzmán y Sangines, 2014).

Las transformaciones experimentadas en la gestión de la administración financiera, motivados principalmente por la ampliación de los servicios públicos ante la demanda de estos, coadyuvada por el desarrollo de las Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (TIC). Es por estas razones que se plantea que el diseño del presupuesto es un instrumento eficaz para controlar el gasto público que permite asignar los recursos públicos de acuerdo con las necesidades estratégicas del Gobierno, efectuando un uso eficaz y eficiente de estos para asignar a dichas prioridades [CITATION Rui08\| 12298], se habla del presupuesto por desempeño. Finalmente, para corroborar lo afirmado, en lo concerniente a la conformación de presupuestos, se plantea:

Los presupuestos deben entenderse como uno de los principales procesos que organizan la gestión pública, en cualquiera de sus formas. Un presupuesto bien estructurado permite, en principio, darle sentido estratégico, coherencia y cohesión al sector público. Por esta razón, no es sorprendente que los sistemas presupuestarios estén

sufriendo importantes transformaciones, entre ellas, el surgimiento del Presupuesto por Resultados (PPR) o el Presupuesto Basado en el Desempeño (PBD).

Desde este ámbito, la actividad financiera del Estado conoce tres momentos fundamentales:

1. El de la obtención de ingresos, los cuales pueden llegar al Estado tanto por instituciones de derecho privado, por ejemplo, la explotación de su propio patrimonio (empresas, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de instituciones de derecho público, como por ejemplo los diversos tipos de tributos o la emisión de bonos.
2. El de gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales con carácter permanente; y
3. El de la realización de erogaciones para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios públicos

Por otro lado, las etapas de la actividad financiera del Estado están constituidas por el estudio de las finalidades a las que pretenden servir los distintos programas de ingresos y gastos gubernamentales. La que consiste en el conocimiento de los efectos económicos de los programas de los referidos ingresos y gastos públicos. La última, que consiste en instrumentar la política a perseguir, esto es, elegir los medios más eficaces para lograr las distintas finalidades. Por otra parte, la actividad financiera estatal explicaría las causas que condicionan a las autoridades públicas en el proceso de toma de decisiones. El objeto sería explicar los motivos de las acciones financieras y aplicar dicha estructura para predecir qué acción fiscal se tomará en supuestos diferentes.

La misión de la actividad financiera del Estado se centra en la asignación, distribución, estabilización y promoción del desarrollo. Para ello, los instrumentos de la actividad financiera del Estado son generar impuestos, realizar el gasto público y hacer uso del crédito para cubrir las necesidades del país. Esto incluye un esquema normativo de acción gubernamental, en la cual la acción fiscal y la distribución del ingreso debe ser el canal más adecuado mediante una acción redistributiva asociada a la imposición progresiva y la expansión de la seguridad social, una imposición a la renta personal y otras formas tributarias complementarias, sistemas integrados de salud y sistemas de previsión social.

De esta manera, la política fiscal como instrumento de intervención del Estado en la economía debe lograr la estabilización económica. La flexibilidad automática del sistema tributario como cualidad inherente de la tributación progresiva, una imposición a la renta personal y otras formas tributarias complementarias, prestaciones por desempleo y centralización del gasto y la tributación.

Richard Musgrave (1969) expone que las funciones financieras del Estado en una economía neocapitalista contemporánea pueden resumirse en las siguientes:

1. La asignación óptima de los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades públicas;
2. El pleno empleo con estabilidad en los precios, y
3. La equidad en la distribución del ingreso.

Otros autores agregan o rectifican esta clasificación y algunos como Fuentes Quintana y Retchkiman (1977), añaden el desarrollo económico.

También se denominan cometidos o tareas y se dividen en:

- a. Técnica de policía. Consiste en el resguardo que el Estado efectúa a los agentes privados de la actividad económica y se divide en: externo: mediante el ejército; e interno: mediante la integración de un servicio de seguridad pública.
- b. Técnica de fomento. Consiste en el establecimiento de apoyos tributarios financieros y crediticios a las actividades económicas privadas.
- c. Técnica de prestación de bienes e intangibles estatales. Mal denominada como técnica del servicio público, consiste en la ejecución de actividades o prestaciones de servicios que por su naturaleza no interesan al sector privado, pues carece del interés para su desarrollo (administración de justicia, salud y educación).
- d. La intervención directa. El Estado de forma inmediata establece parámetros en materia de seguimiento de los procedimientos económicos, esta se denomina intervención directa. Ejemplos de intervención directa: emisión monetaria, política fiscal, comercio exterior, establecimiento de empresas paraestatales.

El estado de bienestar

El Estado, desde sus primeras definiciones, plantea un papel dominante en las relaciones de la sociedad, es así que autores como Weber (1987, p. 67), plantea que “El Estado es aquella comunidad humana que, dentro

de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima”. La afirmación de Weber sugiere el papel dominante del Estado sobre los actores sociales amparado en una legitimidad que le otorgan las reglas de la sociedad. Mientras que, para O'Donnell (1993, p. 44), “El Estado es el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada”.

El concepto de bienestar social se remonta a los albores de la conformación del estado de bienestar, como producto del fracaso del denominado Estado liberal ante las exigencias sociales de los pobladores de la época (siglo XIX) que definieron la economía del bienestar. En esta dirección, Dufour *et al.*, (2012, p. 14) señalan:

“El Estado de Bienestar fue la forma adoptada por la organización estatal en ese escenario. La primera política estatal apareció en la Alemania del siglo XIX cuando Otto von Bismarck comprendió que implementar un seguro social para todos los asalariados era el mejor mecanismo para canalizar y moderar las demandas de la clase obrera. En distintos países comenzaron a aparecer medidas similares, tendientes a garantizar niveles mínimos de ingreso, educación, salud y vivienda para todos los ciudadanos”.

En la actualidad, Stiglitz (1994) plantea un enfoque evolucionado sobre bienestar social que supone un “igualitarismo específico” en el que la sociedad se preocupa por sus derechos, servicios básicos y bienes públicos, anteponiendo a criterios economicistas como la distribución del poder adquisitivo.

La orientación debe enmarcarse en la condición tal que el Estado debe tener intervención en la economía para hacerla atractiva a la participación privada. El Estado se dedica a equilibrar las balanzas públicas, a fomentar las altas tasas de crecimiento, aumentar los ingresos y generar empleos.

Para lograr esta orientación, el Estado establece el equilibrio entre crecimiento económico, mejora social y preservación ambiental. Para lograr estos fines, el Estado debe: a) capitalizar las actividades industriales, b) el estado alcanza un crecimiento geopolítico equilibrado, c) impulsar el ahorro interno, y d) reducir la brecha en la pobreza.

En este entorno, el Estado busca proteger la libre competencia, la cual se concibe como un valor social privilegiado. La libre competencia consiste en el derecho que tiene cualquier empresario para participar en

el mercado y con el propósito de obtener los clientes de empresas que provean tanto directa como indirectamente los mismos bienes y servicios. El Estado tiene la obligación de evitar los monopolios y sistemas que ataquen la integridad de la libre participación del comercio (Lo que en sí mismo implica una contradicción en razón de la oposición libre competencia y marco regulatorio).

Para lo anteriormente descrito, el Estado debe llevar a cabo una planeación. Toda planeación o planificación constituye una intervención deliberada de la economía sustentada en una en un conocimiento y análisis racional de los procedimientos socio-económicos. Mediante la planeación el Estado busca alcanzar sus objetivos. Las estrategias de planeación presuponen estrategias de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

Por tanto, debe existir una fuerte vinculación entre las finanzas públicas y la política económica. La política económica se vincula con las finanzas públicas en razón de que es, precisamente, mediante la política económica que se toman las decisiones gubernamentales para orientar el ingreso, la administración y la erogación del Estado. La política aplicable en materia financiera se divide en tres ámbitos:

Política cuantitativa. Se ocupa del estudio de los parámetros, medios y normas conforme a los que se ejecutan y desarrollan los proyectos financieros del Estado.

Política cualitativa. Analiza la eficiencia o no de los órganos que ejecutan la actividad financiera del Estado, sin pretender efectuar reformas a los grupos sociales y económicos que participan en el Estado.

Política de reforma. También se denomina como cambio estructural. Esta política tiene por propósito modificar total o en parte a los fundamentos del sistema económico de un país.

5. Conclusiones

La intervención del Estado en la economía es fundamental para corregir los fallos del mercado y lograr el estado de bienestar. Esto implica que las funciones del Estado deban ser regular la actividad económica, generar estabilidad de la economía, establecer impuestos, proporcionar bienes y servicios y redistribuir la renta. Esta intervención debe enmarcarse en objetivos de la política económica para establecer el crecimiento

económico, la estabilidad de precios, el pleno empleo, el equilibrio del sector externo y distribuir la riqueza.

El Estado debe aplicar medidas de política económica que se deben diferenciarse en el tiempo y en la aplicación: las desarrolladas a corto plazo o coyunturales, destinadas a estabilizar la economía. Estas medidas son: política fiscal, política monetaria, política exterior o comercial, y política de rentas. Y las desarrolladas a largo plazo o estructurales, orientadas a crear las condiciones favorables para lograr el mayor crecimiento posible de la economía, bajo la idea de pleno empleo y estabilidad. Estas medidas pueden ser: modernización o reorganización de un sector económico o región, planificación de objetivos y prioridades para el futuro, política de nacionalizaciones o privatizaciones.

La búsqueda de estas medidas debe tener como objetivo la condición de equilibrio macroeconómico. El Estado establece el equilibrio entre crecimiento económico, mejora social y preservación ambiental. Para lograr estos fines, el Estado debe: a) capitalizar las actividades industriales, b) el Estado alcanza un crecimiento geopolítico equilibrado, c) impulsar el ahorro interno y d) reducir la brecha en la pobreza.

La política aplicable en materia financiera se divide en tres ámbitos: política cuantitativa, que se ocupa del estudio de los parámetros, medios y normas conforme a los que se ejecutan y desarrollan los proyectos financieros del Estado; política cualitativa, que analiza la eficiencia o no de los órganos que ejecutan la actividad financiera del Estado, sin pretender efectuar reformas a los grupos sociales y económicos que participan en el Estado; y política de reforma, que es cambio estructural. Esta política tiene por propósito modificar total o en parte a los fundamentos del sistema económico de un país.

La misión de la actividad financiera del Estado se centra en la asignación, distribución, estabilización y promoción del desarrollo. Para ello, los instrumentos de la actividad financiera del Estado son generar impuestos, realizar el gasto público y hacer uso del crédito para cubrir las necesidades del país.

El gasto público como elemento constitutivo de un buen funcionamiento de la economía podría centrarse en la Ley de Wagner o la Ley del Crecimiento Secular del Gasto Público. Ley según la cual el crecimiento de las actividades del Estado (del gasto público, en definitiva) es consecuencia ineludible del mayor bienestar o progreso económico y social que acompaña a una creciente industrialización.

6. Referencias bibliográficas

- Clarke, E. H. (1971). *Multipart pricing of public goods*. Public Choice.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización [Cootad] (2017). Asamblea Nacional.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Dufour, R. D., et al. (2012) *Gobernanza Vs. Gobierno*. Cuadernos de Administración n. 25, DOI 10.25100/cdea.v25i41.390.
- Falkinger, J. (1994). The Private Provision of Public Goods when the Relative Size of Contributions Matters. *Finanzarchiv*, 51.
- García, M. J. (2004). *Evolución contemporánea del gasto público en España*. Universidad de Almería: Servicio de Publicaciones.
- Groves, T., and Ledyard, J. (1977). Optimal Allocation of public goods: a solution to the “Free Rider”. *Econometrika* 45.
- Guzmán, M., y Sangines, D. (2014). *Presupuestos para el Desarrollo de América Latina*.
- Hobbes, T. (2009). *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Traducción de Mellizo, C. Madrid: Alianza Editorial.
- Jaén, M. (2018). *La Ley de Wagner: un análisis sintético*. España: Instituto de Estudios Fiscales, Working Papers.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2002). Registro Oficial Suplemento 595 de 12&6&2002. Última modificación: 18/12/2015.
- Musgrave, R. A. (1959). *Fiscal Systems*. New Haven and London. Yale University Press. Traducción española de E. Fuentes Aguilar.
- _____ (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Editorial Aguilar S. A.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* n.º 128, nov.-dic. 1993, pp. 62-87.
- Ortega, J. B. (1970). *Apuntes de derecho Fiscal*. Valdés Costa, en Uruguay, Curso de Derecho tributario, Tomo I, p. 14, Montevideo.
- Retchkiman, K. (1977). *Introducción al estudio de la economía pública*. Ciudad de México: Edición general de Publicaciones UNAM.
- Ruiz Álvarez, J. L., y Caamaño Alegre, J. (2008). Presupuesto y gasto público. *Revista Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional*. ISSN 0210-5977, n.º 51.
- Samuelson, Paul (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, Iss. 4 (November).

- _____ (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, Iss. 4 (November).
- Smith, A. (1776). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Traducción de D. J. Alonso Ortiz. Valladolid: Biblioteca La Fragua.
- Stiglitz, J. (2012). *La economía del sector público*. España: Antoni Bosch, editor, S.A.
- Thorton, J. (1998). The Growth of Public Expenditure in Latin America: A Test of Wagner's Law. *Cuadernos de Economía* 105, pp. 255-263.
- Wagner, A. (1883, 1890). *Finanzwissenschaft*. 2.^a y 3.^a ed. Leipzig. Parcialmente reimpresso en R. A. Musgrave y A. T. Peacock (Eds., 1958), *Classics in the Theory of Public Finance*. London. Mcmillan.
- Wagner, R. E., y Weber, W. E. (1977). Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Grow of Government. *National Tax Journal* 30 (1), pp. 59-68.
- Weber, Max (1987). *La ciudad*. Madrid: La Piqueta.
- Wooders, Myrna H. (1999). *Multijurisdictional economies, the Tiebout hypothesis, and sorting*. Proc. Nat. Acad. Sci. USA, vol. 96, September.

Anexos

Anexo 1

Histórico de Gobiernos

Jamil Mahuad (10 de agosto 1998-21 de enero 2000)

El período de Jamil Mahuad no se encuentra dentro del período de análisis, pero es importante enunciarlo debido a que las políticas públicas aplicadas en ese Gobierno determinaron un cambio en el futuro ecuatoriano ya que al final de 1999 Ecuador enfrentó una crisis humanitaria con amenaza de hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, adoptando el Estado la dolarización oficial de la economía en enero de 2000 (Larrea, 2004). Con una inflación que sobrepasó el 60 %, fuga de capitales, sector exportador en afección, precios de las materias primas volátiles, caída del precio del petróleo (10 dólares por barril), severos cambios climáticos, (fenómeno del Niño) y un mínimo margen de gobernabilidad (Jaramillo, Tibocho y Duarte, 2008).

Gustavo Noboa (22 de enero del 2000-15 de enero 2003)

El Gobierno heredó el proceso de la dolarización, se caracterizó por retrocesos, contradicciones y fracasos en las privatizaciones de las empresas estatales; la inflación en el 2000 sobrepasó el 90 %, tasa de subempleo cerca del 50 %, con un PIB para el año 2000 el más bajo registrado a finales del siglo pasado e inicios del actual ubicado en 18 318 601 millones de dólares; deuda externa casi del 80 % del PIB. La situación económica mejoró considerablemente al término de este Gobierno, su mandato dejó una economía con un PIB de 28 548 945 millones de dólares; desempleo y subempleo relativamente bajos de 7,7 % y 30,7 % respectivamente.

Lucio Gutiérrez (15 de enero 2003-20 de abril de 2005)

La economía alcanzó un PIB de 32 432 858 millones de dólares; con deuda pública excesiva equivalente a más del 40 % del PIB; el desempleo aumentó sustancialmente ubicándose en 9,3 % una tasa superior a la dejada por el Gobierno anterior; el subempleo se ubicó en 45,8 % igualmente relativamente alto comparado con los años anteriores (Jaramillo *et al.*, 2008).

Alfredo Palacios (20 de abril 2005-15 de enero 2007)

La inflación se ubicó en alrededor del 3 %, y según datos del Banco Central del Ecuador (2018), la tasa de crecimiento de la economía fue del 6 %. El desempleo se ubicó en el 9,3 % con un subempleo de alrededor del 50 %. Respecto a la balanza comercial, las exportaciones se incrementaron en 2000 millones de dólares, entre enero y octubre de 2006 en comparación a los mismos meses del año anterior. La mayor parte de las exportaciones seguían siendo petroleras 56 %; con mejora en el sector no petrolero. Se reforma el Feirep,³ privilegiando el gasto social al pago de la deuda externa: 15 % para educación, 15 % para salud, 10 % para tecnología, 20 % para estabilización y 40 % para producción y recompra de deuda. El Feirep en el 2006 cambia a Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (Cereps) con alrededor de 700 millones de dólares.

Rafael Correa (15 de enero 2007-24 de mayo 2017)

Se enfatiza efectos negativos del neoliberalismo y de la reducción del papel del Estado frente a la economía y los asuntos sociales con perjuicio a la sociedad (Jaramillo *et al.*, 2008). Se enfoca el planteamiento de la economía hacia al bienestar humano y armonía con la naturaleza, con énfasis en el sector real-productivo (matriz productiva primario exportadora) y el desarrollo de una economía social y solidaria. Los objetivos planteados fueron: a) mejorar la calidad y esperanza de vida, así como aumentar las capacidades y potencialidades de la población; b)

³ Feirep (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva; y Reducción del Endeudamiento) creado en junio del 2002 y sustituido por la Cereps (Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social) en julio del 2005. Durante los 3 años de existencia recibió 1078 millones de dólares, que debían destinarse en un 70 % para la recompra de la deuda.

construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable; y, c) garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar nuestra inserción estratégica e inteligente en el mundo, incrementando los porcentajes de consumo final del Gobierno general a excepción de los períodos 2010, 2011 y 2016 (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2010). En el 2008 el PIB creció en 10 754 858 millones de dólares, con estabilidad relativa, exceptuando la desaceleración en 2015 por la drástica caída en los precios del barril de petróleo (Banco Central del Ecuador, Subgerencia de Programación y Regulación, y Macroeconómicas, 2016).

Anexo 2
Histórico de Gobiernos

Años	Agropecuario						Bienestar social					
	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0
2000	77 725,01	40 815,87	0,53		2		147 266,69	54 179,27	0,37		1	
2001	160 179,89	244 136,87	1,52	4,98	5		187 746,37	126 815,59	0,68	1,34	2	
2002	216 050,25	137 149,50	0,63	-0,44	2	Restrictiva	217 592,98	76 044,23	0,35	-0,40	1	Restrictiva
2003	152 118,78	151 173,62	0,99	0,10	3		143 862,19	100 315,39	0,70	0,32	2	
2004	137 613,59	112 309,60	0,82	-0,26	3	Restrictiva	148 749,30	87 750,00	0,59	-0,13	2	Restrictiva
2005	124 466,76	164 710,97	1,32	0,47	5		320 397,94	262 979,68	0,82	2,00	3	
2006	124 416,24	119 477,55	0,96	-0,27	3	Restrictiva	341 842,06	288 447,69	0,84	0,10	3	
2007	153 271,56	123 623,29	0,81	0,03	3		506 554,84	514 111,77	1,01	0,78	4	
2008	162 442,61	248 372,71	1,53	1,01	5		544 583,35	661 375,91	1,21	0,29	5	
2009	440 346,82	525 276,36	1,19	1,11	4		3 973 530,74	844 203,53	0,21	0,28	1	
2010	366 831,23	309 079,19	0,84	-0,41	3	Restrictiva	1 033 441,39	1 067 899,37	1,03	0,26	4	
2011	256 908,84	294 301,28	1,15	-0,05	4	Restrictiva	1 141 702,93	1 162 573,20	1,02	0,09	4	
2012	211 460,17	404 536,93	1,91	0,37	5		1 170 015,62	1 149 801,84	0,98	-0,01	3	Restrictiva
2013	211 460,17	359 675,66	1,70	-0,11	5	Restrictiva	1 170 015,62	1 365 263,49	1,17	0,19	4	
2014	376 818,81	467 445,34	1,24	0,30	5		1 058 692,94	1 259 444,92	1,19	-0,08	4	Restrictiva
2015	580 665,29	572 498,98	0,99	0,22	3		1 115 328,76	1 074 832,61	0,96	-0,15	3	Restrictiva

Continúa página siguiente

Años	Agropecuario						Bienestar social					
	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0
2016	350 542,54	294 937,38	0,84	-0,48	3	Restrictiva	844 705,17	1 029 669,49	1,22	-0,04	5	Restrictiva
2017	350 542,54	283 083,20	0,81	-0,04	3	Restrictiva	844 705,17	960 767,30	1,14	-0,07	4	Restrictiva
						44,44 %						38,89 %

*	Ejecución muy baja – Impacto muy bajo	0,00 %
	Ejecución baja – Impacto bajo	11,11 %
	Ejecución media – Impacto unitario	44,44 %
	Ejecución alta – Impacto alto	11,11 %
	Ejecución óptima – Impacto muy alto	33,33 %
	Ejecución muy baja – Impacto muy bajo	16,67 %
	Ejecución baja – Impacto bajo	16,67 %
	Ejecución media – Impacto unitario	22,22 %
	Ejecución alta – Impacto alto	33,33 %
	Ejecución óptima – Impacto muy alto	11,11 %

Defensa						Urbano y vivienda					
Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0
150 610,88	270 132,15	1,79		5		14 198,34	22 907,51	1,61		5	
345 304,27	383 756,53	1,11	0,42	4		51 714,15	134 866,68	2,61	4,89	5	
558 001,10	505 150,73	0,91	0,32	3		176 742,56	54 352,66	0,31	-0,60	1	Restringida
641 154,33	739 600,28	1,15	0,46	4		60 762,38	56 707,90	0,93	0,04	3	
589 572,95	710 341,15	1,20	-0,04	4	Restringida	70 102,10	74 283,35	1,06	0,31	4	
593 373,82	662 565,99	1,12	-0,07	4	Restringida	80 759,64	86 010,64	1,07	0,16	4	
653 604,89	690 631,71	1,06	0,04	4		148 484,08	83 168,20	0,56	-0,03	2	Restringida
773 001,71	882 916,07	1,14	0,28	4		233 057,64	172 107,64	0,74	1,07	2	
919 896,39	1 201 432,59	1,31	0,36	5		374 541,11	464 931,13	1,24	1,70	5	
1 501 571,77	1 480 237,75	0,99	0,23	3		396 432,63	235 881,52	0,60	-0,49	2	Restringida
1 669 879,54	1 707 765,83	1,02	0,15	4		162 387,66	213 680,22	1,32	-0,09	5	Restringida
1 699 504,29	1 849 587,58	1,09	0,08	4		144 286,98	217 410,32	1,51	0,02	5	
1 648 740,84	1 899 660,62	1,15	0,03	4		109 548,65	449 817,65	4,11	1,07	5	
1 648 740,84	2 022 556,67	1,23	0,06	5		109 548,65	803 546,02	7,34	0,79	5	

Continúa página siguiente

Defensa						Urbano y vivienda					
Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0
1 898 202,97	2 136 515,39	1,13	0,06	4		338 869,59	733 640,87	2,16	-0,09	5	Restringida
1 911 480,09	1 820 011,46	0,95	-0,15	3	Restringida	198 190,35	534 182,93	2,70	-0,27	5	Restringida
1 565 448,05	1 704 170,28	1,09	-0,06	4	Restringida	870 346,62	856 740,75	0,98	0,60	3	
1 565 448,05	1 725 338,12	1,10	0,01	4		870 346,62	845 103,18	0,97	-0,01	3	Restringida
					22,22 %						38,89 %

Ejecución muy baja – Impacto muy bajo		0,00 %
Ejecución baja – Impacto bajo		0,00 %
Ejecución media – Impacto unitario		16,67 %
Ejecución alta – Impacto alto		66,67 %
Ejecución óptima – Impacto muy alto		16,67 %

Ejecución muy baja – Impacto muy bajo		5,56%
Ejecución baja – Impacto bajo		16,67 %
Ejecución media – Impacto unitario		16,67 %
Ejecución alta – Impacto alto		11,11 %
Ejecución óptima – Impacto muy alto		50,00 %

Educación						Recursos Naturales					
Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 a año 0
210 833,82	283 679,31	1,35		5		7 017,77	8 161,77	1,16		4	
456 213,53	492 775,36	1,08	0,74	4		5 114,30	11 243,26	2,20	0,38	5	
601 819,05	694 286,53	1,15	0,41	4		12 390,39	18 017,38	1,45	0,60	5	
781 588,89	675 740,43	0,86	-0,03	3	Restrictiva	21 323,19	23 097,13	1,08	0,28	4	
853 432,41	858 301,06	1,01	0,27	4		18 217,05	16 418,99	0,90	-0,29	3	Restrictiva
950 467,94	946 022,41	1,00	0,10	3		21 778,85	21 729,25	1,00	0,32	3	
1 096 518,87	1 088 474,77	0,99	0,15	3		50 605,19	21 194,93	0,42	-0,02	2	Restrictiva
1 346 737,18	1 383 635,13	1,03	0,27	4		54 301,81	48 193,84	0,89	1,27	3	
1 586 405,36	1 846 908,65	1,16	0,33	4		52 657,36	51 338,01	0,97	0,07	3	
2 527 480,33	2 817 234,64	1,11	0,53	4		2 794 102,29	2 623 016,40	0,94	50,09	3	
3 215 187,15	3 049 021,87	0,95	0,08	3		752 266,90	966 912,81	1,29	-0,63	5	Restrictiva
3 640 115,10	3 567 985,26	0,98	0,17	3		1 294 227,24	1 326 971,96	1,03	0,37	4	
4 140 594,37	3 867 265,75	0,93	0,08	3		1 160 416,16	1 214 890,30	1,05	-0,08	4	Restrictiva

Continúa página siguiente

Educación						Recursos Naturales					
Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 a año 0
4 140 594,37	4 666 910,44	1,13	0,21	4		1 160 416,16	1 755 772,22	1,51	0,45	5	
4 896 464,19	4 792 199,33	0,98	0,03	3		1 283 862,00	1 714 033,49	1,34	-0,02	5	Restrictiva
5 227 324,85	4 525 435,07	0,87	-0,06	3	Restrictiva	2 111 842,94	1 692 714,01	0,80	-0,01	2	Restrictiva
4 995 967,02	4 360 034,71	0,87	-0,04	3	Restrictiva	1 317 462,29	1 457 664,54	1,11	-0,14	4	Restrictiva
4 995 967,02	4 812 477,78	0,96	0,10	3		1 317 462,29	629 452,87	0,48	-0,57	2	Restrictiva
					16,67 %						44,44 %

Ejecución muy baja – Impacto muy bajo	0,00 %
Ejecución baja – Impacto bajo	0,00 %
Ejecución media – Impacto unitario	55,56 %
Ejecución alta – Impacto alto	38,89 %
Ejecución óptima – Impacto muy alto	5,56 %

Ejecución muy baja – Impacto muy bajo	0,00%
Ejecución baja – Impacto bajo	16,67 %
Ejecución media – Impacto unitario	27,78 %
Ejecución alta – Impacto alto	27,78 %
Ejecución óptima – Impacto muy alto	27,78 %

Salud					Turismo						
Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% presupuestos ejecutados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0
74 409,04	103 224,73	1,39		5		1 145,08	279,07	0,24		1	
151 789,88	188 637,89	1,24	0,83	5		6 719,56	4 693,37	0,70	15,82	2	
311 057,52	259 002,43	0,83	0,37	3		5 739,28	5 158,42	0,90	0,10	3	
373 264,42	309 901,56	0,83	0,20	3		6 893,39	4 292,35	0,62	-0,17	2	Restrictiva
387 180,56	371 339,63	0,96	0,20	3		11 884,05	4 832,12	0,41	0,13	2	
420 026,19	422 917,70	1,01	0,14	4		7 339,41	4 233,04	0,58	-0,12	2	Restrictiva
561 654,65	504 496,44	0,90	0,19	3		9 743,95	6 681,83	0,69	0,58	2	
594 637,98	606 438,37	1,02	0,20	4		12 136,39	7 865,63	0,65	0,18	2	
738 514,60	880 135,14	1,19	0,45	4		23 065,67	20 227,00	0,88	1,57	3	
1 057 151,28	921 649,57	0,87	0,05	3		18 567,05	18 897,20	1,02	-0,07	4	Restrictiva
1 244 494,62	1 153 272,22	0,93	0,25	3		33 828,41	17 978,05	0,53	-0,05	2	Restrictiva
1 414 669,21	1 307 786,56	0,92	0,13	3		34 814,48	37 426,18	1,08	1,08	4	
1 775 834,31	1 678 764,53	0,95	0,28	3		50 430,08	46 377,78	0,92	0,24	3	
1 775 834,31	2 007 946,19	1,13	0,20	4		50 430,08	36 564,64	0,73	-0,21	2	Restrictiva

Continúa página siguiente

Salud						Turismo					
Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0	Presupuesto inicial (miles de dólares)	Presupuesto devengado (miles de dólares)	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestados	Valoración cualitativa de política	Política restrictiva año 1 menor a año 0
2 430 186,74	2 200 510,17	0,91	0,10	3		87 860,18	68 133,24	0,78	0,86	2	
2 912 509,10	2 361 812,08	0,81	0,07	3		110 713,54	45 049,34	0,41	-0,34	2	Restringida
2 391 015,16	2 427 055,07	1,02	0,03	4		36 076,29	25 060,48	0,69	-0,44	2	Restringida
2 391 015,16	2 726 973,95	1,14	0,12	4		36 076,29	23 466,64	0,65	-0,06	2	Restringida
					0,00 %						44,44 %

Ejecución muy baja – Impacto muy bajo	0,00 %
Ejecución baja – Impacto bajo	0,00 %
Ejecución media – Impacto unitario	55,56 %
Ejecución alta – Impacto alto	33,33 %
Ejecución óptima – Impacto muy alto	11,11 %

Ejecución muy baja – Impacto muy bajo	5,56 %
Ejecución baja – Impacto bajo	66,67 %
Ejecución media – Impacto unitario	16,67 %
Ejecución alta – Impacto alto	11,11 %
Ejecución óptima – Impacto muy alto	0,00 %

Tabla de valoración general de los componentes

Ejecución muy baja - Impacto muy bajo	3,47 %	Restricción	31,25 %
Ejecución baja - Impacto bajo	15,97 %		
Ejecución media - Impacto unitario	31,94 %		
Ejecución alta - Impacto alto	29,17 %		
Ejecución óptima - Impacto muy alto	19,44 %		

Conclusiones

Los trabajos académicos plantean varios retos para la producción colectiva de un pensamiento robusto y relevante. Uno de estos tiene que ver sin duda con la elección de lo que en esta obra hemos dado por llamar temas emergentes. Estos pueden constituir un conjunto fragmentado de objetos de estudio, así como diseños de investigación y de recomendaciones para la acción pública. La fragmentación complejiza el trabajo de síntesis de los aprendizajes y de las recomendaciones, pero no necesariamente impide la acumulación de conocimiento. Los capítulos que componen esta obra se refieren a varios aspectos relevantes al gobierno y a la administración pública con una perspectiva de una década. Este recorte temporal es, en general, adecuado para mostrar al cumplimiento de ciclos de cambio y estabilidad en las políticas públicas y por ende en las prácticas del gobierno y de la administración.

Uno de los aprendizajes que se recogen de los estudios presentados es que el período 2007-2016 en Ecuador estuvo caracterizado por una variabilidad en el trato de los temas que dan origen a la política pública. En principio, esto refleja las prioridades políticas y la importancia estructural de algunos sectores sobre otros. Sin embargo, es fácil pasar por alto las razones de las desigualdades en el tratamiento de los problemas en el momento en que se analiza a un régimen que evidenció un giro autoritario y que concentró mucha de la capacidad de acción pública en la figura del presidente Rafael Correa.

El análisis cuantitativo presentado por Cueva y otros da cuenta de la variabilidad en la asignación de recursos públicos entre sectores en el transcurso del tiempo. Así también, el análisis sobre los estilos de gobierno muestra que existieron enfoques distintos en función de las coyunturas políticas en las que el régimen de Correa y Moreno buscan legitimar la exclusión e inclusión de ciertos actores en el tratamiento de los problemas públicos. Lo mismo es palpable en el capítulo de Morales sobre la aplicación del principio de responsabilidad objetiva del Estado.

Un segundo aspecto importante es aquel de la capacidad de disponer de los recursos para la acción pública. En el caso de la ejecución presupuestaria presentada por Cueva y otros, se documenta una

relativamente alta capacidad de ejecución presupuestaria, pero que es variable por intermedio de los sectores analizados. Algunos muestran una capacidad alta y estable, mientras que otros se caracterizan por una capacidad media y amplias fluctuaciones en el tiempo. Es necesario producir estudios que analicen las determinantes de esta capacidad. Como lo muestra Montúfar en el análisis del sector salud, se pueden identificar tres niveles en los que actúan estas determinantes. Algunas se relacionan a aspectos macrosectoriales como la falta crónica de personal calificado, otras son de nivel meso y tienen que ver con la cultura de los usuarios de los servicios y bienes públicos y, por último, existen otras de nivel micro, como la ausencia de estímulos para los servidores públicos.

La fragmentación metodológica representa retos mayores. En principio, se origina en las diferentes tradiciones con las que los investigadores han sido formados o en cómo estos diseñan estrategias de investigación para dar respuesta a las inquietudes que tienen sobre los objetos de investigación de su interés. La especialización en los enfoques de investigación, los llamados métodos, genera unas brechas que pueden incluso ser mayores que aquellas originadas por la diversidad de marcos teóricos. En especial en contextos como el ecuatoriano, quienes trabajan desde unas preguntas cuantitativas que se interesan sobre todo por la frecuencia de asociación entre variables, desestiman la robustez de las inferencias logradas a partir de estudios de caso con tamaños muestrales pequeños. El argumento es que el sesgo en la selección de la muestra o en el levantamiento de los datos es generalmente grande, pues no se tiene una idea clara de la variabilidad de los casos. Esto tiene su contraparte desde la perspectiva opuesta. Quienes utilizan datos más bien etnográficos desestiman la utilidad de los estudios que buscan generalizaciones para poblaciones por medio de métodos estadísticos. El argumento es que no se logra profundidad en el estudio del fenómeno. En cierto sentido, ambas posturas llevan razón, pero no deberían utilizarse como argumento para descalificar los hallazgos de otros, debilitando así los esfuerzos de creación de pensamiento desde una diversidad de enfoques.

En esta obra le damos espacio y voz a aproximaciones que provienen de varias tradiciones y que reflejan la composición de la Regap. Se presentan estudios que desde la medición cuantitativa del comportamiento de variables discuten la asociación entre crecimiento económico y desarrollo, junto con otros que desde una tradición más interpretativa del derecho identifican vacíos en la aplicación de principios constitucionales

por parte del sistema de justicia del país. El reto a futuro radica en establecer diálogos claros que consideren la acumulación de conocimiento que cada enfoque trae a la discusión, desde el diseño de las investigaciones, hasta la elaboración de recomendaciones sobre los problemas de interés. Este ejercicio tomará tiempo, pero se encuentra en la perspectiva de la Regap crear condiciones para que los silos metodológicos no se interpongan en el camino del aprendizaje colectivo.

Por último y con relación a las recomendaciones. Este es sin duda el ámbito en el cual se verifica mayor fragmentación, como debería ser. La elaboración de recomendaciones no corresponde solo a las tradiciones teóricas y metodológicas específicas en las que se inscribe el trabajo de cada investigador. Estas se mezclan además con el ejercicio de creatividad que requiere leer la coyuntura a partir de los datos para proponer acciones públicas que puedan ser no solo viables técnicamente sino también en el campo político. Este es uno de los puntos más complejos de trabajo para una red académica como la Regap. La orientación hacia la acción pública no puede surgir el momento de elaborar conclusiones a partir de reflexiones teóricas relevantes y metodologías robustas; sino que debe atravesar la identificación del objeto de estudio y la elaboración de las preguntas a partir de las cuales se lo estudia.

En sus futuras actividades la Regap pondrá énfasis en la elaboración de recomendaciones precisas para mejorar las prácticas de la administración pública, las mismas que deberán encontrar canales variados para su difusión, iniciando por la necesaria validación académica, pero recordando, además, la importancia de la elaboración de productos comunicacionales que puedan llegar a un público amplio y que requieren de un lenguaje más orientado a la acción y a inspirar la adopción de las ideas en las que las prácticas cotidianas se sustentan.

