



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

**ESCUELA DE ADMINISTRACION EN GESTIÓN PÚBLICA**

**MODALIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA**

**LOS FALLOS DEL ESTADO: TEORÍA Y EFECTOS EN EL  
ECUADOR**

TESIS DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERO EN  
ADMINISTRACION EN GESTIÓN PÚBLICA

**AUTOR:**

**JORDÁN TOBAR JAIME NAPOLEÓN**

**DIRECTOR:**

**DRA. ELSA CÁRDENAS**

**CENTRO UNIVERSITARIO QUITO**

**2011**

Dra. Elsa Cárdenas

**DIRECTORA DE TESIS**

**CERTIFICO:**

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el egresado Jaime Napoleón Jordán Tobar, ha sido cuidadosamente orientado y revisado por el señor durante su ejecución, por lo que autorizo su presentación.

**Lo certifico.-** Loja, 01 de abril 2011.

**DIRECTORA**

### *AGRADECIMIENTOS.*

*A Dios por darme una vida plena en Jesucristo, a mis Padres por su incondicional apoyo y a la Universidad Técnica particular de Loja por todo el saber que inculcó en mí.*

*DEDICATORIA.*

*Dedicado a Dios por haberme dado una vida con propósito y a mi país  
Ecuador tierra que amo.*

*AUTORIA.*

*Las ideas, conceptos y resultados vertidos en el presente trabajo, son de exclusiva responsabilidad del autor.*

*Jaime Jordán Tobar*

## **CESIÓN DE DERECHOS**

“Yo, Jaime Napoleón Jordán Tobar, declaro ser autor (a) del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica particular e Loja, y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos de tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

F: .....

Jaime Napoleón Jordán Tobar

# ÍNDICE.

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Reseña de Gobernabilidad latinoamericana y local</b>	
<b>1.1 Modelos de Gobierno en Ecuador desde 1992.</b>	<b>3</b>
<b>1.1.1 Antecedentes</b>	<b>3</b>
<b>1.1.2 Modelo de gobierno desde 1992</b>	<b>6</b>
<b>1.2 La tendencia actual de la gobernabilidad en Latinoamérica</b>	<b>10</b>
<b>1.2.1 Antecedentes</b>	<b>10</b>
<b>1.2.2 Últimos 25 años</b>	<b>11</b>
<b>1.2.3 Tendencia actual</b>	<b>12</b>
<b>1.3 La intervención estatal en el Ecuador, análisis según la teoría de fallos del estado desde el año 2000.</b>	<b>13</b>
<b>1.3.1 Antecedentes</b>	
<b>1.3.2 Análisis de la intervención estatal ecuatoriana, desde el año 2000</b>	<b>15</b>
<b>1.3.2.1 La dolarización</b>	<b>18</b>
<b>1.3.2.2 Otras intervenciones estatales</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo II. Análisis de las políticas públicas en el Ecuador.</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Modelo político y administrativo del actual gobierno</b>	<b>24</b>
<b>2.1.1 Antecedentes</b>	
<b>2.1.2 El Socialismo del Siglo XXI y la Revolución Ciudadana como modelo Político</b>	<b>27</b>
<b>2.1.3 El modelo administrativo de la Revolución Ciudadana</b>	<b>31</b>
<b>2.2 Análisis de las políticas públicas del actual gobierno</b>	<b>33</b>

2.2.1 Definición de las políticas públicas	33
2.2.2 El análisis de las políticas públicas	35
2.2.3 Las políticas públicas en el Socialismo del Siglo XXI y la Revolución Ciudadana	37
2.2.4 Futuro de las políticas públicas en el Ecuador	41
<b>Capítulo III. Fallos del Estado en la realidad ecuatoriana.</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Constitución 2008: Un Estado de primer plano, rico y paternalista.</b>	<b>48</b>
3.1.1 Antecedentes	
3.1.2 Un Estado de primer plano	49
3.1.3 Un Estado rico y paternalista	51
3.1.4 Fallos de un Estado de primer plano, rico y paternalista	54
<b>3.2 Universalización de la educación: Gratuidad de la educación.</b>	<b>58</b>
<b>3.3 Mandato Constitucional No. 8: Trabajo con dignidad o dignidad sin trabajo</b>	<b>61</b>
<b>3.4 Restricción de importaciones ¿medida correcta en la crisis?</b>	<b>68</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>77</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>79</b>



## **INTRODUCCIÓN.**

La práctica política mundial de los últimos años, ha vivido uno de sus momentos de cambio más dramáticos, debido a fenómenos de orden social que han puesto a prueba los sistemas de gobierno en todas partes del mundo. Independiente del origen de estos fenómenos sociales, los sistemas políticos tradicionales han tenido que entrar en un proceso de metamorfosis con el fin de empatar con el interés de los pueblos.

En este escenario, los gobiernos del mundo y en especial los de Latinoamérica, han vivido procesos ideológicos que han transformado el mapa político de la región y por tanto sus Estados como representantes legítimos de las naciones.

El Estado actual –como principal actor de la práctica política- debe estar preparado entonces para responder de manera efectiva a las demandas de la sociedad, y esto implica que las acciones estatales, logren los resultados esperados y regulen las imperfecciones amenazantes de los mercados, la desigualdad y un mundo globalizado.

Sin embargo, se ha podido comprobar que la intervención del Estado en los diferentes problemas y fallos que surgen en la sociedad y los mercados, no siempre tienen el efecto regulador esperado, siendo – en muchas ocasiones – estas intervenciones contraproducentes agravando el problema o fallo detectado.

Es frecuente observar la ineficiencia de muchas de las políticas públicas aplicadas por un determinado gobierno, sin embargo estas ineficiencias no son analizadas correctamente desde un punto de vista integral, que abarque aspectos estructurales del funcionamiento estatal, sino que el análisis usualmente se fundamenta en razones dispersas que nada tiene que ver con la gestión gubernamental, lo que ha ido generando una distorsión en la determinación de causas y soluciones en el proceso de formulación de políticas públicas.

Últimamente se ha vuelto frecuente – especialmente en Latinoamérica - atribuir al mercado todos los males sociales y económicos de un país, y así mismo demandar del mercado las soluciones de estos males, esto sin duda lleva a enfocar el análisis de la intervención estatal desde una perspectiva exclusivamente económica de mercado, olvidando el papel que cumplen el mismo Estado, a través de la Administración Pública, en el diseño e implementación de las políticas públicas que constituyen la intervención propiamente dicha.

En la historia reciente del Ecuador, hemos sido testigos de varias crisis internas de diversa índole, siendo muchas de estas por causa de una inadecuada intervención estatal de los diferentes gobiernos de turno que han originado ineficiencias en sectores claves como economía, producción, obra, pública, empleo, salud pública, seguridad social, entre otros que han definido buena parte de nuestra historia de las últimas dos décadas.

La base de la hipótesis planteada en este trabajo, es que la formulación de las políticas públicas en nuestro país ha estado casi siempre basada en la coyuntura política y social del momento, generalmente con un alcance de corto plazo y naturaleza reactiva, esto muestra el escaso enfoque teórico-técnico de nuestra administración pública para percibir un determinado problema y generar soluciones. Por este motivo, se plantea la necesidad de un verdadero proceso de análisis de las políticas públicas, a través de la teoría de Fallos del Estado, que nos ayudará a conocer hasta que punto la intervención estatal soluciona los problemas e imperfecciones de una Sociedad, haciendo su intervención más efectiva y duradera.

Con lo señalado y tomando en cuenta que el actual modelo de gobierno, magnifica el rol del Estado en el desarrollo nacional, se formulan dos preguntas básicas:

¿Existe en el Ecuador un verdadero análisis – por parte del Estado - de las políticas públicas que se aplican?

¿Cómo perfeccionar la intervención pública en los problemas de nuestro país?

Con estas interrogantes, este estudio pretende cumplir con los siguientes objetivos generales y específicos:

#### **Objetivo General.**

Analizar la importancia de la teoría de Fallos del Estado dentro del proceso de formulación de políticas públicas en nuestro país.

#### **Objetivos específicos.**

- Identificar y analizar los fallos del Estado en las administraciones públicas latinoamericanas y específicamente en la ecuatoriana.
- Proponer la incorporación de la teoría de Fallos del Estado en los procesos de formulación de políticas públicas en nuestro país.

A lo largo de este estudio, se revisará los antecedentes regionales y nacionales sobre los sistemas de gobierno y políticas públicas, para luego hacer un enfoque sobre la realidad de nuestro país, en lo que concierne al proceso de producción de políticas públicas, todo esto sin descuidar el contexto político-ideológico que vivimos actualmente en muchos países de Latinoamérica.

Se concluye, que en nuestro país es una necesidad imperante la adopción de sistemas que permitan analizar el accionar estatal y sus efectos, así como plantear mejores prácticas de producción de políticas públicas a través de la Teoría de Fallos del Estado.

## *Capítulo I: Reseña de gobernabilidad latinoamericana y nacional.*

### **1.1 Modelos de gobierno en el Ecuador desde 1992.**

#### 1.1.1 *Antecedentes.*

El Ecuador ha experimentado varios modelos de gobierno desde el año 1992, los cuales han marcado la vida social política y económica del país. Cabe señalar además, que durante este período se vivieron casos atípicos en nuestra vida política los cuales sirvieron de base para llegar al modelo actual de gobierno.

Para un mejor análisis de los modelos de gobierno del período que comprende desde el año 1992, es necesario resumir el comportamiento político de nuestro país desde la década de los sesenta, en donde se hace notoria la influencia de las fuerzas armadas en la política nacional a través del derrocamiento y apoyo a determinadas figuras políticas de la época, así como también el ejercicio del poder por parte de los propios miembros de las fuerzas armadas.

Así pues a inicios de la década de los sesenta y con la intervención de las Fuerzas Armadas se da el derrocamiento de Velasco Ibarra y el ascenso al poder por decisión y apoyo militar de Carlos Julio Arosemena Monroy en 1961 quien a su vez fue cesado por las Fuerzas Armadas en 1963 (1), estableciéndose una Junta Militar presidida por el Contralmirante Ramón Castro Jijón que gobernaría hasta 1966 año en el cual se encarga el poder a Otto Arosemena Gómez quien gobernaría hasta las elecciones de 1968 en la cual y por última ocasión ganaría Velasco Ibarra quien terminaría en el gobierno hasta finalizar la década de los sesenta .

En el año de 1970 y nuevamente con la venia de las Fuerzas Armadas, el presidente Velasco Ibarra se declara dictador hasta el año 1972, año en el cual vía golpe de estado es derrocado y se conforma otra Junta Militar presidida por el general Guillermo Rodríguez Lara que gobernó hasta el año de 1976, en este período cabe señalar que empieza la explotación y boom petrolero de nuestro país marcando un cambio drástico de nuestro modelo económico (2); a principios del año 1976 abandona el gobierno presionado nuevamente por las Fuerzas Armadas y se conforma el último Consejo Supremo de Gobierno encabezado por el Almirante Alfredo Poveda quien en 1978 propone un referéndum para aprobar una Constitución que allane el camino a la democracia, el mismo que fue aprobado por la población y permitió el regreso a un verdadero modelo presidencial y democrático.

(1) Ayala Mora, E. (1991), *Nueva Historia del Ecuador*. Quito. Grijalbo.

(2) Acosta Espinosa, A. (1995), *Breve historia económica del Ecuador*. Quito. Corporación Editora Nacional.

En julio de 1978 se realizan las elecciones que marcarían el regreso a la democracia, elecciones que ganaría Jaime Roldós Aguilera, quién se posesionaría el 10 de agosto de 1979, iniciando así un gobierno con altas expectativas políticas y sociales representada en una figura de presidente altamente carismático e intelectual (3).

En un hecho inesperado el presidente Roldós fallece en 1981 sucediéndole en el poder el vicepresidente Oswaldo Hurtado quien logró cumplir parcialmente con lo diseñado por Roldós tomando ciertas decisiones –especialmente en lo económico– que lo encajonaron como partidario del capitalismo de derecha .

En 1984 luego del período de Hurtado, gana las elecciones León Febres Cordero, un personaje político de clara tendencia de derecha y estilo de gobierno en ocasiones autoritario y totalista (4), en el cual el poder ejecutivo influía de forma determinante en otros poderes especialmente el judicial y legislativo; en este período se empieza a notar ya manifestaciones políticas de izquierda derivadas de un cierto descontento con los modelos políticos y económicos implementados hasta entonces. Es así que en 1988 luego del gobierno de Febres Cordero gana las elecciones el Dr. Rodrigo Borja fundador del partido Izquierda Democrática, quien imprime a su mandato un estilo de izquierda intelectual, que en la práctica no supo plasmar de manera efectiva, la economía del país que ya se encontraba lejos de la prosperidad del boom petrolero vio uno de sus mayores declives terminando su mandato con índices sociales y económicos muy encarecidos y el obvio descontento popular, cabe destacar en este período que Borja tenía una aplastante mayoría tanto legislativa como seccional(5), lo que fue una oportunidad histórica que algunos la consideran aprovechada y otros no .

Con lo expuesto se resume, que la década de los sesenta y los setenta muestran una gran inestabilidad política determinada principalmente por la influencia de las Fuerzas Armadas en la gobernabilidad de nuestro país , estableciendo modelos de gestión autoritarios y con una clara orientación a la derecha ideológica y política (debemos recordar que Arosemena Monroy cae por la oposición de unas Fuerzas Armadas anti socialistas e influenciadas por EEUU), es interesante anotar que en este período fueron aprobadas dos nuevas Constituciones ( en 1967 y 1979 ) siendo este el reflejo de la inestabilidad política de ese entonces .

Los pocos presidentes civiles dentro de este periodo, llegan al poder político, empujados por el poder militar y así también son depuestos por el mismo poder castrense, dependiendo de intereses, no tan comunes ni públicos, sino más bien de naturaleza privada y clientelar.

(3) Ayala Mora, E. (1991), *Nueva Historia del Ecuador*. Quito. Grijalbo.

(4) Ayala Mora, E. (1991), *Nueva Historia del Ecuador*. Quito. Grijalbo.

(5) Pareja Dizcanseco, A. (1991), *Breve Historia del Ecuador*. Quito. Ed. Libresa.

Es necesario mencionar, que en el año 1972, nuestro país entra en el boom petrolero lo cual modifico drásticamente nuestro modelo económico, sin embargo este boom petrolero sirvió de poco ya que entre 1975 y 1980 el precio del crudo tuvo gran volatilidad propiciando nuestro endeudamiento externo, esta volatilidad ha sido constante hasta el día de hoy haciendo nuestra economía totalmente dependiente del precio del petróleo y por ende de rentas irregulares.

Un hecho importante del final de este período, es que se empieza por primera vez a delinear planes y modelos de gestión de largo plazo tal como sucedió con Rodríguez Lara (Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973) y Jaime Roldós (Plan Nacional de Desarrollo), constituyéndose en los primeros esfuerzos por establecer verdaderos modelos de gobierno.

En el regreso a la democracia de inicios de los ochenta, se puede inferir un comienzo cargado de esperanza, así como de frescas e innovadoras tendencias políticas, las cuales en el tiempo fueron distorsionándose a través de gobiernos incapaces de cumplir sus promesas, inmersos en pugnas con los otros poderes del Estado y a su vez contaminados de actos corrupción lo que comenzó a frustrar los sueños de un pueblo cada vez más vulnerable. En éste período se observa modelos de gobierno técnicamente mejor estructurados pero políticamente y económicamente débiles lo cual ocasionaba incoherencias entre lo planificado y lo realizado; es importante destacar que si bien las Fuerzas Armadas conservaban todavía ciertos espacios de poder sus acciones no eran tan visibles en comparación con la década de los sesenta y setenta, lo que sí empezaba a vislumbrarse era una creciente influencia de la geopolítica dominada por Estados Unidos, la cual se reflejaba en las políticas económicas, comerciales y diplomáticas cada vez más al gusto de Washington . Se observa en Febres Cordero, la implantación de un modelo de gobierno de derecha con matices de autoritarismo lo que propició una pugna de poderes que impidió trabajar coordinadamente por los objetivos nacionales del mismo gobierno (6). Con Borja Cevallos asistimos a un modelo de gobierno híbrido con ideología de izquierda pero con una gestión de claros tintes neoliberales, destacándose un deterioro mayor de nuestra ya golpeada economía. Como hechos adicionales se señala, que nuestro país volvió a sentir la experiencia de una guerra con el Perú en 1981, la misma que afectó no solamente nuestro territorio sino también nuestras finanzas; así también durante el gobierno de Febres Cordero empezaban a nacer grupos armados irregulares, los mismos que marcaron una época sombría, pero que fueron efectivamente desarticulados, contrastando con las futuras realidades de Colombia y Perú. En este mismo gobierno ocurre la insurrección del entonces comandante de la Fuerza Aérea Frank Vargas Pazzos que casi termina con la vida del entonces presidente y de su mandato; un hecho también influyente de todo este período, es que sucedieron varios escándalos de corrupción, lo que socialmente fue originando un rechazo a la forma de hacer política a los pocos períodos de rehacer la democracia.

(6) Pareja Dizcanseco, A. (1991), *Breve Historia del Ecuador*. Quito. Ed. Libresa.

### 1.1.2 Modelos de gobierno desde 1992.

Es de vital importancia revisar los modelos de gobierno desde este año, debido a que el gobierno de Sixto Durán Ballén sería el último en completar el período para el cual fue electo, asistiendo luego a un lapso de inestabilidad democrática, que afectaría de manera significativa a nuestro país. Durán Ballén gana las elecciones en 1992 constituyendo un gobierno abiertamente de derecha y neoliberal (7), el cual se propuso impulsar la modernización del aparato estatal mediante el modelo de privatización la cual se ejecutaría bajo el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) .

El CONAM tenía en sus planes privatizar sectores estratégicos como la seguridad social, educación, energía, telecomunicaciones y petróleo con una intención clara de debilitar al Sector Público como actor principal de la administración nacional (8); esto despertó el descontento de la clase trabajadora y sindical del país, lo que sumado a una pugna con el poder legislativo y una Constitución que no acompañaba al esquema de privatización ocasionó que estos planes se desarrollaran con demasiada lentitud y poca eficiencia. Los dos primeros años de gobierno se realizó un fuerte ajuste económico que mostró resultados positivos a nivel macroeconómico, fundamentados en un crecimiento de las exportaciones (apertura comercial) y de las inversiones extranjeras en nuestro país como base del modelo de ajuste económico planteado, a mas de esto se elevaron los precios de los combustibles y empezó la volatilidad del tipo de cambio producto de un gran déficit fiscal y una balanza comercial inestable (9). Sin embargo, cuando el modelo de gobierno de Durán Ballén iba tomando rumbo y resultados, reaparece nuevamente el viejo problema limítrofe con el Perú, originando en enero de 1995 un conflicto bélico en el Alto Cenepa que traería obvias consecuencias en la vida nacional y desfasaría el curso de acción del gobierno, especialmente en el área económica debido al costo mismo del conflicto el cual duró poco más de un mes. A fines del año 1995, comenzó a salir a la luz pública un escándalo que empañaría la gestión de Durán Ballén y que acabaría con la renuncia del entonces Vicepresidente Alberto Dahik, acusado de disposición arbitraria de fondos reservados; es importante señalar que a fines de su período, el presidente realizó una consulta popular para apoyar su proceso modernizador, lo que imprimió cierta democracia a su modelo de gestión.

En 1996 llega al poder Abdalá Bucaram, un conocido pero polémico personaje de la política nacional, quien contaba como antecedentes haber sido alcalde de Guayaquil en 1984 y haber terciado por tres veces en las elecciones presidenciales. Su llegada al poder, causó una gran sorpresa electoral, que no fue asimilada ni entendida por las élites políticas de aquel entonces.

(7) Acosta Espinosa, A. (1995), *Breve historia económica del Ecuador*. Quito. Corporación Editora Nacional.

(8) Correa Delgado, R. (2004), *De Banana Republic a la No república*. Quito. USFQ.

(9) Beckerman, P. (2002), *Crisis y Dolarización en el Ecuador*. Washington. Observatorio Social del Ecuador.

Bucaram llega con un mensaje y un gobierno de corte populista, apoyado por las masas pobres del país, que empezaban a mostrar su rechazo a la clase política intelectual de derecha; sin embargo administrativamente se reconoce un modelo de gestión plagado de ineficiencia, improvisación y corrupción, lo que sumerge al país en la incertidumbre y la vergüenza pública.

El pueblo del Ecuador, apoyado por el Congreso Nacional, resolvió de manera histórica forzar la salida del presidente, quién abandonó el cargo en febrero de 1997, iniciando de esta manera con una práctica popular y política que implantaría la inestabilidad de los gobiernos que vendrían.

Al caer el gobierno de Bucaram, se encarga transitoriamente el poder al Dr. Fabián Alarcón como presidente interino el 11 de febrero de 1997 hasta el 10 de agosto de 1998, período en el cual se trató de reestructurar al país del gobierno anterior y prepararlo para una nueva elección que nos devolvería un gobierno electo en las urnas.

En este corto mandato, se producen dos hechos importantes: el primero, se convoca a una consulta popular que entre sus preguntas estaba una sobre la revocatoria del mandato presidencial, la cual fue aprobada pero no instrumentada y además se instala una nueva Asamblea Constituyente que se encargo de armar una nueva Constitución ideada y aprobada por las fuerzas política de derecha, esta nueva Constitución reemplazaría a la de 1976 y sería la número 19 en la historia republicana del Ecuador; lamentablemente este interinazgo no estuvo libre de escándalos de corrupción de toda índole.

En 1998 gana las elecciones el Dr. Jamil Mahuad, quien se posesiona el 10 de agosto del mismo año, este gobierno llega con un mensaje conciliador y de esperanza que le resulto en un gran apoyo del pueblo al iniciar su mandato. Mahuad llega al poder con una gran ambición de realizar reformas estructurales de largo plazo, que terminen con la crisis de gobernabilidad del país y que lo apuntalen a un futuro más sólido, para esto contaba con una mayoría legislativa en lo político y con la naciente doctrina de la *economía social de mercado* en lo económico. Se implanta entonces un renovado modelo neoliberal, similar al de Sixto Duran Ballén en donde se ponía un coto al gasto público, se buscaba el libre mercado y la eliminación de los subsidios, se relanzo el ideal de la privatización como instrumento de modernización estatal y se procuraba convertir al país en un imán para la inversión extranjera. En lo político, se fortaleció la autoridad del presidente y se limito algunos poderes del Congreso como el de decidir sobre el gasto público y la interpelación de ministros de Estado. La revisión y reforma de algunos subsidios, resulto en la elevación de los precios de algunos productos y servicios (gas y electricidad), que a su vez vino acompañada de la creación del *Bono Solidario*, un mecanismo de transferencia de recursos a las familias más pobres. (10)

(10) Beckerman, P. (2002), *Crisis y Dolarización en el Ecuador*. Washington. Observatorio Social del Ecuador.

Sin embargo, este innovador pero rígido modelo de Mahuad, no pudo resistir a una crisis económica cada vez más fuerte y que tenía orígenes en desbalances fiscales, comerciales y monetarios de años anteriores, lo que sumado a una regulación muy laxa por parte del Estado -propia del neoliberalismo- terminó con el nefasto Feriado Bancario de finales de 1999 y la adopción del dólar norteamericano como moneda de circulación nacional hecha efectiva en el año 2000 con un cambio astronómico de 25,000 sucres por 1 dólar<sup>(11)</sup>. Estas dos medidas cambiaron radicalmente la realidad económica y social de nuestro país, teniendo un impacto social devastador que originó una de las peores tragedias humanas del Ecuador *la migración*.

Con toda esta debacle, salió a la luz pública nexos muy estrechos entre el entonces presidente y algunos grupos financieros del país, constituyéndose en la gota que derramó el vaso terminando con el pueblo nuevamente en las calles y otro presidente defenestrado el 21 de enero del año 2000. Esta vez cabe señalar que las Fuerzas Armadas tomaron protagonismo indirecto ya que un grupo de altos oficiales insurrectos se tomaron el poder por algunas horas luego de lo cual encargaron al vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano, encargo que debía cumplir con el periodo de Mahuad, es decir hasta 2003.

De nuevo en la incertidumbre, Gustavo Noboa intenta estabilizar el país y continuar con el modelo de Mahuad dando prioridad al fortalecimiento del dólar en el nuevo esquema monetario, la devolución de la confianza y solidez al sistema financiero así como emprender una compleja renegociación de la deuda externa muy criticada hasta el día de hoy. Volviendo a las viejas prácticas el Congreso encabezado por los socialcristianos poco a poco enfila contra Noboa quien contaba con el apoyo de los círculos empresariales del país, esto limitó la gestión de Noboa en la mayor parte de su mandato e incluso luego de dejar a él el poder el mandatario sería perseguido ferozmente por León Febres Cordero; cabe señalar que en este periodo se inicia la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) con el objeto de maximizar el negocio petrolero de nuestro país.

Pocos meses antes de terminar el período de gobierno de Noboa, se realizan elecciones presidenciales, en las cuales el 24 de noviembre de 2002 gana el Coronel Lucio Gutiérrez, quién llegaba al poder contra todo pronóstico y con una aparente imagen del candidato socialista, la cual se esfumó cuando asumió las funciones en enero del 2003 y empezó a aplicar nuevamente un modelo de gobierno de derecha, con tintes pluralistas y con políticas económicas neoliberales, que se traducían en limitar el gasto público, medidas de ajuste como elevar el precio de la gasolina, congelar las jubilaciones, impulsar un tratado de libre comercio con EEUU, entre otras que fueron consensuadas en una carta de intención con el FMI, firmada poco tiempo después de asumir la presidencia; a pesar de esto, los indicadores macroeconómicos mostraban resultados positivos tanto en niveles de crecimiento del PIB, inflación, balanza comercial y otros que estabilizaron la economía del país. El punto débil del gobierno de Gutiérrez y que le pasaría factura posteriormente, fue su inexperiencia política, que se reflejó en el hecho de no contar con aliados políticos que respalden su gestión, ya que inició el gobierno con el apoyo de movimientos sociales,

(11) Correa Delgado, R. (2004), *De Banana Republic a la No república*. Quito. USFQ.

indígenas y de izquierda, de los cuales se separó al poco tiempo para pactar con los socialcristianos, quienes luego por intereses políticos formaron nuevamente un Congreso opositor, que llegó al punto de amenazar al presidente con un juicio político, hecho que desnudó la debilidad del modelo político del gobierno el cual en un acto de desesperación se alía con el decadente y polémico Partido Roldosista Ecuatoriano que le induce a destituir a jueces de la Corte Suprema de Justicia lo que impulsó el regreso del líder populista Abdalá Bucaram, hechos que indignaron nuevamente al pueblo que se volcó a las calles y forzó a Gutiérrez a dejar el cargo y a salir del país el 20 de abril del 2005.

Como en la anterior ocasión, el poder es encargado al vicepresidente, esta vez en la figura del Dr. Alfredo Palacio, un médico guayaquileño que encajaba perfectamente con los intereses socialcristianos, pero que llegaba con una gran presión de un pueblo hastiado de promesas incumplidas, es así que Palacio intentó realizar reformas políticas y sociales que legitimen su presencia en el poder, así también organizó una depuración de la función judicial al convocar a un proceso denominado la Corte Ideal que pretendía estructurar una Corte de Justicia basada en nombres de juristas reconocidos por sus méritos y no por influencias, el proceso tuvo un relativo éxito que estabilizó el caos judicial instaurado por Gutiérrez. En el gobierno de Palacio, empieza a surgir un personaje académico poco conocido en la política, el Dr. Rafael Correa Delgado quién salta a la palestra al ser designado ministro de economía, cargo que lo desempeñó con una nueva visión crítica de la economía que lo denominó *Socialismo del Siglo XXI*, que tenía entre sus postulados desarmar el modelo neoliberal implantado por la mayoría de gobiernos anteriores, la no firma de tratados de libre comercio, la no dependencia de los organismos multilaterales entre otros, ideas y posiciones que luego de pocos meses le costaría el cargo en un gobierno puesto y apoyado por la derecha ecuatoriana.

De lo expuesto anteriormente, se infiere la supremacía de los modelos de gobierno orientados a la derecha política y económicamente liberales en las últimas dos décadas, esta verdad es muy importante a la hora de analizar el grado de desarrollo de nuestro país, así como el punto de inflexión política que está marcando el actual gobierno, que rompe la línea política clásica de nuestros modelos de gobierno durante el período señalado. Si analizamos esta línea de gobiernos de derecha, vemos que si bien inicia con una legitimidad y aceptación alta, llega al final de la década de los 90 muy débil a causa de la acumulación de problemas y necesidades sociales, producto de un sistema de gobierno alejado de las mayorías y concentrado en atender requerimientos de los sectores privados y externos.

Lo indicado explica en parte, el creciente descontento popular que los modelos de gobierno de derecha fueron generando en la población, dando como resultado una presión popular sin precedentes que no solo derrocó gobiernos sino que introdujo al Ecuador en un nuevo proyecto político de izquierda como el que vivimos actualmente.

## **1.2 La tendencia actual de la gobernabilidad en Latinoamérica.**

### *1.2.1 Antecedentes.*

La historia contemporánea de América Latina empieza con las diversas emancipaciones político administrativas de las colonias respecto a sus metrópolis europeas, existiendo notables diferencias en cada uno de estos procesos (12).

Desde estos procesos que inician la historia del continente, se puede observar la heterogeneidad de los modelos políticos y económicos que imperaban tanto en las colonias como posteriormente en los Estados Independientes, esta característica ha sido uno de los motivos más fuertes para que no exista una verdadera integración en Latinoamérica.

Desde las emancipaciones en el siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, nuestro continente ha ido desarrollándose de manera muy dispar en comparación con el continente Europeo y los Estados Unidos, tanto en el ámbito económico como político, social y cultural. Y es que en nuestro continente la emancipación no logró extirpar de nuestros pueblos un mal muy desagradable: *los sistemas políticos oligárquicos*, que desde el siglo XIX constituyeron modelos políticos muy restringidos para los ciudadanos, llenos de clientelismo y en donde la dirigencia y las familias acaudaladas tenían el poder y el mando de los nacientes estados (13).

Con lo expuesto, se deduce que nuestra emancipación fue solo de las coronas europeas, más de no de las clases oligárquicas que existían desde los tiempos de las colonias (gracias a la ambición y corrupción de los propios colonizadores) y que curiosamente se fortalecieron con las emancipaciones, quedando con el poder en sus manos y a su antojo.

Con este inicio independentista poco auspicioso, los nacientes estados latinoamericanos quedaron en manos de la clase oligárquica, que en la mayoría de casos buscó-a través de prácticas corruptas y fraudes electorales- el bienestar de sus familias y dirigentes, en detrimento del desarrollo y bienestar de los pueblos a los que dirigían, esta característica política fue un factor determinante para que nuestros países muestren un desarrollo económico y social tan precario entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX .

La dominación política de la clase oligárquica tuvo otro resultado lamentable, la desigual distribución de la riqueza, la cual fortaleció a las clases altas y aumentó la pobreza de los pueblos en general, destinando mínimos recursos al desarrollo de sus países, lo anterior se demuestra en las listas de familias ricas en cada uno de los países latinoamericanos que como es obvio es una lista corta pero muy poderosa.

(12) Del Alcazar, J. (2003), *Historia Contemporánea de América*. Valencia. Universidad de Valencia.

(13) Palacios, G. (2003), *Ensayo sobre la nueva historia política de América Latina* .México. Colegio de México.

Durante los años 50, se observa una tendencia socialista muy fuerte en América Latina, fruto de la guerra fría, del comunismo soviético y del descontento social con los gobiernos de sus países, la principal muestra de esto es la Revolución Cubana de 1959 que da la voz de alerta al continente sobre la magnitud de la ideología socialista en América Latina, de esta revolución empiezan a surgir a mediados de los años 60 movimientos socialistas y grupos armados que querían simular lo ocurrido en Cuba e implantar modelos y gobiernos socialistas, los mismos que son desarmados por los gobiernos con apoyo norteamericano a través de dictaduras militares que blindaron de manera efectiva pero brutal a los países latinoamericanos contra la *fiebre revolucionaria*, quedando para la década de los setenta una América Latina en su mayoría dirigida por dictaduras de derecha y con un movimiento de izquierda reprimido (14).

### 1.2.2 Últimos 25 años.

Para la década de los 80, América Latina empieza poco a poco a retornar a modelos democráticos de gobierno, superando un período de dictaduras y conmociones sociales, sin embargo, cuando políticamente parecía que nuestro continente alcanzaba la estabilidad mediante las transiciones democráticas, la economía del continente ponía en evidencia su debilidad a través de crisis económicas que afectaron nuevamente a nuestros países y que ponía en entredicho los modelos económicos cepalinos de aquel entonces.

América Latina ha sido históricamente un productor de materias primas y un importador de productos manufacturados, modelo que aguantó hasta mediados del siglo XX, pero que posteriormente empezó a generar grietas en la economía, debido al obvio déficit comercial que producía el hecho de vender a precios bajos e importar a precios altos. La mayoría de países latinoamericanos, con el afán de solventar sus déficits comerciales y presupuestarios, inflaron sus deudas externas bajo el amparo y *consejo* de multilaterales y *gobiernos amigos*, que condicionaban los recursos, a la aplicación de complejos modelos económicos en las pobres economías deficitarias, modelos que por cierto demostraron ser socialmente inaplicables pero efectivos para los acreedores para recuperar la deuda.

Se ha insistido mucho en el carácter estructural de la deuda externa latinoamericana, un obstáculo para el desarrollo. El monto total de la deuda de los 22 países latinoamericanos, era del orden de los 257 mil millones de dólares en 1980, 513 mil millones en 1993 y 706 mil millones en 1999. Argentina, Brasil y México, han sido los países que han experimentado un mayor endeudamiento externo (70% del total de la región); agregadas las deudas de Venezuela, Colombia, Perú y Chile, los siete países representan el 90% del total de la deuda latinoamericana. (15) (Ver cuadro 1).

(14) Del Alcázar, J. (2003), *Historia Contemporánea de América*. Valencia. Universidad de Valencia.

(15) Palma, O. (2000), *Deuda externa en América Latina*. [En línea]. Disponible en: [www.celam.org/documentos\\_celam/103.doc](http://www.celam.org/documentos_celam/103.doc). Cita textual.

La deuda externa se convertía poco a poco en un mal económico y social para nuestro continente (16), más aún cuando los modelos económicos importados de los multilaterales eran aplicados durante los años 80 y 90, provocando altos índices de inflación, divisas volátiles, sistemas financieros vulnerables y escasos sistemas de control e intervención estatal, propias de la filosofía neoliberal profesada por el *primer mundo*.

Con este repaso, se puede observar que los sistemas de gobierno en América Latina desde la década de los ochenta, reflejan una mayor estabilidad y legitimidad política, pero así mismo una gran deficiencia y dependencia en el manejo de sus economías.

Esto llevaría mas tarde a crisis económicas muy recordadas, como la suscitada en Venezuela (1989), México (1994), Ecuador (2000), Argentina (2002) entre otras, que no hicieron más que demostrar el fracaso de los modelos de desarrollo y económicos aplicados en la región, que en su mayoría fueron diseñados en Washington e implantados por gobiernos corruptos, debiendo mencionar que estas crisis resultaron en derrocamientos de presidentes en los casos de Ecuador y Argentina. Todo esto agitó –en diferentes momentos- al pueblo latinoamericano, que comenzó a rechazar los modelos de desarrollo importados y se lanzaba a apoyar nuevas corrientes de la filosofía socialista-soberana, viendo en 1990 a Patricio Aylwin de la Concertación Chilena (partido político de izquierda) como su primer fruto presidencial en Chile, que luego sucedería con Hugo Chávez en Venezuela ( 1999 ), Luis Ignacio Lula Da Silva en Brasil ( 2003 ) Evo Morales en Bolivia ( 2006 ) y Rafael Correa en Ecuador ( 2007).

### 1.2.3 Tendencia Actual.

La inferencia ineludible es, que en estos últimos 25 años, América Latina ha sufrido una metamorfosis social y política resultando efectiva en ciertos casos y cuestionada en otros, pero confirmando la inestabilidad y fragilidad de los sistemas políticos de nuestro continente dentro de un entorno de cambios acelerados y globalizantes.

La tendencia actual se empieza a construir en base al nacimiento de modelos de gobierno maduros que asimilaron las desventajas de modelo dictatoriales o demasiado ideológicos, sin embargo se observa un factor adicional y es que estos nuevos modelos de gobierno en Latinoamérica empiezan a tomar distancia de las teorías y modelos importados de países extranjeros especialmente de Estados Unidos, lo que ocasionó una mejor adaptación de las políticas públicas a las distintas realidades de cada país.

(16) Fossati, F. (2001) *Deuda Externa en América Latina*. Buenos Aires. Universidad San Luis.

Así el mapa político actual de América Latina, está dividido entre países que han empezado a destacarse por su desarrollo social, económico y cultural fruto de modelos de gobierno participativos, democráticos y sin radicalismos ideológicos, interviniendo activa y responsablemente en el quehacer nacional e interactuando con soberanía e independencia con el entorno mundial, dejando atrás errores de los modelos clásicos de derecha y de izquierda, entre estos países figuran Chile, Perú, Colombia y Brasil, los cuales han tomado un papel mas protagónico en la región alcanzando niveles de desarrollo y estabilidad muy por encima de otros países del continente. Por el otro lado, se encuentran países con sistemas de gobierno si bien democráticos, pero con un fuerte radicalismo ideológico, que los ha sumido en confrontaciones internas y externas, así como en totalitarismos en su afán de crear *una nueva patria y un estado omnipotente* , los niveles de desarrollo de estos países son aceptables, pero no muy sostenibles en el tiempo, debido justamente a la incertidumbre e inestabilidad inherentes de todo modelo cargado de ideología y cierto absolutismo ; entre estos países se encuentran Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Cuba; así también, existen varios países en nuestro continente que conservan sus modelos de de gobierno y no han mostrado giros importantes como el de los grupos anteriores, manteniéndose en los modelos clásicos de izquierda, centro y derecha.

Se visualiza entonces a un continente, que lejos de ser homogéneo en sus modelos de gobierno, presenta tendencias alternativas de gobierno fruto del desgaste político que a través de los años han sufrido las clases gobernantes, así como de una mayor independencia económica –política de nuestros países.

### **1.3 *La intervención estatal en el Ecuador, análisis según la teoría de fallos del Estado desde el año 2000.***

#### **1.3.1 *Antecedentes.***

Durante la década de los treinta y a raíz de los aportes de John Maynard Keynes, el mundo comenzó a reflexionar sobre el grado de intervención que el Estado, a través de políticas públicas instrumentadas por un gobierno, debía tener en los mercados y la economía para poder regular y corregir los desfases ya evidentes como la Gran Depresión de Estados Unidos de 1929, la cual según muchos economistas de prestigio, pudo ser evitada con una intervención pública y medidas económicas más inteligentes (17).

(17) Krugman, P. (2009) *De vuelta a la economía de la Gran depresión y crisis del 2008*. Bogotá. Editorial Norma.

Esta visión notablemente opuesta al clasicismo económico, ponía en entredicho la efectividad de la *mano invisible* y la *autoregulación* en los mercados propuesta de Adam Smith y proponía un rol más protagónico del Estado en el quehacer económico nacional.

El aporte de Keynes, fue un apoyo teórico muy importante a las concepciones del Estado de los sistemas de derecho napoleónico-romano dominantes en el Occidente (constituido por pueblo, territorio y gobierno), que se fundamentaban entonces, en las raíces de las Teoría del Derecho y la Política desarrolladas a lo largo de los siglos desde el imperio romano (18), pero que hasta mediados del siglo XX, eran solo teorías de estudio de las facultades de Derecho y Ciencia Política, con una aplicación limitada a las Constituciones y la leyes de un país, con estricto sesgo jurídico y legalista. Como un complemento a lo anterior, la Ciencia de la Administración que se origino a principios del siglo XX, fue influyendo en los conceptos de la actuación gubernamental, y a pesar de que en un principio esta ciencia no se veía compatible con la ciencia Política, terminaron por fusionarse, para dar nacimiento a una nueva ciencia la *Administración Pública* (19 ), la misma que daría impulso a la formulación de las políticas públicas como instrumentos de actuación e intervención del Estado en la vida de una nación.

Históricamente y apartado de la teoría económica, el Ecuador se ha caracterizado por tener gobiernos vulnerables y dependiente de intereses internos y externos tanto de orden político como económico, lo que hasta antes de la década de los setenta constituyó un Estado débil y carente de protagonismo, que más bien servía como instrumento de los grupos de poder para satisfacer sus intereses principalmente económicos.

Como se ha revisado anteriormente, a lo largo de la historia, nuestros sistemas de gobierno han sufrido del mal crónico de la inestabilidad, lo que en gran parte explica la razón por la cual nuestro aparato estatal no pudo evolucionar a formas más técnicas y democrática sobre el manejo de los conflictos, así como, de la adaptación a las corrientes mundiales de la Administración Pública.

Con lo expuesto, el hablar de Fallos del Estado en nuestro país, es hablar de un tema totalmente desconocido, que se deben a dos factores fundamentales:

- Predominio histórico de modelos de gobierno liberales, que minimizaron el papel del Estado en los procesos de desarrollo.
- Fallas crónicas en el proceso de formulación de políticas públicas.

En nuestro país, la formulación de políticas públicas por parte del Aparato Ejecutivo Estatal, se ha basado generalmente en el corto plazo y en la creencia de que el Estado no debe intervenir en los procesos de regulación y desarrollo.

(18) Pérez, E. (2006) *Derecho Administrativo*. Cuenca. Corporación de Estudios y Publicaciones.

(19) Bañón, R. (1997) *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad Textos.

Sin embargo, la experiencia actual en países Latinoamericanos como Brasil y Chile, demuestra que el Estado puede jugar un papel crucial en la persecución de un crecimiento sostenido de los principales indicadores sociales, económicos y culturales, a través de la generación de políticas públicas, capaces de dimensionar, tanto el alcance como las limitaciones del accionar público, factores que llevan a procesos positivos de crecimiento global.

Se puede afirmar entonces, sobre la ausencia de antecedentes en el Ecuador, de un análisis en la formulación de las políticas públicas y de esto se deriva una nula medición sobre los efectos de la poca intervención pública registrada en nuestro país, fruto de un Estado minimizado y estigmatizado.

Los Fallos del Estado, lejos de ser una alternativa en la producción de políticas públicas en nuestro país, es una base teórica ignorada por los agentes públicos, lo que explica en gran parte el motivo por el cual una intervención pública puede profundizar un problema en vez de solucionarlo.

### *1.3.2 Análisis de la intervención estatal ecuatoriana desde el año 2000 según la teoría de fallos del Estado.*

La teoría de fallos del Estado nace como respuesta a una creciente necesidad de perfeccionar la formulación y aplicación de políticas pública por parte de un determinado gobierno, en Estados Unidos las experiencias sufridas durante la Gran Depresión de 1929, provocaron la crítica sobre la manera en la que el Estado podía resolver los problemas económicos de la nación e intervenir en los mercados para preservar su hegemonía mundial y su prosperidad económica fruto de una revolución industrial, que impulsó a la nación norteamericana al sitio de potencia mundial antes de la Gran Depresión.

Durante el período post depresión hasta principios de los años setenta Europa y Estados Unidos fortalecieron sus modelos de gobierno y desarrollo a través de una participación pública más activa y comprometida del Estado con el desarrollo de sus países, dando como resultado la generación de riqueza y un cierto bienestar de estos países considerados del Primer Mundo (20).

Sin embargo esta prosperidad económica trajo un defecto derivado del libre mercado, que si bien producía buenos réditos económicos también ocasionaba desajustes considerables en las economías, los conocidos *fallos del mercado* que si bien teóricamente fueron tratados desde el clasicismo económico seguían apareciendo en las economías post depresión y post Segunda Guerra Mundial, pero con una diferencia que ahora los gobiernos tomaban cartas en el asunto para resolverlos y corregir sus efectos negativos cuando el ciclo económico estaba por colapsar.

(20) Sachs, J. (2007) *El Fin de la Pobreza*. Bogotá. Debolsillo Editorial.

Nadie hasta entonces se preguntaba, que tan efectivas eran las intervenciones estatales en la *corrección* de los fallos mercados, y si estas realmente corregían dichos fallos, develando así, una seria debilidad en el proceso de formulación de las políticas públicas de un gobierno: *la carencia de una evaluación ex ante de los efectos de las políticas públicas*, que en otras palabras, significa que no se medía el impacto de las políticas públicas antes de ser implantadas, para determinar la conveniencia o no de adoptarlas.

Fruto de esta debilidad, en 1978 Charles Wolf Jr. economista e investigador norteamericano, determinó que así como existen fallos en el mercado, también existen fallos del no mercado o fallos del Estado, los cuales nacen de una *deficiente y mal planificada intervención estatal*, que puede llegar incluso a aumentar el problema y los efectos negativos de un fallo del mercado (21).

Wolf determinó cuatro fallos del Estado que son (22):

- **Costos redundantes y al alza:** Originado por la desconexión entre los costos de producir un servicio o bien público y el ingreso que lo sustenta, lo que ocasiona una producción ineficiente y costosa en el tiempo.
- **Internalidades y Fines Organizativos:** Originado en la dificultad de diseñar sistemas de medición de desempeño para los organismo públicos, lo que ocasiona que los mismos se vean distorsionados por cálculos políticos y electorales.
- **Externalidades Derivadas:** Se origina por la falta de una fase de análisis dentro del proceso de producción de políticas públicas, en la cual se determine efectos colaterales (externalidades) negativos que opaquen la gestión pública.
- **Desigualdad Distributiva (Poder y Privilegio):** Se origina en la subjetividad de los gobernantes y sus incentivos al evaluar los problemas y tomar decisiones para solucionarlos, lo que ocasiona y un acceso desigual al poder y privilegio.

La importancia de esta teoría trascendió la ciencia económica y rápidamente fue tema de análisis para la ciencia de la Administración Pública, la cual como encargada del análisis técnico-político de la formulación de políticas públicas, la adoptó como una parte esencial de este proceso.

Desde entonces se ha discutido esta teoría desde diferentes ópticas, originando aportes teóricos muy importantes, que han perfeccionado la concepción y utilidad del análisis de los fallos del Estado, para procurar una sana y realmente efectiva intervención estatal.

(21) Wolf, Ch. (1995) Mercados o gobiernos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

(22) Wolf, Ch. (1995) Mercados o gobiernos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Las cuatro fallas del Estado descritas anteriormente, engloban casi en su totalidad los vicios que pueden surgir antes durante y después en la formulación de las políticas públicas y previene las consecuencias de estos desfases, ocasionados por una intervención pública deficiente desde su planificación.

En términos prácticos, se puede expresar, que por un lado los costos redundantes y al alza, se originan cuando el accionar público por naturaleza elimina la relación mercantil del costos versus ingresos, lo que ocasiona que cuando los ingresos que mantienen una actividad no tiene conexión con los costos de producirla, generalmente se utilizan más recursos de los necesarios para producirlas, fenómeno que hace ineficiente la producción pública. En nuestro país como en la mayoría, cada Ministerio u Órgano de Ejecución Pública, recibe como ingreso una asignación de recursos predeterminada (¿asegurada?) que proviene de la Caja Fiscal (contribuyentes), con estos recursos deben producir bienes y servicios públicos de diferente índole; sin embargo vemos que no hay relación entre los ingresos y lo que produce el Ente Público, esta separación inherente, hace que las Instituciones del Sector Público tiendan a gastar excesivamente recursos en su accionar, con el propósito alcanzar la “meta de ejecución presupuestaria”.

Las internalidades guardan en la práctica estrecha relación con la falta de competencia (ausencia de competidores) de los organismos públicos en el desarrollo de sus actividades, lo que dificulta la fijación de estándares o indicadores de desempeño que midan y mejoren sus actividades internas y como organización. Esta falla se agudiza en la producción de bienes públicos puros (defensa, seguridad, juridicidad) y en nuestro país se puede observar en la administración de justicia; nuestras salas y cortes de justicia dentro de su accionar público, carecen de indicadores reales que permitan ponderar su gestión, lo que ocasiona un desempeño arbitrario e ineficiente.

Al hablar de externalidades, se debe hacer hincapié en la necesidad de reconocer efectos colaterales en la intervención pública, es decir, en la realidad de la aplicación de políticas públicas existe la probabilidad de que se generen consecuencias que afecten a terceros, creando otras distorsiones de igual o mayor magnitud de las que se quiere corregir. En Ecuador, los ejemplos de intervenciones que a la postre afectaron otras áreas del desarrollo del país son numerosos, como por ejemplo: el rescate bancario, la dolarización, la gratuidad de la educación, entre otros.

Se puede determinar, que la desigualdad distributiva se ve claramente en nuestro país, cuando comparamos el desigual grado de desarrollo de las ciudades de Quito y Guayaquil con el resto de capitales y ciudades del Ecuador. Esta desigualdad se basa justamente en la arbitrariedad de varios gobiernos de turno que priorizaron por distintos intereses una mayor atención a estas dos ciudades, evidenciando así una mala subjetividad en la aplicación de políticas públicas. Así también es necesario examinar los incentivos que mueven a los gobernantes a inclinarse favorablemente sobre un problema específico y desfavorecer a otros.

### 1.3.2.1 La dolarización.

El año 2000 es un año que marcaría la historia social y económica del Ecuador, luego de una fuerte crisis económica fruto de los bajos precios del petróleo de fines de los noventa, el Fenómeno del Niño de 1997 que destruyó la infraestructura nacional y la influencia de las crisis económicas de los países emergentes, nuestro país terminaba el siglo XX con un alto déficit presupuestario, una balanza de pagos destruida, una reserva internacional en su mínimo nivel y una moneda totalmente vulnerable (23), factores que tuvieron en el sistema financiero su primera víctima al ocasionar la iliquidez de los bancos y la consecuente caída de uno de los mayores bancos privados de aquella época, que desencadenó una crisis de liquidez en los bancos y el obvio nerviosismo de la gente que debilitaba sustancialmente la solvencia de los bancos privados nacionales. Es entonces cuando el gobierno de Jamil Mahuad toma una decisión inédita al declarar en 1999 un *feriado bancario*, que congelaba los depósitos de la gente por un año, con el objeto de preservar la liquidez del sistema financiero y evitar que los asustados depositantes retiren sus dineros de los bancos ocasionando una crisis aun peor.

En enero del año 2000 y como fruto de algunos factores detonantes como la mega devaluación del sucre, la pérdida de reservas internacionales, el peligro de hiperinflación y un sistema bancario insolvente, el gobierno de Mahuad anuncia el 9 de enero la entrada del Ecuador a un esquema monetario de dolarización.

La decisión del régimen de aquel entonces, fue claramente una intervención estatal para frenar una crisis económica que venía empeorando mientras pasaban las horas, es entonces cuando surge la pregunta ¿La medida de dolarizar nuestra economía solucionó realmente la crisis? Desde el punto de vista económico la dolarización trajo estabilidad a los principales indicadores macroeconómicos especialmente la inflación (Ver cuadro 2), así también puso fin a las devaluaciones cambiarias y terminó con el nerviosismo del mercado y los depositantes al contar con una moneda dura que suplía las deficiencias del maltratado sucre.

Sin embargo, se debe reconocer que el impacto social que desató la dolarización fue dramático siendo el año 2000, uno de los años de mayor nivel de migración en el país, fruto de un encarecimiento severo del empleo y del congelamiento de los depósitos en el año 1999 (Ver cuadro 3).

La dualidad de resultados de la dolarización, que se muestra en mejores números pero una sociedad más empobrecida, tienen hasta el día de hoy sus defensores y detractores, lo que nos conduce a concluir que la medida de dolarizar nuestra economía muestra una evidente falla del Estado de Externalidades Derivadas, ya que sus efectos económicos aparentemente positivos y estabilizadores, chocan con sus efectos sociales negativos y por sobre todo reales (si bien la dolarización estabilizó en algo nuestra economía, pero hasta el momento no hemos visto que la haya impulsado).

(23) Beckerman, P. (2002), *Crisis y Dolarización en el Ecuador*. Washington. Observatorio Social del Ecuador.

Técnicamente, la dolarización constituye una medida de orden público, con algunas externalidades positivas pero con muchas externalidades negativas, sin embargo debemos reconocer que esta medida adoptada por el entonces gobierno de Mahuad, no fue planificada ni estudiada, más bien parecería, fue una medida de desesperación política por salvar su mandato (24), pero que a fin de cuentas repercutió para siempre en nuestra historia; es también necesario señalar que la dolarización fue consecuencia de malas políticas sociales y económicas implantadas anteriormente por el mismo gobierno, así como de una regulación financiera laxa y clientelista, por lo que podríamos concluir, que la medida de la dolarización viene como resultado de políticas económicas y sociales viciadas, además carentes de ética y sentido común, siendo muestra de una serie de fallos y omisiones del Estado que terminaron en tan infeliz suceso.

Dentro del período post dolarización, se puede mencionar la creación de la Ley de Transformación Económica, conocida como Ley Trole, la cual se concibe como un conjunto de políticas públicas tendientes a reordenar la economía ecuatoriana en concordancia con la nueva moneda de curso legal, entre los cambios que trajo esta ley, está una reorganización de las funciones del Banco Central, la fijación de techos para las tasas de interés, nuevas regulaciones bancarias así como reprogramar las deudas privadas con las instituciones financieras.

#### 1.3.2.2 Otras intervenciones estatales.

En el marco de la intervención estatal luego del proceso de dolarización, se puede observar una actividad pasiva del Estado en la administración pública y privada, enfocándose principalmente a fortalecer el esquema de dolarización y tratar de modernizar el Estado, pero sin resultados impactantes en nuestra realidad. Podemos mencionar que en el año 2003, se toma la decisión de unificar los Programas del Bono Solidario creado en 1998 con el Programa de Becas Escolares creado en 2001, constituyendo el *programa del Bono de Desarrollo Humano*, que es un mecanismo de transferencia de recursos para reducir la vulnerabilidad de los sectores pobres de la población (Ver cuadro 4). Este nuevo programa inició con la entrega de bonos de entre Usd. 11,50 a usd. 15,00 por mes a personas clasificadas por su nivel de pobreza, edad y capacidades.

El programa del bono de desarrollo humano, tuvo un impacto positivo especialmente en los estratos más pobres de la sociedad, en donde indicadores de trabajo infantil y escolaridad mejoraron con el programa más aún con el incremento del valor del mismo a Usd. 30,00 en el año 2007 (25). Analíticamente, el Programa de Bono de Desarrollo Humano es una *política pública de acción directa*, es decir el Estado crea por decreto el programa, lo instrumenta a través de una agencia en este caso el Ministerio de Bienestar Social, la misma que se encarga de definir la población objetivo y distribuir los recursos a través del sistema financiero nacional, estrategia que refleja una clara sinergia de sectores público y privado con un fin social.

(24) Correa Delgado, R. (2004), *De Banana Republic a la No república*. Quito. USFQ.

(25) Oleas, D. (2007) *El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador*. Quito. GTZ Ecuador.

El bono inicia para una población de 1'050,000.00 familias en el año 2003, y para el año 2006 alcanzaba ya el 1'250,000.00 familias, teniendo un impacto en el egreso fiscal de Usd. 470'000,000.00 al año 2007, significando un impacto menor al 10% del presupuesto del Estado, por lo que se considera un programa de externalidades positivas para el combate de la extrema pobreza de nuestro país, detectando falencias a niveles administrativos y de implementación, que no han afectado a los resultados obtenidos por este programa de transferencia de recursos.

Las intervenciones estatales en nuestro país han tratado de solucionar varios conflictos y desigualdades, y debemos reconocer que en algunos casos, se lograron resultados positivos, razón por la cual es importante recalcar, que la teoría de Fallos del Estado no es una apología del neoliberalismo, al contrario lo que pretende, es mejorar la calidad del proceso de producción de políticas públicas, a través de la incorporación del análisis de fallos del Estado en el proceso, a fin de que el Estado pueda realmente liderar procesos orientados al desarrollo nacional.

**Cuadro 1: Deuda Externa de América latina 1998**

<b>País</b>	<b>Deuda Externa</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Desempleo</b>	<b>Desigualdad</b>
Argentina	118.200	20.2 (2)	14.9	38.4 (2)
Bolivia	4.250	45.1 (4)	-	53.0 (4)
Brasil	222.500	46.0 (7)	5.8	61.4 (3)
Chile	30.670	23.2 (2)	7.5	53.0 (4)
Colombia	34.000	52.5 (3)	19.4	53.4 (3)
Costa Rica	3.430	21.5 (2)	6.1	46.5 (3)
Cuba	10.200	-	6.5	-
Ecuador	16.100	61.8 (3)	9.3	50.5 (3)
El Salvador	2.690	51.7 (2)	-	-
Guatemala	2.400	-	-	-
Guyana	1.550	43.2 (5)	-	-
Haití	1.100	-	-	-
Honduras	4.150	-	6.4	-
México	155.000	31.8 (4)	3.9	54.0 (4)
Nicaragua	6.280	68.3 (6)	13.9	-
Panamá	5.350	-	15.8	-
Paraguay	1.620	20.8 (2)	-	48.3 (2)
Perú	29.780	43.1 (2)	9.1	-
República Dominicana	3.470	12.8 (8)	15.9	51.9 (6)
Trinidad y Tobago	1.470	-	17.2	-
Uruguay	5.750	6.0 (4)	11.9	30.1 (6)
Venezuela	31.600	65.5 (2)	12.8	47.1 (3)

Elaborado por: Jaime Jordán

Fuente : CEPAL

Cuadro 2.

## ÍNDICE ANUAL DE INFLACIÓN EN ECUADOR

Período 1998 al 2008

Año	Inflación ( porcentaje )
1998	60.71
1999	91.00
2000	22.44
2001	9.36
2002	6.07
2003	1.95
2004	3.13
2005	3.14
2006	3.33
2007	3.32
2008	8.83

Fuente : INEC

Elaborado por: Jaime Jordán

Cuadro 3.

## ÍNDICE DE MIGRACIÓN POR VOLUMEN

Período 1995 al 2001

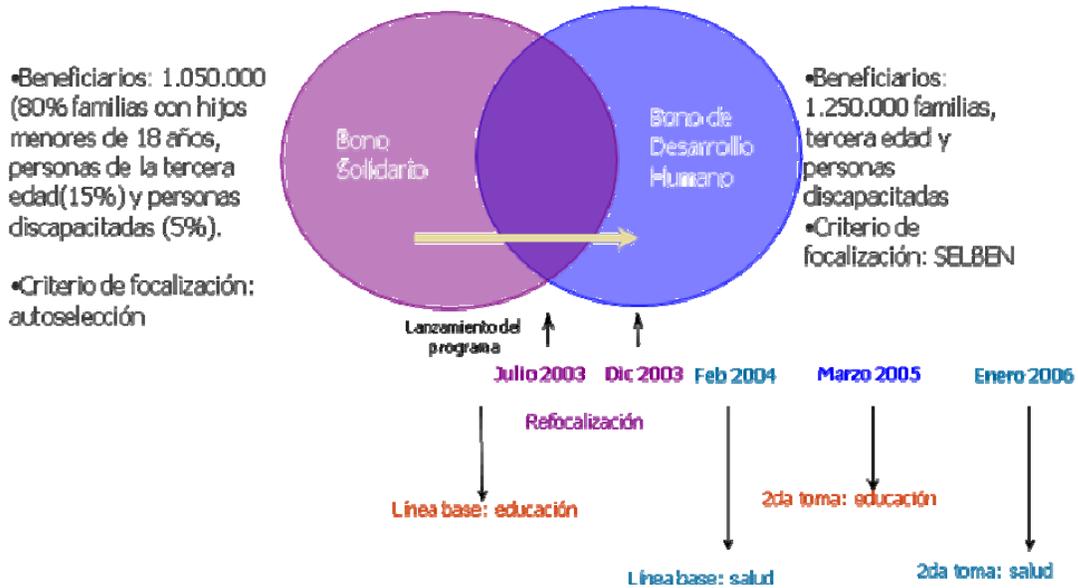
Año	Migración ( personas )
1995	30,000
1996	28,000
1997	28,000
1998	40,000
1999	81,000
2000	175,000
2001	145,000

Fuente : SIISE, Dirección de  
Migración.

Elaborado por: Jaime Jordán

Cuadro 4.

Esquema de creación del Programa del Bono de Desarrollo Humano.



Fuentes: Ministerio de Bienestar Social, Agencia de Cooperación Alemana GTZ ( Departamento de Estudios )  
Elaborado por: Jaime Jordán

## *Capítulo II: Análisis de políticas públicas en Ecuador.*

### **2.1 Modelo político y administrativo del actual gobierno.**

#### *2.1.1 Antecedentes.*

Luego de la caída del presidente Lucio Gutiérrez en abril del año 2005, asume como presidente el Dr. Alfredo Palacio, quién se desempeñaba como vicepresidente de la República, llegando al poder en medio de un gran descontento social y una imperante necesidad de cambio demandada por la sociedad. Alfredo Palacio nombra entonces dentro de su equipo de gobierno, a un joven economista como ministro de Economía y Finanzas, al economista Rafael Correa Delgado quien había sido su asesor económico en la vicepresidencia y además un reconocido catedrático e investigador.

Rafael Correa se desempeña como ministro de Economía y Finanzas entre abril de 2005 y agosto del mismo año, cuando renuncia por diferencias con el entonces presidente y denunciando presiones de organismos multilaterales. En sus 106 días de gestión, impulsó proyectos que provocaron polémica dentro y fuera de fronteras ecuatorianas.

En este período comenzó la reestructuración del fondo de estabilización del petróleo, destinado desde su creación a utilizar los beneficios de este sector para pagar la deuda, reorientando a partir de ese momento, la mitad de las cantidades asignadas a gastos sociales.

Paralelamente, ante la negativa crediticia de los organismos internacionales, Correa promovió la colocación de un máximo de 300 millones de dólares en bonos a Venezuela. Muy crítico de los lineamientos de los organismos de crédito intentó por todos los medios disminuir la dependencia de Ecuador de los préstamos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Según las encuestas, Correa era el Ministro más popular del gobierno de Palacio, con un 57,4 por ciento de confianza, casi 20 puntos porcentuales más que el propio presidente, que contaba apenas con el 38,1 por ciento de aprobación. Estas cifras reflejan el apoyo que la política económica de Correa despertaba en las organizaciones sociales, el sector público y los sindicatos (26).

La posición crítica ante los organismos multilaterales, así como sus ideas económicas reformistas, no encajaron en el débil gobierno de Palacio, por lo que el 4 de agosto de 2005 oficializa su renuncia como ministro al no contar con el respaldo político del entonces presidente.

(26) Diario El Comercio. (2005) Monitor de las IFIs, p.2.

La renuncia del entonces ministro de Economía y Finanzas, fue respaldada por un amplio sector de la izquierda ecuatoriana y los movimientos sociales, lo que impulsó a Rafael Correa a considerar un futuro político en medio de una decadencia local y regional del modelo neoliberal, y la derecha política tradicional que hasta entonces ejercía el poder en nuestro país, en la figura de un gobierno falto de decisión e independencia como lo fue el de Alfredo Palacio. Movido por su personalidad rebelde y sus ideologías de izquierda, Rafael Correa funda el Movimiento Político Patria Altiva y Soberana Alianza País en el año 2005, con la participación de un grupo de intelectuales y amigos cercanos a Rafael Correa. La base del movimiento está en el grupo Jubileo 2000 y 2002 y las organizaciones Iniciativa Ciudadana, que participó en las protestas de abril del 2003 contra el régimen de Gutiérrez, así como Acción Democrática Nacional, ADN de Manabí y, el Oro, y el movimiento Alianza Alfarista Bolivariano.

El Movimiento Político lanzado oficialmente el 6 de julio de 2006, lanza la candidatura de Rafael Correa para la presidencia de la República en las elecciones de octubre del 2006, terminando en un sorprendente segundo lugar, detrás del magnate Alvaro Noboa, es entonces cuando el país veía nacer a una figura política nueva y de gran acogida, gracias al rechazo popular hacia las tradicionales formas de hacer política, así como, a un marketing electoral casi perfecto, con mensajes, música e imágenes que calaban profundo en las preferencias de la gente, sacando provecho de un modelo político decadente y figuras de escasa credibilidad.

El 26 de noviembre de 2006, Rafael Correa se proclama Presidente de la República en segunda vuelta y con el 56.7 % de los votos, sacando una amplia ventaja sobre su rival Alvaro Noboa, consolidando así la llegada al poder de una figura de izquierda, con fuerte apoyo popular, así como, de varias organizaciones sociales, indígenas y trabajadoras.

El día 15 de enero del año 2007, Rafael Correa es oficialmente posesionado como presidente de la República, y así inicia un gobierno de corte socialista, con alto respaldo popular y con la consigna de llevar a cabo una *revolución ciudadana*, que cumpla con los sueños de cambio postergados de todo un país. Con Rafael Correa se rompe con la tradición de gobiernos de derecha o centroderecha que gobernaron nuestro país con ese membrete desde el año de 1980 hasta el año 2006, y si nos remontamos a la reseña histórica del capítulo I desde la década de los 40 a la luz o a la sombra, la tendencia dominante ha sido la derecha, razón por la cual asistimos a un cambio histórico en la política nacional concepción necesaria para entender muchas de las medidas adoptadas por el régimen actual.

Si se revisa lo descrito anteriormente, la llegada de Rafael Correa plantea un cambio radical en el modelo de gobierno; el Correísmo rompió el esquema gubernamental tradicional e histórico del Ecuador e implantó un modelo altamente ideológico y orientado a la izquierda socialista, lo que en principio originó varios roces políticos, que fueron superados gracias al gran apoyo popular y el descontento con las tendencias políticas tradicionales.

Por el lado ideológico y como prelude del siguiente acápite, se señala que nuestro país no experimentaba por muchos años un modelo de gobierno cargado de tanta ideología política como el actual, este factor potenció de gran manera el modelo actual de gobierno, que a diferencia de los anteriores que mostraban una vaga ideología basada en experiencias extranjeras, el actual tocó el “sentimiento” de nuestra población, a través de un discurso ideológico de gran calado que terminó llegando con poder al electorado nacional.

La ideología camina de la mano con el actual ejercicio político del gobierno, y está presente en cada acción que lleva a cabo tanto el gobierno como su movimiento político Alianza País en la Legislatura. Las señales distintivas de un modelo de gobierno con alto contenido ideológico pueden ser las siguientes:

- Clara orientación política, lo que identifica su posición de otras tendencias políticas y lo hace único.
- Frecuentes disputas por espacios de poder con tendencias antagónicas.
- Caudillismo y concentración de poder en una sola persona.

Estas señales distintivas, son patentes en el actual gobierno y se reproducen en el mapa político nacional, lo que ocasiona que las fuerzas políticas de una misma tendencia busquen aliarse o juntarse, a fin de tomar una sola posición ya sea de apoyo o de oposición al régimen lo cual fortalece la polarización interna y genera –en este caso- un juego de Izquierda vs. Derecha.

La tendencia de izquierda del actual gobierno llega impulsada por una corriente regional, que comenzó a tomar fuerza en países como Venezuela y Bolivia, en donde la coyuntura económica de altos precios de materias primas no renovables, produjo un renacer de la izquierda en toda Latinoamérica, desde esta perspectiva, se puede deducir que la Izquierda en nuestro continente estuvo debilitada por varios años, debido a la ausencia de sostén económico, por lo cual también es prudente inferir que una tendencia política sin recursos económicos está destinada al fracaso, aún cuando sus postulados comulguen con los más altos ideales de un país.

De lo anterior, se observa que en Ecuador la Izquierda toma fuerza ideológica con la llegada del gobierno de Correa, pero a su vez consigue el ansiado soporte económico representado por los ingresos petroleros de nuestro país que empezaron a financiar las acciones del modelo de gobierno actual, que para bien o para mal, destinó en los primeros meses de gestión muchos recursos para “contentar” al electorado que le dio la victoria.

Así con todos estos factores en mención, el modelo actual del gobierno, plantea un interesante punto de inflexión en la vida política del Ecuador, esta nueva experiencia nos ayuda a analizar con mayores elementos de juicio la importancia que tienen los modelos de gobierno y su estudio.

### 2.1.2 El Socialismo del Siglo XXI y la Revolución Ciudadana como Modelo Político.

Debemos señalar que el termino Socialismo del Siglo XXI (27), nace de un libro del autor ruso de Aleksandr Buzgalin, titulado justamente “Socialismo del Siglo XXI” del año 1996 y, que fue posteriormente traducido al español en el año 2000.

Sin embargo fue el autor alemán residente en Latinoamérica Heinz Dieterich Steffan, quién posteriormente en su libro también titulado el Socialismo del Siglo XXI, propuso la teoría ajustada a la realidad de nuestro continente y cuya versión nos servirá de base para el análisis de esta teoría, la misma que basada en un marxismo actualizado y autocrítico propone un *Nuevo Proyecto Histórico* cuyos elementos importantes son : la democracia participativa, la economía democráticamente planificada de equivalencias, el Estado no-clasista y, como consecuencia, el ciudadano racional-ético-estético (28).

El Socialismo del Siglo XXI, critica desde su raíz al capitalismo con todos sus componentes como son el mercado, la acumulación del capital, la globalización y la apertura comercial así como los medios y formas de producción privada, en una clara oposición a lo que Dieterich llama el Nuevo Orden Mundial impuesto por la burguesía Atlántica (Europa y Estados Unidos) (29), haciendo además un llamado a terminar con el capitalismo global, todo esto con el aval de algunos economistas, historiadores y sociólogos de izquierda que simpatizaron con esta teoría formulada y trabajada en los noventa y que posteriormente fue ganado terreno en la doctrina de las organizaciones y movimientos sociales especialmente en Sudamérica.

El análisis de esta teoría del Socialismo del Siglo XXI, permite observar en ella una fuerte carga ideológica proveniente del marxismo en la cual divide a las sociedades en dos mini sociedades: *la sociedad burguesa o dominante y la sociedad popular o pueblo*, atribuyendo a la *civilización del capital o sociedad burguesa*, la responsabilidad de la miseria, la guerra y la dominación como tres grandes flagelos de la humanidad, tanto del presente, como del pasado. (30).

A su vez, el Socialismo del Siglo XXI, enfoca a la sociedad popular, como la esperanza futura del cambio, un cambio que lleve al poder a los excluidos de un sistema basado en la acumulación del capital y que a su vez pongan fin a un estado burgués y explotador como el actual.

(27) Buzgalin, A. ( 2000 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. Moscú. Universidad Estatal de Moscú.

(28) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

(29) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

(30) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

Son por tanto las sociedades burguesas alrededor del mundo, las que dominan la economía y la política del mundo entero, de acuerdo a sus intereses de acumulación de riqueza, las históricamente causantes de toda la desigualdad y la pobreza en nuestras sociedades, planteando como respuesta una democracia participativa, donde los movimientos sociales presionan al poder, a través no del convencimiento, sino a través de una acumulación de poder de los excluidos, que logre ser superior a la de los explotadores (31), proponiendo así el nacimiento de una *sociedad post capitalista*, que estaría compuesta por toda la masa social de *los de abajo*, dominando el mundo globalizado.

El Socialismo del Siglo XXI critica la economía de mercado a la luz de las desigualdades que vive el mundo actual, en la que una empresa privada y su propietario ( sociedad burguesa) pueden llegar a ganar más dinero que un país entero del África comparativamente, es entonces cuando se apela a la misión histórica y pre histórica de la economía como un instrumento que permite satisfacer las necesidades generales, a través de una razonable organización del trabajo (32) y fruto de este análisis histórico, aparece el concepto de economía equivalente, que según Dieterich, es la economía que ha regido el mundo por mas de 800 mil años antes de que se instaure la economía del capital o no equivalente desde hace 6 mil años.

El fundamento de la Economía Equivalente, es el equilibrio entre input y output, es decir entre el insumo y la producción; la economía equivalente está basada en la teoría del valor, entendida como el tiempo laborado contenido en un producto o servicio. Por lo que su única fuente es el trabajo, pero también es su medida.

Así, los precios de los productos y servicios deben de ser iguales a su valor, y no estar dados por las relaciones que se establecen entre la oferta y la demanda, lo que permite tener una economía más justa, porque el intercambio se puede basar en valores equivalentes, aparte de la forma concreta que haya asumido los productos o servicios. (33)

El Estado No Clasista es un objetivo del Socialismo del Siglo XXI, el cual consiste en que el Estado actual debe alterar sus funciones y prioridades que se encuentran distorsionadas, es decir una transformación, de defender los intereses de las élites económicas (Estado de Clase) a defender y trabajar con prioridad para cumplir la voluntad popular.

Dieterich examina las características del sujeto humano dentro de esta sociedad dividida en clases, y hace referencia al *sujeto burgués*, como producto de la civilización del capital encarnado en una persona sin solidaridad ni conciencia histórica(34) que vive por el dinero y para él, en consecuencia el producto de la pulverización del ser humano en manos del capital.

(31) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

(32) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

(33) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

(34) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

Como respuesta a la sociedad actual, se propone llegar a una sociedad post capitalista que se libere del yugo e influencia de la burguesía, y que pueda ser creado a través de un cambio en las instituciones que guían su actuación, como cita Dieterich *“no cabe duda, que el fin del egoísmo, de la codicia y de la explotación, que le son inherentes al principio de equivalencia, conducirá a cambios tan profundos en la manera de pensar y actuar, que después de su implantación general, será posible hablar, en términos generales, de un nuevo ser humano”*. (35)

Esta propuesta neo socialista, es la que a fines de los años noventa, fue penetrando las bases ideológicas de los diferentes movimientos sociales y de izquierda en América Latina, dándoles un empuje renovador que les sirvió para conseguir protagonismo político en el continente. Este empuje renovador, se vio cristalizado en el año 2005, cuando el presidente de Venezuela Hugo Chávez (por cierto un socialista convencido), difundió al Socialismo del Siglo XXI como una parte esencial de su Revolución Bolivariana que lo llevó al poder en 1999, todo esto ocurría desde el Foro Social Mundial celebrado en Brasil. Esta corriente era seguida por los movimientos sociales y políticos de izquierda de algunos otros países de la región, siendo Bolivia el segundo país que adoptaba un gobierno socialista en la figura de Evo Morales (2006) quién no demoró en simpatizar con este modelo y tratar de aplicarlo en su país, finalmente en Ecuador llega al poder otro socialista Rafael Correa (2007) quién también adopta el modelo del Socialismo del Siglo XXI como base política para llegar a consolidar una *Revolución Ciudadana*, promesa y bandera de lucha que lo llevo al poder.

- 1. *La revolución constitucional y democrática para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva que nos lleve hacia una sociedad justa, intercultural y soberana.***
- 2. *La revolución ética: la transparencia y la rendición de cuentas.***
- 3. *La revolución económica y productiva; es decir, orientar los recursos a la educación, la salud, la viabilidad, la vivienda, la investigación tecnológica, el empleo y la reactivación productiva.***
- 4. *La revolución social para avanzar hacia una política económica incluyente y movilizadora y un Estado garante de los derechos fundamentales.***
- 5. *La revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana, lo cual significa mantener una posición clara y digna frente a los principales problemas del país en sus relaciones internacionales y caminar hacia una verdadera integración latinoamericana.***

Este proyecto de revolución cuyo slogan es *“La Patria ya es de todos”*, busca a la luz del Socialismo del Siglo XXI una patria altiva y soberana, donde exista una democracia radicalmente participativa, garantizando los accesos básicos a toda la población, con una economía solidaria e incluyente que se aleje del concepto clásico del mercado y un Estado Social de Derecho. (36)

(35) Dieterich, H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

(36) Correa, R. ( 2006 ), *¿ Qué país soñamos?* Quito. Manifiesto de la Revolución Ciudadana.

El Socialismo del Siglo XXI, en base a lo indicado anteriormente, conduce a pensar en un modelo que tiene dos características:

- Radicalidad en la ideología y en la praxis.
- Oposición total al capitalismo.

El modelo de Dieterich busca desde sus raíces ideológicas, un cambio total de mando en la Sociedad, es decir, eliminar del poder a lo que denomina clase burguesa y dar lugar a un Mando Popular, que desarticule todo el andamiaje de los modelos políticos y económicos que dominan en la actualidad y a al cual atribuyen los males del mundo de hoy, como la pobreza y la desigualdad. Si se mira a profundidad, en este modelo socialista no cabe ningún tipo de consenso o alianza política, que permita unir virtudes en pro de un desarrollo nacional, al contrario es radical al pretender borrar del mapa político y gubernamental a una clase socioeconómica definida (burguesía).

Alcanzar el poder es un factor decisivo para este modelo, y se considera como la puerta de entrada hacia un Nuevo Orden Mundial, sin embargo existe ambigüedad sobre la forma en la que se debe obtener el poder absoluto, en otras palabras al Socialismo del Siglo XXI no le interesa si los medios para llegar al poder son democráticos o no, legítimos o ilegítimos, esto lo comprobamos en que se refiere favorablemente a la protesta social como un mecanismo de desestabilizar las estructuras del poder.

Si se examina el factor radicalidad de este modelo ideológico, se ve un afán excesivo de alcanzar espacios de poder, con el objeto de implantar el socialismo por la fuerza supuestamente legitimada por el Mando Popular, una vez alcanzados los espacios de poder la idea es concentrar este poder en su máxima expresión generalmente en la figura de un caudillo o líder irremplazable, debilitando la institucionalidad a fin de allanar el camino para la implantación del modelo; la dinámica descrita anteriormente es muy similar a lo ocurrido en la práctica en Venezuela donde Hugo Chávez, figura de este modelo, llegó al poder y concentró todos los poderes en su persona lo que le ha permitido llevar a cabo polémicas reformas que no han terminado de sacar a este país de los típicos problemas del subdesarrollo.

El ataque y desprestigio al modelo capitalista es mordaz, teniendo como propósito endosar a este modelo todos los problemas de nuestros países y transformándolo en un enemigo a vencer. Esta característica hace que las posiciones se endurezcan hacia el modelo capitalista y neoliberal, proponiendo al Socialismo del Siglo XXI como solución a todos estos males; ante lo indicado solo cabe reflexionar sobre la conveniencia de radicalizar las tendencias políticas, y tratar de eliminar las demás corrientes de pensamiento opuestas, esto en virtud de que las experiencias probadas de cambios positivos en Latinoamérica (Chila y Brasil) han sido producto de unir las virtudes de varios modelos de gobierno, proceso que ha perfeccionado la gobernabilidad y ha debilitado las influencias ideológicas, dando paso a la aplicación del sentido común en pro del desarrollo de nuestros pueblos.

### *2.1.3 El modelo administrativo de la Revolución Ciudadana.*

El modelo político del actual gobierno basado en el Socialismo del Siglo XXI, supone un cambio necesario en la Administración Pública que le permita al Estado tener un espectro de acción más amplio, en el cual propiciar la igualdad y el desarrollo de las clases sociales menos favorecidas. En el Socialismo del Siglo XXI una de los requisitos para conseguir el modelo de igualdad social, es el reemplazo radical de las instituciones, las mismas que deben ser controladas por el pueblo y para el pueblo, en el caso de nuestro país el gobierno de Rafael Correa propuso desde un inicio una Asamblea Constituyente que permita modificar nuestra Constitución y adaptarla al nuevo modelo político del gobierno.

Con lo señalado anteriormente, se observa que en varios artículos de la Constitución de Montecristi aprobada en referéndum el 28 de septiembre de 2008, define al Estado central como potestad única en varios sectores y servicios que anteriormente pertenecían a la competencia de gobiernos locales o entidades autónomas:

#### ***Art. 261 El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:***

- ***Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.***
- ***El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.***
- ***Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales***

Se observa en estos artículos esenciales, un fortalecimiento de las competencias del Estado en sectores estratégicos, en lo político, lo económico y lo operativo; a diferencia de las anteriores Constituciones y modelos administrativos, la Constitución actual busca una administración donde el Estado central tenga competencias exclusivas en tópicos relevantes en la economía como la política monetaria, fiscal y el endeudamiento, áreas en las que anteriormente tenía también competencia el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, así también, vemos que el Estado pasa a manejar sectores estratégicos como las telecomunicaciones, hidrocarburos y otros recursos naturales e intangibles, los mismos que anteriormente sufrieron experimentos administrativos como la creación de Andinatel y Pacifictel bajo la dirección del Fondo de Solidaridad, en la dotación de agua se realizó algunas concesiones a empresas privadas como sucedió en Guayaquil y en el tema de aeropuertos continúa la pugna especialmente con las ciudades de Guayaquil y Quito a las cuales se les concedió en años anteriores esta competencia y que actualmente según la Constitución debería pasar a manos del Estado Central.

Convertir al Estado central en el Administrador central de la nación con potestad ilimitada, es un factor clave dentro de la Revolución Ciudadana, en su afán de copar todos los espacios de poder no solo políticos, sino también los espacios de la Administración Pública, esto le permite dirigir o por lo menos influir en la dirección y gestión del aparato estatal a nivel nacional.

Este nuevo modelo pone fin a casi tres décadas, durante las cuales el modelo de la Administración Pública iba de la mano con la *ciencia capitalista* y las nuevas tendencias de gobernabilidad que venían de Europa y Estados Unidos, a través de medios académicos y recomendaciones multilaterales, las mismas que apuntaban a un Estado *espectador* de la economía y los mercados, desconcentrado en sus funciones y competencias, moderno en sus técnicas administrativas y socio o competencia del sector privado en la administración de los sectores estratégicos.

El actual gobierno, además de promover e instaurar la nueva Constitución, se ha centrado en dos aspectos importantes que le permitirían alcanzar los objetivos nacionales y lograr una Administración Pública socialmente eficiente, la primera es el diseño de un Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno y la Secretaría Nacional de Planificación cuyos principales postulados son:

- ***Ayudar con la puesta en marcha de cinco revoluciones que posibiliten el punto de quiebre y cambio en las trayectorias históricas del desarrollo y democracia ecuatorianos, siendo estas revoluciones las señaladas anteriormente, es decir la revolución constitucional y democrática, la revolución ética, la revolución económica, la revolución social y la revolución de la dignidad-***
- ***La característica más significativa del documento diseñado bajo el liderazgo de Senplades está en la ruptura conceptual con los idearios del Consenso de Washington, sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión. Esta receta, junto al neoliberalismo aplicado en su versión criolla, provocó una debilidad del sistema político e institucional, y una profunda crisis socioeconómica.***
- ***Se recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, mediante el establecimiento de un Estado que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana.***(37)

(37) Secretaría Nacional de Planificación (2007), *Prólogo del Plan Nacional de Desarrollo*. Quito. SENPLADES.

El Plan Nacional de Desarrollo será la guía que conduzca a la Revolución Ciudadana durante el período de gobierno de Rafael Correa, y también es una muestra del giro ideológico, político y administrativo del actual gobierno.

El segundo aspecto, ha sido el impulso a las instituciones públicas como ejecutoras del Plan Nacional de Desarrollo, siendo este aspecto también uno de los más polémicos, ya que desde el inicio del actual gobierno el número de ministerios se han elevado a 36 (20 ejecutores, 7 coordinadores y 9 secretarías), lo que ha significado un promedio de crecimiento del 33 % en gasto corriente de sueldos y salarios de la burocracia, así también se han realizado fusiones y cambios de nombre de algunas entidades con distintos fines administrativos.

Cabe indicar que el mismo gobierno, sigue anunciando la creación de nuevos entes públicos, entre superintendencias, institutos y secretarías que aumentaría más el tamaño del Estado así como el alcance del accionar estatal (Ver cuadro 7).

Asistimos definitivamente a un nuevo modelo administrativo en nuestro país, el cual tiene como base una mayor intervención del Estado en la planificación y el desarrollo nacional así como el fortalecimiento de las instituciones públicas como significado de un nuevo y mayor poder público a favor de la sociedad.

## **2.2 *Análisis de las políticas públicas del actual gobierno.***

### **2.2.1 *Definición de Políticas Públicas.***

Las administraciones públicas de los Estados contemporáneos encuentran la legitimación de su acción no solo en la representación genérica del bien común, sino en el servicio a la sociedad y los ciudadanos, es por esto que cada acción pública es la manifestación de un compromiso específico de un determinado gobierno con la distribución de la riqueza y el acceso a los ciudadanos a los recursos sociales.

En este marco podemos adoptar la definición de las políticas públicas como *el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.* (38)

(38) Bañón, R. (1997) *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad Textos.

El concepto de políticas públicas, nació históricamente dentro del Derecho y la Ciencia Política, sin embargo, este concepto fue enriqueciéndose de las nuevas tendencias de la ciencia administrativa de mediados de siglo anterior, es así que una política pública por su naturaleza de *acción*, lleva implícito los conceptos administrativos de planificación, dirección y evaluación los cuales fueron encajando a las políticas públicas también dentro de la Ciencia de la Administración Pública, sin desconocer sus orígenes históricos y conceptuales.

Se puede determinar entonces, que las políticas públicas son un elemento esencial de todo sistema de gobierno, independiente de su sesgo ideológico, que además representa la potestad del Estado para intervenir ante cualquier problema o conflicto y que constituye un proceso de por lo menos cinco fases que son:

- Identificación y definición del problema.
- Formulación de alternativas
- Adopción de una alternativa
- Implantación de alternativa seleccionada
- Evaluación de resultados obtenidos

El proceso de políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si este ha concluido o permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

En general las políticas públicas se pueden clasificar según los siguientes criterios

**Regulativas:** Tienen como objetivo dictar normas que disciplinen, regulen, limiten una actividad determinada.

**Redistributivas:** Tiene que ver con el modo en que se distribuye la riqueza, la renta nacional, trata de generar beneficios a amplios sectores de las sociedad.

**Distributivas:** Distribuyen privilegios, beneficios, a sectores/segmentos de la sociedad, o a espacios/territorios concretos.

**Constitucionales:** Modifican las reglas del juego político creando o modificando partes de la normativa jurídica a fin de conseguir un objetivo específico.

### 2.2.2 El análisis de las políticas públicas.

El análisis de políticas públicas se define generalmente como un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas – la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización y Administración, la Psicología y la Antropología- que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos (39).

Se considera al análisis de políticas públicas como *investigación para la acción*, su objetivo es ayudar al decidor público a responder preguntas como : ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costos acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?

Es importante señalar, que existe definitivamente una relación entre el proceso de la política pública en cualquiera de sus fases (definición del problema, formulación de alternativas, elección de alternativas, implantación de alternativas y evaluación de resultados) y el análisis del proceso en conjunto así como de cada una de sus fases, lo que permite alcanzar mejores resultados en la intervención estatal y además tecnifica en gran manera la identificación y búsqueda de soluciones a los problemas y conflictos que se generan en una sociedad.

La principal tarea del análisis de las políticas públicas, es entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos, esto se deriva de que las políticas públicas comprende un ámbito rico en diversidad de enfoques, debido a que los problemas que enfrentan los ciudadanos existen como muchas cosas a la vez como lo cita Wayne Parsons “*el desempleo, por ejemplo, es una cuestión económica, sociológica, psicológica, geográfica, etc., por lo que el análisis debe contener necesariamente un enfoque multidisciplinario*”(40).

Así entonces, el objetivo del enfoque de las políticas públicas, no es separa estas cuestiones, sino reconocer como se llega a atender y estructurar los problemas partir de la organización y despliegue de los conocimientos, es comprensible entonces que el análisis de las políticas públicas utilice varios marcos teóricos y disciplinarios para lograr un entendimiento que permita dimensionar el problema en toda su realidad y por ende formular e implementar soluciones que se ajusten a las necesidades sociales en toda su magnitud.

(39) Bañón, R. (1997) *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad Textos.

(40) Parsons,W. ( 2007 ), *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México DF. FLACSO.

**Cuadro 5.****Relación entre el proceso de la política pública y el análisis de la política pública**

<b><i>Fases del Proceso de la Política Pública</i></b>	<b><i>Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas</i></b>
1.- Definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en que medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre el?
2.- La formulación de las alternativas de solución al problema	¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
3.- La elección de una alternativa	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
4.- Implantación de la alternativa elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve a cabo de acuerdo al plan previsto?
5.- La evaluación de los resultados obtenidos	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Elaborado por: Jaime Jordán.

Fuente: Bañón, R. (1997) *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad Textos.

### 2.2.3 Las políticas públicas en el Socialismo del Siglo XXI y la Revolución Ciudadana.

La doctrina socialista desde sus inicios, pregonó la importancia del Estado como un elemento decisivo en la distribución de la riqueza y la justicia social, fue sobre todo después de 1945, cuando se relacionó el socialismo con la gestión de la economía por parte del Estado y con la expansión del sector público a través de las nacionalizaciones de sectores estratégicos. Dentro del Socialismo del Siglo XXI el Estado clasista de derecha debe ser reemplazado por una nueva autoridad pública que priorice los intereses generales a través de un poder que permita desmontar los modelos capitalistas existentes y acaparar todos los espacios representativos a fin de llegar a un modelo único de Estado No Clasista.

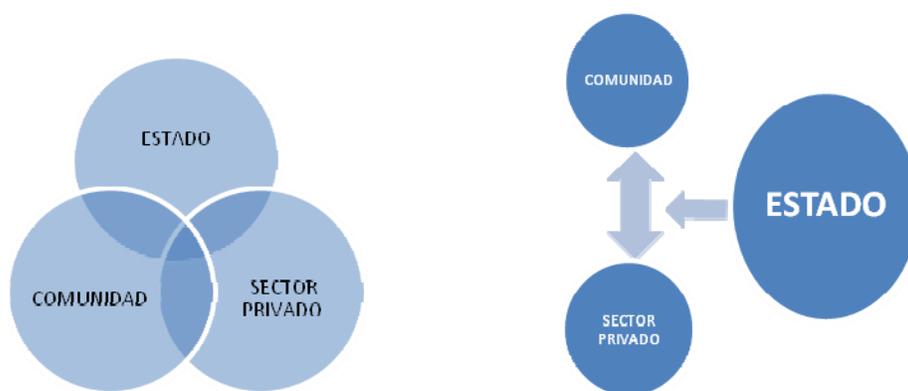
En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto en el 2007 por el gobierno de Rafael Correa, y cuyo lema en la carátula reza *Planificación para la Revolución Ciudadana* menciona en su parte introductoria que *la consecución del buen vivir, necesariamente implica un cambio en el modo de Estado, que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana.*(41) Lo mencionado en el Plan de Desarrollo nos indica una clara intención del gobierno de fortalecer al ente público y hacer del Estado el protagonista principal del desarrollo nacional.

Lo anteriormente expuesto, significa necesariamente un giro total en el enfoque de las políticas públicas, las mismas que se producirán en todas las fases del proceso de la política pública y que además servirán para devolverle al Estado plenas competencias en varios sectores decisivos para el desarrollo del país. El mismo hecho de dar al Estado el papel principal en el quehacer nacional, nos lleva a deducir que las políticas públicas en el actual gobierno tendrán un impacto decisivo en sectores claves para el país, además de priorizar la acción pública sobre la actividad privada cumpliendo así la aspiración ideológica del Socialismo del Siglo XXI de acabar con el antiguo concepto de desarrollo neoliberal que reducía al Estado a su mínima expresión, dando al Estado competencias ilimitadas para planificar, regular y distribuir los recursos, llevando al Ecuador a un modelo de gestión pública netamente estatista donde el ente público se convierte en el motor principal de la economía, la salud, la educación, la producción, el empleo y otras áreas en las que anteriormente el Estado participaba en un menor grado o de manera conjunta con el sector privado, lo que a decir verdad no ha solucionado del todo los grandes problemas de nuestro país.

Las políticas públicas actuales, nacen entonces de una fuente *infalible* llamada Estado, cuya intervención y acción son *perfectas* por lo que no son susceptibles de una evaluación objetiva y menos de la participación de otros actores.

(41) Secretaria Nacional de Desarrollo (2007), Plan Nacional de Desarrollo. Quito. SENPLADES.

Las políticas públicas del actual gobierno, se basan en la ideología de ejecución y responsabilidad única del Estado, en donde la evaluación de las mismas estaría dada por el apoyo popular en las elecciones. A diferencia de la tendencia actual, donde las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información en torno a un objetivo pública, y cuyo desarrollo le corresponde al sector público conjuntamente con la comunidad y el sector privado (42), nuestras políticas públicas actuales miran a la comunidad como beneficiaria y al sector privado como espectador en ambos casos con una injerencia nula en el proceso de formulación de políticas públicas, con esto las políticas públicas del actual gobierno se apoyan únicamente en un pilar que es el mismo Estado, actor en todo el proceso de la política pública, descartando a otros actores en el proceso y tratando de tomar el lugar de estos en el desarrollo nacional.



Actual tendencia de las políticas públicas

Políticas públicas en Ecuador (actual modelo)

Fuente: Valles, J. (2004), *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona. Ariel Ciencia Política  
 Elaborado por: Jaime Jordán

El modelo actual de intervención estatal en nuestro país, tal como se lo mira en el gráfico, prioriza y separa la figura del Estado sobre los otros actores de la sociedad, paradójicamente una separación que también ocurre en el modelo neoliberal con la diferencia que en éste se prioriza al mercado. La nueva tendencia aplicada con éxito en los últimos años en países como Chile y Brasil, supera esta separación y logra políticas públicas generadas, implementadas y evaluadas en conjunto por la sociedad, el sector privado y el Estado a través de su gobierno (liderando el proceso), lo que demuestra una Administración Pública más flexible, dinámica y conectada con los problemas nacionales, la sola idea de separación entre estos actores ocasiona necesariamente una distorsión en una o todas las fases del proceso de la política pública ocasionando una intervención pública ineficiente, laxa o en el peor de los casos una intervención que agrave los problemas en vez de solucionarlos (fallo del Estado).

(42) Frei Ruiz Tagle, E. (1997), *Gobernabilidad democrática: Presente y futuro de la política en Iberoamérica*. Santiago de Chile. Editorial Andrés Bello.

Cabe agregar en el análisis anterior, que sea cual fuere el modelo político sobre el cual se formulen las políticas públicas, el Estado no debe perder sus funciones superiores de regulación, control y evaluación preservando siempre el interés público sobre cualquier otra aspiración o sector. Un Estado líder en conjugar visiones y esfuerzos entre todos los componentes de una sociedad, tendrá una mejor y más incluyente capacidad de gobernar.

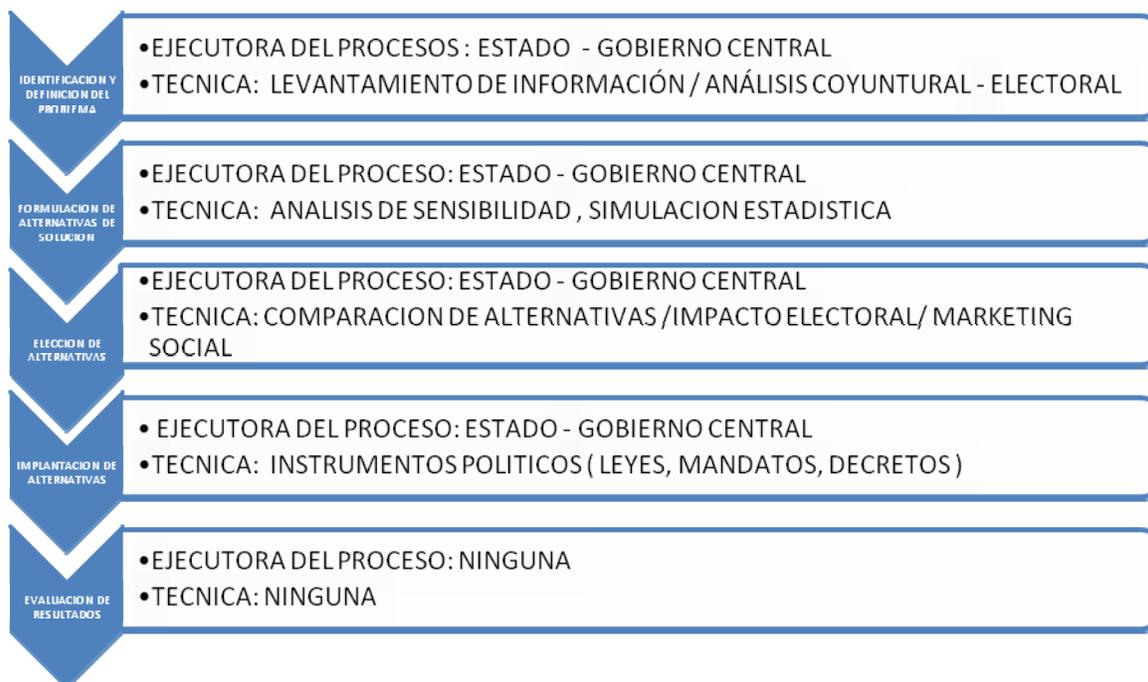
El socialismo del siglo XXI, no contempla una conjunción Estado-comunidad-sector privado en el proceso de la política pública, más bien promueve el antagonismo entre *clases* dando total supremacía a lo que el Estado a través de un gobierno, considere como acciones para el bien público, teniendo además la consigna de terminar con la sociedad burguesa (¿adinerada o empresarial?). El gobierno actual se ha enmarcado entonces, en políticas públicas con una total concentración estatal (Estado perfecto, sin fallas) en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, este sistema requiere de un aparato estatal más amplio y de un poder político lo suficientemente fuerte para lograr que el Estado solucione los problemas estructurales de nuestro país; esto se demuestra en el crecimiento sin precedentes de las instituciones públicas y por ende de la burocracia de nuestra Administración Pública así como en el gran apoyo popular que hasta la fecha mantiene el gobierno y que ha permitido la implantación de este modelo político del país.

Una segunda característica de las políticas públicas del gobierno de la Revolución Ciudadana, es la subordinación de la técnica en relación con la política, esto quiere decir que desde el inicio del proceso de la política pública el criterio político (¿electoral?) predomina sobre el técnico, razón por la que se han aplicado políticas públicas de corto plazo, muchas de ellas inviables a mediano o largo plazo, esto se demuestra claramente cuando se diferencia el nivel de gasto público y ejecución de proyectos entre 2008 y 2009, siendo el año 2008 un año de gran bonanza económica por el precio del petróleo, sin embargo, este año el Estado se ha quedado corto de fondos para cubrir sus planes de inversión y desarrollo, haciendo insostenible varios compromisos adquiridos y proyectos, así también, hemos visto la aplicación directa de políticas públicas en áreas claves como la educación (gratuidad educación superior), empleo (eliminación de tercerización), hidrocarburos (ruptura de relaciones con la empresa privada y manejo militar de la producción estatal) y varias en el área económica cuyo resultado ha generado polémicas y discrepancias acerca de su verdadera efectividad la cual se puede ponderar no solo por sus beneficios concretos en los diversos sectores a los que han ido dirigidos, sino también por su sustentabilidad temporal o proyectada que permita que la aplicación de las políticas públicas genere un efecto *duradero* en el tiempo y *factible* económicamente para el país.

Finalmente sobre este punto y producto de una reducida cualidad técnica en las políticas públicas del actual gobierno, se advierte la ausencia de una evaluación dentro del proceso de la política pública, dejando esta parte del proceso en manos de la *percepción ciudadana* cuya ponderación se representa a través de los resultados electorales y no de una medición objetiva de los beneficios o pertinencia de la intervención estatal que no se determina sino con un análisis de fallos del Estado.

Si se toma como referente el proceso de la política pública, esta corresponde a una construcción conceptual, que en la práctica no siempre ocurre con todas sus fases e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso, sin embargo, a efectos de análisis, se examinará cada una de las fases y su lógica según el actual modelo político del Ecuador.

### Proceso actual de la política pública en Ecuador



Fuente: Bañón, R. (1997) *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad Textos  
 Elaborado por: Jaime Jordán

Según lo expuesto en el gráfico, los dos primeros años del gobierno de Rafael Correa demuestran un proceso de política pública atado al Gobierno Central, con una técnica siempre presionada o anulada por cálculos electorales y una evaluación inexistente producto de un modelo político que otorga gran poder al Estado sobre otros actores, los cuales quedan convertidos en receptores-espectadores pasivos del accionar público.

Cabe señalar que desde el año 2007 en el que Correa asumió el poder, nuestro país ha atravesado cinco procesos electorales entre consultas, referéndum, y elección de dignidades, lo que sin duda ha influenciado en los *incentivos* \* del gobierno sobre muchas de las políticas públicas que se han implementado.

\*Entendemos como incentivos a las motivaciones reales detrás de la acción de un ente público o privado, es decir en este caso ¿Qué motiva al Estado a intervenir? o ¿Qué motiva al gobierno a adoptar una determinada medida o financiar cierto proyecto?

#### 2.2.4 Futuro de las políticas públicas en el Ecuador.

Haciendo un repaso histórico desde el regreso a la democracia en la década de los ochenta, nuestro país ha vivido más de dos décadas bajo modelos políticos en los cuales el papel del Estado fue sufriendo cambios que mermaron su potestad de intervención, regulación y su capacidad de liderazgo, esto se debió básicamente, a que a inicios de los ochenta empezó a tomar fuerza la teoría del *neoliberalismo* que no es más que una corriente que considera como contraproducente la intervención estatal y que pone al libre mercado capitalista como la base para un equilibrio institucional y el crecimiento económico.

Esta nueva tendencia ideológica, se afianzó en los países de Latinoamérica, gracias en parte a la internacionalización de los mercados especialmente los financieros y petroleros, así como a la mayor dependencia que nuestros países iban teniendo de las potencias mundiales debido a un proceso de endeudamiento sin precedentes, sin embargo no es sino hasta 1989, cuando el neoliberalismo se consolidó en torno a un polémico documento elaborado en Estados Unidos y conocido como *El Consenso de Washington* que se convirtió en un decálogo económico y político para los países en desarrollo durante la década de los noventa, Rafael Correa lo definió en uno de sus textos académicos así: *“de esta manera desde finales de los años ochenta y obedeciendo al llamado Consenso de Washington, los países en vía de desarrollo especialmente los latinoamericanos comenzaron procesos de reformas estructurales basadas en el aperturismo, fomento del mecanismo de mercado y disminución del rol del Estado en la economía”*(43).

Durante los años noventa nuestro país practicó este modelo político descrito anteriormente, donde las políticas públicas tenían un espectro de acción limitado por los criterios del mercado, la desregulación financiera, la liberalización de mercados así como del aperturismo comercial, todo esto generó políticas públicas distorsionadas que daban prioridad a las minorías (¿grupos de poder?) y en ciertos casos a entidades internacionales, que en su mayoría acreedores, aplaudían un Estado de papel secundario y por ende políticas públicas limitadas y clientelistas.

Luego de la década de los noventa, continúa la tendencia de mantener un Estado de carácter limitado, pero ahora con signos de modernización que se traducía básicamente en procesos de privatización de sectores estratégicos, los mismos que no llegaron a cristalizarse debido al descontento social (¿sindical?) que se originó.

Cabe indicar entonces, que este tipo de Estado limitado y subordinado a las minorías del país, fue generando en estos años un gran rechazo de las verdaderas mayorías del país, rechazo que se acumuló hasta llegar a la elección de una nueva alternativa y figura como es el Socialismo del Siglo XXI en la persona de Rafael Correa electo presidente.

(43) Correa Delgado, R. (2004), *De Banana Republic a la No república*. Quito. USFQ.

Desde el año 2007, el Ecuador se encuentra bajo un modelo político socialista (democráticamente electo), lo que se podría considerar un caso inédito por lo menos si se revisa los últimos cincuenta años de vida republicana, lo acontecido en nuestro país, demuestra el desgaste que ha sufrido el modelo político neoliberal (modelo de derecha), resultado de su incapacidad para una eficiente distribución de riqueza y para eliminar las aberrantes desigualdades existentes hasta ahora en nuestra nación.

Es así que el pueblo del Ecuador eligió una alternativa totalmente diferente de lo que generalmente ha escogido a lo largo de los años, encontrándonos ahora en el polo opuesto de los modelos políticos anteriores y caminando dentro de un proceso de cambio no solo político sino también social, cultural y económico, fruto de una visión e ideología socialista, que busca cambiar el paradigma actual sobre conceptos como el desarrollo, la equidad social y el nuevo concepto del *buen vivir* que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido. (44)

A casi tres años de este nuevo modelo político implantado por el gobierno de Rafael Correa, sus acciones (políticas públicas) han sido apoyadas electoralmente por la mayoría de nuestra población, sin embargo un análisis más detenido, muestra un gobierno renuente a ser fiscalizado, con instituciones dependientes del gobierno central, con un manejo económico cuestionable y poco accesible a trabajar conjuntamente con el sector privado en temas de desarrollo, factores que sumados al hecho relevante de tener que atravesar cinco procesos electorales consecutivos y gobernar para ello (este fenómeno presupone un gobierno con políticas públicas *incentivadas* por ganar alguna elección) nos lleva a pensar sobre la verdadera efectividad a largo plazo de este modelo político, más aún cuando miramos ejemplos de países con modelos políticos similares como Venezuela y Bolivia donde la población ha llegado a un estado de polarización tal que los conflictos sociales y políticos se repiten casi a diario producto de gobiernos de mando único donde el Estado tiene una hegemonía absoluta en la dirección de estos países.

Por lo expuesto, sería sensato esperar un tiempo prudencial para calificar la gestión del actual gobierno en función de sus resultados reales (impacto en el empleo, reducción de pobreza, igualdad, acceso a la educación y salud, entre otras áreas de medición) y además ser conscientes del cambio de modelo político que se está llevando a cabo en nuestro país y el cual -en comparación con los 30 años del modelo político anterior- recién está dando sus primeros pasos, debemos recordar que el proceso de *Concertación política* en Chile – salvando las diferencias- vio sus primeros resultados casi a los diez años de haber empezado luego de la dictadura militar.

(44) Secretaría Nacional de Planificación (2007), *Prólogo del Plan Nacional de Desarrollo*. Quito. SENPLADES.

En este escenario político, cabe la pregunta ¿cuál es el futuro de las políticas públicas en nuestro país?, para responder a esta pregunta, se debe tener claro que las políticas públicas dependen de dos factores claves que son:

- Modelo Político vigente en el país.
- Tipo de problemas o demandas de la sociedad a solucionar.

En el caso del Ecuador, los problemas sociales como el poco acceso a la educación, desempleo, pobreza, desigualdad social entre muchos otros, han sido crónicos a lo largo de muchos años, por lo que no es un factor que mostrará cambios sustanciales al corto o mediano plazo que podrían modificar la naturaleza y sentido de las políticas públicas, en otras palabras nuestros problemas están claramente identificados y definidos como objetivos de cualquier gobierno independiente de su tendencia política.

Sin embargo, al hablar del modelo político vigente en el país y luego de revisar el caso del actual gobierno, como antípoda política de gobiernos anteriores, si se puede determinar que el factor modelo político puede variar en el corto o mediano plazo a través de los procesos electorales y fruto de la *valoración social del modelo político*.

Al respecto, la ciencia política señala que ***“hay que tener presente que lo no convencional de hoy puede ser lo convencional de mañana; lo que separa a las formas convencionales de las no convencionales es una valoración social que varía con el tiempo”***.(45)

Esta ecuación política en donde la constante son los problemas o desfases de la nación y la variable es el modelo político, permite enfocar el análisis del futuro de nuestras políticas públicas en cuál será nuestro futuro político como país, ya que de este factor dependerá las cualidades del accionar del Estado y sus características. Para el efecto, se supone tres escenarios futuros dentro de los cuales nuestros modelos políticos podrían encajar en el corto y mediano plazo, el primero supondría la continuidad del Socialismo del Siglo XXI, el segundo el posible regreso a un modelo político de nueva derecha y por último la implantación de un tercer modelo político fruto de conjugar las virtudes de los modelos clásicos en proceso de concertación como lo han hecho democracias avanzadas de nuestro continente.

En estos términos indicados, se podrá delinear sobre qué base se sustentaran nuestras políticas públicas a futuro, los impactos que tendrían en nuestra realidad nacional, y por último si la teoría de fallos del estado formará parte del proceso de las futuras políticas públicas.

(45) Valles,J. (2004), *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona. Ariel Ciencia Política.

## Futuro de las políticas públicas en Ecuador – Escenarios probables

### ESCENARIO 1 – CONTINUIDAD SOCIALISMO SIGLO XXI \*



Fuente: Dieterich,H. ( 2002 ), El Socialismo del Siglo XXI. México DF. Fundación para la investigación y cultura.  
Elaborado por: Jaime Jordán

\*Modelo político actual en Ecuador que se debe mantener hasta el año 2013 , modelos similares en países como Venezuela y Bolivia.

Futuro de las políticas públicas en Ecuador – Escenarios probables

ESCENARIO 2 – NEOLIBERALISMO ( NUEVA DERECHA )\*



Elaborado por: Jaime Jordán  
Fuente: Wolf, Ch. (1995) Mercados o gobiernos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales

\*Modelo político aplicado en Ecuador desde 1980 hasta el año 2007, actualmente este modelo se aplica en varios países del mundo y de Latinoamérica.

## Futuro de las políticas pública en Ecuador – Escenarios probables.

### ESCENARIO 3 – CONCERTACION ENTRE MODELO SOCIALISTA Y NEOLIBERAL\*



Elaborado por: Jaime Jordán  
Fuente: Wolf, Ch. (1995) Mercados o gobiernos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales

\*Modelo nunca aplicado en Ecuador, experiencia de procesos en Chile y Brasil

**Cuadro 6.**

**Comparativo Gasto Público Corriente (Énfasis - Salarios Sector Público ).**

Descripción	Ene - May 08	Ene - May 09	% Variación
	Millones Usd	Millones Usd	
Salarios Sector Público	1,346.90	1,796.60	33.44%

Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Jaime Jordán

**Comparativo Gasto Público de Capital.**

Descripción	Ene - May 08	Ene - May 09	% Variación
	Millones Usd	Millones Usd	
Gasto de Capital	1,773.70	1,607.70	-9.40%

Fuente : Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Jaime Jordán

## Cuadro 7.

### Operaciones del Sector Público No Financiero ( Base Devengado)

Millones de dólares

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ene-May 2009
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>7,392.30</b>	<b>8,760.50</b>	<b>10,225.70</b>	<b>12,336.60</b>	<b>15,940.20</b>	<b>24,614.00</b>	<b>6,471.80</b>
Petroleros	2,145.70	2,699.40	3,291.60	4,309.00	5,807.40	12,793.90	1,894.60
No Petroleros	5,155.90	5,824.80	6,870.50	8,333.10	9,557.60	11,431.70	5,126.00
Tributarios	3,111.50	3,506.60	4,220.90	4,880.60	5,491.00	6,875.70	3,109.90
Otros (1)	2,044.40	2,318.20	2,649.60	3,452.50	4,066.60	4,556.00	2,016.10
Resultado Operacional Empresas SPNF	90.70	236.30	63.60	-305.50	575.20	388.40	-548.80
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>7,068.60</b>	<b>8,077.20</b>	<b>9,959.60</b>	<b>11,001.70</b>	<b>15,043.30</b>	<b>25,460.00</b>	<b>8,190.20</b>
Gasto Corriente	5,608.20	6,469.40	8,129.00	9,058.20	11,637.30	18,257.90	5,939.90
Intereses	819.60	796.60	806.70	896.10	861.20	726.90	262.00
Sueldos	2,289.00	2,586.00	2,906.80	3,161.60	3,692.60	4,869.40	2,175.60
Compras bienes y Servicios	948.30	1,033.30	1,137.70	1,506.80	1,576.10	2,088.30	756.90
Subsidios Petroleros	482.00	584.00	1,080.00	1,074.00	2,489.40	4,000.00	595.00
Otros (2)	1,069.30	1,469.50	2,197.80	2,419.70	3,018.00	6,573.30	2,150.40
Gastos de capital	1,460.40	1,607.80	1,830.60	1,943.50	3,406.00	7,202.10	2,250.30
<b>Ajuste Tesoro Nacional</b>	<b>-130.40</b>			<b>-28.30</b>	<b>-73.40</b>		
<b>Superávit/Déficit Global</b>	<b>454.10</b>	<b>683.30</b>	<b>266.10</b>	<b>1,363.40</b>	<b>970.10</b>	<b>-846.00</b>	<b>-1,718.40</b>
<b>Superávit/Déficit Primario</b>	<b>1,143.30</b>	<b>1,479.90</b>	<b>1,072.80</b>	<b>2,259.50</b>	<b>1,831.40</b>	<b>-119.10</b>	<b>-1,456.40</b>

(1) Ingresos por contribuciones de Seguridad Social, ingresos no tributarios, intereses y beneficios

(2) Incluye transferencias corrientes a ISSFA, ISSPOL, IESS, autogestión, Bono Solidario, AGD, CFN, BNF, subsidio eléctrico y otros.

Fuentes: BCE, Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal

Elaborado por: Jaime Jordán

## *Capítulo III: Fallos del Estado en la realidad ecuatoriana.*

### **3.1 Constitución 2008: Un Estado de primer plano, rico y paternalista.**

#### *3.1.1 Antecedentes.*

En los capítulos anteriores, se revisa el camino que llevó a nuestro país a la elaboración de una nueva Constitución aprobada el 28 de septiembre del año 2008 (la número 20 en toda la historia republicana del Ecuador), la misma que debe permitir la aplicación del Socialismo del Siglo XXI como modelo político en el Ecuador, así también, se detallan varias características del nuevo modelo político que vivimos, entre las cuales, una de sus principales era el fortalecimiento del Estado como actor principal del desarrollo nacional y su ruptura con los otros actores sociales y económicos en la tarea de promulgar políticas públicas.

Con todo lo tratado, se puede dar una personificación al actual Estado, la misma que difiere sustancialmente de los modelos anteriores y además a la luz de la Teoría de Fallos del Estado, se analiza que tan conveniente es tener un Estado de primer plano, rico y paternalista.

Es importante también, resaltar que las Constituciones anteriores otorgaban al Estado un rol de garante de los derechos y necesidades básicas de la población, socialmente similar a la Constitución actual, sin embargo en temas económicos existen diferencias en los textos Constitucionales al incluir al sector privado y externo como agentes de inversión y desarrollo como en la Constitución de 1998 (Art. 271 Constitución 1998) tema que en la actual Constitución le atribuye plena competencia al Estado y considera a la inversión extranjera como complemento de la inversión local (Art. 399 Constitución 2008), la influencia en criterios básicos es notoria y se debe a un cambio de un modelo político liberal y direccionado a una economía de mercado, a otra diametralmente opuesta en donde el Estado tiene un espectro casi total de control y potestades coercitivas así como la apuesta a una *economía social de mercado*, concepto muy ambiguo que carece de praxis en el gobierno actual y de explicación en los círculos económicos.

Es pues entonces prudente señalar como antecedente, el hecho de que la Constitución Política del Ecuador del año 2008, responde a un nuevo sistema político de orientación socialista y por ende con un protagonismo total del Estado.

### 3.1.2 Un Estado de Primer Plano.

El Estado es una organización social y política que nace en Europa Occidental hace más de quinientos años, y desde entonces se ha establecido como una Institución que agrupa elementos esenciales como la población, el territorio así como el poder político de regular y ejercer coacción a fin de mantener un determinado orden.(46)

A lo largo de muchos años de evolución del pensamiento político, durante el cual el Estado nace como la única Institución del accionar de una nación, se llega al siglo XX y específicamente a la Revolución Industrial, que marca un punto importante en donde la innovación y el desarrollo tecnológico expanden de forma impresionante la riqueza y el poder económico de las naciones especialmente en Europa y Norteamérica.

Este fenómeno inicia un proceso de subyugación de los poderes estatales hacia los poderes económicos y comerciales, fenómeno que se haría más evidente luego de la Segunda Guerra Mundial cuando la noción de mercado y comercio, fue tomando importancia en el desarrollo mundial, liberándolo cada vez más del poder primario del Estado y convirtiendo a éste en un espectador tal como lo concibió la teoría liberal y neoliberal.

En el Ecuador, la historia de los últimos 28 años de democracia anteriores al gobierno de Rafael Correa, se caracterizaron por un Estado subyugado a los intereses económicos privados, e influenciado por el neoliberalismo, que sembró la idea de que la intervención estatal para solucionar un determinado problema era la peor decisión que se podía tomar y por ende no se lo tomaba en cuenta como un actor principal dentro del desarrollo de un país.

El Socialismo del Siglo XXI, sostiene que el Estado capitalista actual es un ente que responde a las élites económicas y que se subyuga al proceso de la Globalización, características de un Estado Clasista que no responde a las *masas* (47) ,sobre esta base ideológica se intenta construir un nuevo Estado como una nueva autoridad pública que priorizará los intereses generales y que, al perder sus funciones de *clase*, pierde su identidad represiva poniéndose al servicio de las mayorías y copando el poder de las élites.

La Constitución de Montecristi del año 2008, intenta devolver al Estado ecuatoriano el rol que el modelo político neoliberal le quitó, y de esta manera se intenta modelar un Estado que dirija y supervise todas las áreas del desarrollo de nuestro país, con poderes absolutos y capacidad institucional para responder a todos los eventos y oportunidades generadas en nuestro país, en definitiva un Estado de Primer Plano por sobre todos los actores sociales, económicos, políticos y culturales.

(46) Valles,J. (2004), *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona. Ariel Ciencia Política.

(47) Dieterich,H. ( 2002 ), *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF. Fundación para la investigación y cultura.

En el artículo 3 de la nueva Constitución, cada uno de sus incisos menciona al Estado como garante de varios aspectos, sin embargo llama la atención los siguientes:

***Inciso 5.- El Estado tiene como deber: planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la distribución equitativa de los recursos y riqueza, para acceder al buen vivir.***

En lo referente al régimen de desarrollo, se menciona:

***Artículo 277 .- Para la consecución del buen vivir serán deberes del Estado :***

***Inciso 2.- Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo***

***Inciso 4.- Producir bienes, crea y mantener infraestructura y proveer servicios públicos***

***Artículo 282.- El Estado normará el uso y acceso a la tierra (...)***

***Artículo 313 .- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos (...) Los sectores estratégicos de decisión y control exclusivo del Estado son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social (...) Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley.***

En los artículos señalados, se puede observar en macro la preponderancia del Estado, no solo en garantizar el *buen vivir*, sino también en administrar, controlar y gestionar todo lo que represente elementos del desarrollo nacional, característica que no había en las Constituciones anteriores y lo cual la identifica con el modelo del Socialismo del Siglo XXI.

Con un Estado administrador, gestor y controlador de los principales sectores del desarrollo nacional, cabe imaginarnos un país empujado por un solo *motor de desarrollo y crecimiento*, del que obviamente dependerá, tanto el ritmo como la profundidad de los procesos de desarrollo.

El mantener un Estado de Primer Plano, es algo esencial en un modelo socialista y totalitario, ya que se requiere un dominio absoluto sobre los recursos económicos, jurídicos, coercitivos y políticos que le permitan al gobernante o representante del Estado minimizar o neutralizar acciones de otros sectores que quieran liderar o participar en los procesos de desarrollo.

### 3.1.3 Un Estado Rico y Paternalista.

Los sistemas políticos han estado siempre vinculados con la riqueza económica a lo largo de la historia, es así que en los últimos años y más específicamente en el siglo XX se definen claramente dos modelos políticos: el Liberalismo y el Comunismo, sobre lo cual se reseña que el Liberalismo fue adoptado en los países de Europa Occidental y en los Estados Unidos, por lo que tenían una fuerte base económica producto del comercio y la industria que desde ese entonces representaban estas regiones del planeta, esto a su vez les permitió expandir sus dominios comerciales y sus modelos políticos a varios países (especialmente Latinoamérica); lo contrario sucedió con las filosofías socialistas y comunistas, que si bien datan desde inicios de la era cristiana, no fueron muy difundidas ni practicadas, debido a que no contaban con un apoyo económico que les permita cumplir con los objetivos de igualdad de riqueza y accesos que propugna esta filosofía, sin embargo y a raíz de la revolución socialista bolchevique de 1917 en Rusia, y la posterior creación de la socialista Unión Soviética, el socialismo se vio fortalecido económicamente y empezó también a expandirse a varios rincones del mundo rivalizando con fuerza a los modelos liberales y capitalistas.

En Latinoamérica, el socialismo tuvo su punto de partida en Cuba (1959), expandiéndose luego a países de Centroamérica y Suramérica como Chile, lo que ocasionó una ramificación a gran escala de movimientos sociales y comunistas en casi todos los países de la región, sin embargo y mientras pasaban los años el modelo socialista reflejó falencias económicas estructurales que empobrecieron las *arcas comunistas* restándole fuerza al modelo lo que sumado a una tenaz lucha con el capitalismo, ocasionó el fin del socialismo en 1989 con la caída del muro de Berlín y dos años después con la desaparición de la Unión Soviética.

Lo ocurrido repercutió mundialmente dejando a las corrientes socialistas otra vez sin una *base* que les permita continuar su lucha y menos aún su expansión.

Lo anteriormente expuesto es crucial para entender dos verdades de nuestro mundo:

- Los modelos y sistemas políticos necesitan de la riqueza económica para subsistir, dominar y expandirse.
- El mundo aún se encuentra dividido ideológicamente entre el socialismo y el liberalismo o sus derivaciones.

Ahora que por la experiencia se conoce, que la vida de un modelo político está ineludiblemente conectada a la riqueza económica, sé comprende entonces, cómo luego de más de una década de la caída del comunismo, ha vuelto a tomar fuerza el modelo socialista a nivel mundial iniciando por China y su espectacular crecimiento económico y comercial, posteriormente una Rusia renovada queriendo retomar su posición de potencia, y en Latinoamérica Venezuela con un gobierno socialista fortalecido por una riqueza en recursos no renovables.

Este renacimiento del socialismo en China, Rusia y Venezuela, tienen un respaldo en común, su riqueza económica, la misma que les ha permitido a sus gobiernos mantenerse estables, cumplir en parte con sus ideales y además expandir su modelo a otros países, igual que en los años dorados del socialismo, sin embargo el socialismo ha aprendido a cuidar más la riqueza y no malgastarla como sucedió antes, aplicando en ciertos casos prácticas del mercado para producir más riqueza.

Nuestro país ha tenido desde la década de los setenta al petróleo como su principal fuente de riqueza, la misma que ha acompañado a varios gobiernos y procesos democráticos permitiendo cierto desarrollo en áreas específicas y sirviendo como garantía de pago en procesos de endeudamiento.

Sin embargo, la dependencia del petróleo nos ha traído un problema crónico: *inestabilidad en los ingresos petroleros*, debido básicamente a la volatilidad del precio del petróleo el cual está a su vez atado a un mercado que funciona con variables de orden comercial y coyuntural, esto genera lógicamente que nuestra base de ingresos no sea estable, impidiendo contar con una base de ingresos constante que permitan la ejecución de programas de desarrollo a largo plazo.

En el siguiente cuadro, se observa el ingreso neto que nuestro país percibió desde el año 2006, un año antes del gobierno de Rafael Correa, hasta la mitad del año 2009. Es evidente la volatilidad de los ingresos petroleros en este periodo, así como el repunte de ingresos para el país justo al posesionarse el gobierno actual.

**Cuadro 8 . Ingresos Netos Gobierno Central**

Descripción	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Jun 2009
	Usd millones	Usd millones	Usd millones	Usd millones
<b>Ingresos Totales Netos</b>	<b>6,898.50</b>	<b>8,490.18</b>	<b>14,948.9</b>	<b>4,981.5</b>
Ingresos Petroleros	1,722.55	1,764.27	6,045.80	723.50
Ingresos No Petroleros	5,175.95	6,725.90	8,903.10	4,258.00
Tributarios	4,243.91	4,749.42	6,557.05	3,645.70
Otros	932.04	1,976.48	2,346.05	612.30

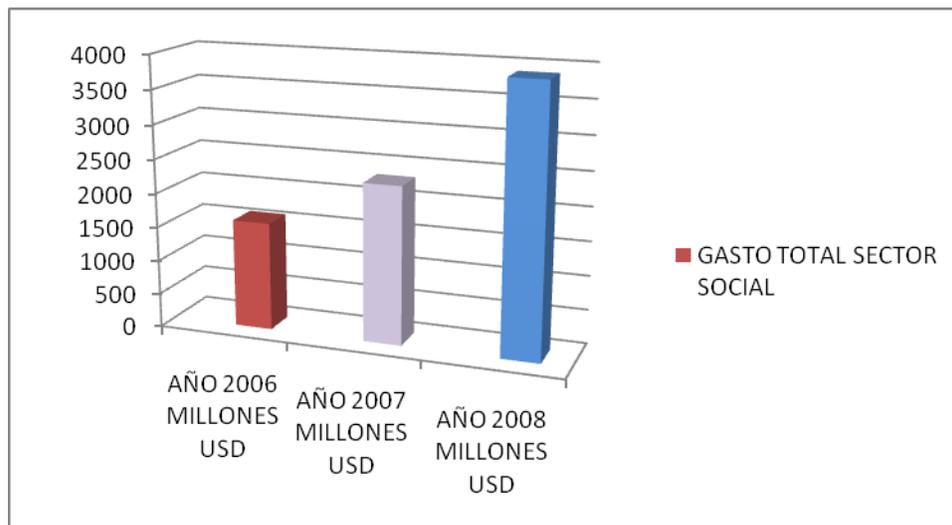
Fuentes: Boletín Coyuntura Económica Ministerio de Finanzas años 2006-2008  
Elaborado por : Jaime Jordán

Las cifras anteriores reflejan que los dos primeros años de mandato de Correa, estuvieron respaldados por una riqueza económica excepcional, debido principalmente a un repunte sin precedentes del precio del petróleo - que durante el año 2008 llegó a cotizarse a un precio internacional record de Usd. 150,00 por barril - y también a ciertos ajustes de orden fiscal que le brindaron a la Revolución Ciudadana abundancia de recursos económicos y por ende la posibilidad de ejecutar varios ofrecimientos hechos en campaña. Esta riqueza económica de los primeros dos años, fueron clave para el buen inicio del modelo socialista en nuestro país, además de contribuir notablemente a la popularidad del gobierno de Correa que gastaba en iniciativas sociales de gran impacto y que procuraba entre otras cosas : gratuidad en servicios como salud y educación, aumento de transferencias sin contraparte como el bono de desarrollo social, subsidios en tarifas de servicios entre otras medidas propias de un estado rico y paternalista.

**Cuadro 9. Transferencias de recursos devengados del presupuesto al sector social**

DESCRIPCION SECTOR SOCIAL	AÑO 2006 MILLONES USD	VARIACION %	AÑO 2007 MILLONES USD	VARIACION %	AÑO 2008 MILLONES USD
GASTO EDUCACION	921	27.80%	1177	56.83%	1846
GASTO INCLUSION ECONOMICA Y SOCIAL	282	84.04%	519	27.36%	661
GASTO TRABAJO	4	125.00%	9	322.22%	38
GASTO SALUD	332	29.22%	429	105.12%	880
GASTO DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	51	250.98%	179	159.21%	464
<b>TOTAL SECTOR SOCIAL</b>	<b>1590</b>	<b>45.47%</b>	<b>2313</b>	<b>68.13%</b>	<b>3889</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: Jaime Jordán



Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaborado por: Jaime Jordán

### 3.1.4 Fallos de un Estado de Primer Plano, Rico y Paternalista.

Como se señala anteriormente, los mejores modelos de gobernabilidad a nivel mundial y de la región, basan sus políticas públicas en la participación activa de los sectores privados y comunitarios, que bajo la batuta del Estado, construyen un motor con la *tracción* necesaria para generar desarrollo y crecimiento, según lo concebido por Eduardo Frei quien inicio el gobierno de Concertación en Chile: “*Vemos a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público, procesos que son desarrollados por el sector público, pero además por la comunidad y el sector privado*”, añade también “*...más aun tenemos la convicción de que para tener resultados acordes con nuestra necesidad de desarrollo, requerimos de una actividad conjunta del Estado, los privados y la comunidad organizada*”(48).

Lo que se ve entonces en nuestro caso, es un modelo en el cual el Estado por si solo intenta dar tracción a los distintos sectores del desarrollo, lo cual nos ha llevado a un estado de contracción de los actores privados (como vemos en el cuadro No. 10 donde consta la inversión nueva por año) y comunitarios, debido justamente a un Estado de Primer Plano que quiere asumir y controlar las funciones de todos los sectores sean privados o comunitarios, estrategia propia del Socialismo del Siglo XXI.

Cuadro 10.

#### TOTAL DE INVERSION PRIVADA (EMPRESAS CONSTITUIDAS POR AÑO)

TOTAL INVERSION AGENTES PRIVADOS	2005	2006	2007	2008
	Usd.	Usd.	Usd.	Usd.
	15'891,647.00	36'861,035.15	27'035,912.00	29'596,468.40*
NUMERO DE EMPRESAS CONSTITUIDAS	2005	2006	2007	2008
	Unidades	Unidades	Unidades	Unidades
	6652	7144	7111	7807

\* La Superintendencia de Compañías muestra un valor total al 2008 de Usd.379'596,468.40, sin embargo ese año se pago por las bandas de telefonía celular un total de Usd. 350 millones .

Fuente: Superintendencia de Compañías  
Elaborado por: Jaime Jordán

(48) Frei Ruiz Tagle,E. (1997), *Gobernabilidad democrática: Presente y futuro de la política en Iberoamérica*. Santiago de Chile. Editorial Andrés Bello.

El Ecuador durante los años 2007 y 2008, ha recibido en ingresos brutos un total de Usd. 40,554 millones, monto aproximado al total de ingresos brutos de los cinco años anteriores, lo cual nos demuestra una generación abundante de riqueza económica durante los dos primeros años del gobierno actual. Sin duda lo señalado antes, encaja en lo que representa un Estado rico o adinerado, fruto de ser petroleros y de una coyuntura comercial favorable pero históricamente volátil e impredecible.

Es aquí donde se identifican dos fallos de un Estado ecuatoriano rico bajo la administración actual:

Costos excesivos redundantes y al alza .

El nivel de gasto público total ejecutado durante los dos primeros años del gobierno de Correa, llega a la cifra histórica de Usd. 40,000 millones, de los cuales Usd. 29,000 millones corresponden a gasto corriente (72.5%) y 11,000 millones a gasto de capital (27.5%); en detalle se observa un incremento sustancial en los rubros de gasto corriente como de Sueldos, Subsidios Petroleros, Otros Corrientes (Bono solidario, subsidio eléctrico y transferencias), que representan un 84 % del total del gasto corriente, así también el gasto de capital alcanza un nivel incluso mayor al de cinco años anteriores (Ver cuadro No. 7).

Lo que se observa entonces, es una expansión sin precedentes del accionar público y por ende de sus costos que se reflejan en un excesivo gasto corriente que sostiene el crecimiento de la producción pública, mediante la creación de nueva burocracia, y que no tiene relación con el valor generado para la sociedad, así como de subsidios y transferencias que no han mejorado indicadores clave como el desempleo y el consumo agregado.

Wolf menciona en su teoría que, *“cuando los ingresos que mantienen una actividad no tienen conexión alguna con los costos de producirla, pueden utilizarse más recursos de los que son necesarios, cayendo en una producción ineficiente del no mercado”* (49) es entonces evidente que la comparación entre la *producción pública* durante estos dos años versus los costos en términos de gasto corriente, no es eficiente si tomamos en cuenta que el gasto corriente no genera efectos de largo plazo, aún en las transferencias sin contraparte como es el bono de desarrollo humano, por lo que a casi tres años del gobierno de Correa tan ingente gasto corriente (costo) no ha provocado modificaciones sustanciales en la calidad de vida de los ecuatorianos (ingreso/output) ni en su institucionalidad que se mantiene con los mismos niveles de ineficiencia y corrupción.

(49) Wolf, Ch. (1995) Mercados o gobiernos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

A lo señalado, se suma el hecho grave de respaldar estos gastos en una base de ingresos variable, que a julio del 2008 se inflaba con un precio del petróleo en los mercados de Usd. 150,00 (promedio anual de Usd. 83.24) , pero que en el primer trimestre del año 2009 promediaba Usd. 35.00 el barril; queda claro entonces, que el incremento sin precedentes en el gasto público del actual gobierno, tuvo una base distorsionada que encaja en el fallo descrito anteriormente sobre la conexión entre ingresos y costos, además estos gastos se proyectan al alza según las estimaciones presupuestarias para el año 2010, hechos que nos dejan una interrogante *¿Cómo seguimos sosteniendo ese nivel de gasto público corriente a largo plazo?* .

**Cuadro 11. Ingresos brutos totales y petroleros / promedio de precio de barril de petróleo**

	2005	2006	2007	2008	Ene-May 2009
<b>INGRESOS BRUTOS TOTALES (Millones Usd)</b>	10,225.07	12,336.60	15,940.10	24,614.00	6,471.80
<b>INGRESOS BRUTOS PETROLEROS (Millones Usd)</b>	3,291.60	4,309.00	5,807.40	12,793.90	1,894.60
<b>PRECIO PROMEDIO BARRIL DE PETROLEO ( Usd)</b>	42.84	51.84	60.23	83.24	36.21

Fuentes: Petroecuador, BCE, Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal.  
Elaborado por: Jaime Jordán

*Externalidades de un Estado rico y paternalista: La inflación y déficit fiscal .*

Uno de los efectos más reconocidos de una excesiva inyección de circulante en la economía, es lo que conocemos como *inflación*, que no es más que el aumento en los precios de los bienes y servicios de una economía, efecto que se mide a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de forma mensual, y que nos refleja un escenario en el cual la cantidad del circulante o masa monetaria que circula en una economía es mayor a la capacidad de producción de bienes y servicios de la misma (crecimiento de la economía), lo que origina una demanda mayor a la oferta, que en la lógica de mercado hace que los precios se ajusten al alza (lo que no siempre significa que los ingresos también se ajusten al alza). Justamente en nuestro país los niveles de inflación más altos de los últimos cinco años, corresponden al año 2008, donde el gasto público corriente se expandió a niveles récord superando la tasa de crecimiento de nuestra economía. Si bien se considera que un aumento razonable y sostenido del nivel de precios es un buen síntoma macroeconómico, en nuestro caso no ha sido así, la variación de la tasa de inflación entre el año 2007 y 2008 es totalmente distorsionada como lo vemos a continuación.

**Cuadro 12. INFLACIÓN PROMEDIO ANUAL.**

<b>Año</b>	<b>Inflación promedio anual ( porcentaje )</b>	<b>Variación (porcentaje)</b>
2004	2.75%	NA
2005	2.12%	-22.90%
2006	3.30%	55.66%
2007	2.28%	-30.90%
<b>2008</b>	<b>8.39%</b>	<b>267.98%</b>

Fuente: INEC

Elaborado por: Jaime Jordán

El nivel de crecimiento de la inflación en el año 2008, en comparación con los años anteriores no es razonable en ningún sentido, y más bien refleja un fallo de un Estado rico y paternalista que ha inyectado grandes cantidades de recursos económicos con efecto de corto plazo, sin considerar el efecto nocivo que tiene en una economía dolarizada niveles de inflación cercanos a los dos dígitos, sin el respaldo de un crecimiento real de toda la economía, producto de una débil inversión interna.

Por el lado de los resultados presupuestarios, se observa en el cuadro No. 7, el impacto de incurrir en altos costos en términos de gasto corriente, si bien en el año 2007 el ejercicio fiscal termina con un superávit, paradójicamente el año 2008 donde ingresaron grandes recursos al fisco (teóricamente debimos terminar con superávit), terminamos en contra y peor aún, dejando como herencia un nivel de gasto público astronómico, que sumado a un precio del petróleo ajustado a la realidad, ocasiona un déficit primario que solo en los primeros cinco meses alcanza los Usd 1,456 millones. El problema de todo déficit presupuestario esta en la manera como se lo cubre, más aún hablando de un país que no propició el ahorro en tiempos de bonanza (\*), cuyo déficit proyectado para el año 2009 llegaría a los Usd. 3,000 millones y que además sufre los efectos de una crisis económica mundial sin precedentes. El gobierno actual ha recurrido entonces a créditos externos, figuras de endeudamiento con canje petrolero con China y utilización de reservas monetarias, opciones que claramente nos son beneficiosas para el país en el mediano plazo por aumentar los pasivos nacionales y que nos deja desprotegidos en el largo plazo si nuestras reservas técnicamente se terminan, lamentablemente estos escenarios son muy probables con el ritmo de crecimiento del gasto público (costos) y la aversión al ahorro y a la disciplina fiscal de nuestra Administración Pública actual.

(\*) Entre los años 2007 y 2008 se liberaron los fondos del CEREPS, FEISEH y FAC para gasto corriente y de capital por aproximadamente Usd.1.000 millones.

Los dos efectos mencionados anteriormente, muestran como un Estado de primer plano rico y paternalista puede fallar en su intento de lograr equidad y una distribución eficiente de los recursos, en aras de alcanzar el tan anhelado desarrollo, además sugiere reflexionar sobre los verdaderos *incentivos* del actual régimen en su formulación de políticas públicas, esto debido a que la tasa de descuento temporal de los actores políticos puede ser más alta que el de la sociedad, ocasionando –como menciona Wolf- una desarticulación entre los horizontes a corto plazo de los agentes políticos y el largo plazo que se necesita para analizar, comprender y experimentar un problema social y tratar de dar una solución práctica y efectiva si es el caso a través de la intervención pública.

### **3.2 Universalización de la educación: Gratuidad de la educación.**

El gobierno actual en concordancia con su filosofía paternalista y con el objeto de dar acceso a la educación a toda la población, impulsó en la Constitución del 2008 la gratuidad en la educación pública en sus niveles primario, secundario y superior hasta el tercer nivel, según lo señalan los siguientes artículos de la Constitución:

**Art. 348.-** *La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.*

**Art. 356.-** *La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.*

*Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular.*

*El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.*

**Art. 357.-** *El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel.*

Lo que se pretende es ampliar el acceso a la educación prácticamente en todos sus niveles, sin embargo aquí notamos tres inconsistencias que son :

- La gratuidad en la educación requiere de una gran inversión pública, que irá aumentando cada año y que deberá ser garantizada por el Estado, por lo que se requiere una provisión permanente y a largo plazo de recursos para este fin social.
- Si bien es importante que la gratuidad de la educación sea un principio constitucional, su implementación debe manejarse de forma gradual y sostenida, en nuestro caso una vez publicada la nueva Constitución, se pretendió aplicar lo plasmado en la Constitución lo que generó varios inconvenientes operativos y en la asignación de los recursos, más aún cuando a principio del año 2009 las arcas fiscales estaban seriamente afectadas.
- La gratuidad es solo uno de los factores para crear acceso a la educación, la construcción de escuelas y universidades deberían ser las medidas que antecedan a ofrecer la gratuidad, esto en virtud de que los factores geográficos y de infraestructura siguen siendo causas para no acceder a este derecho.

La gratuidad en la educación es un objetivo loable de cualquier Administración Pública, sin embargo es un proceso que debe constar de los pasos necesarios para que la misma no sea un ofrecimiento de carácter electoral, sino una medida que apunte al desarrollo de nuestro país a través de dar más y mejores accesos a la educación. Justamente una vez que se incluyó la gratuidad de la educación como norma constitucional todo quedó en generalidades, es decir no se expidió un reglamento para su aplicación y es mas no se han publicado cifras que demuestren la efectividad de la medida constitucional.

En el periódico oficial del gobierno en su edición #23 de la 2da quincena de septiembre del año 2009, se anuncia en primera plana un indicador "*94% de acceso a la educación..Costos bajan, sube calidad de vida*", con este indicador tan general, nos deberíamos sentir satisfechos, ya que un nivel como el publicado solamente se lo ve en países como Noruega, Holanda y Canadá, sin embargo y lejos del titular mencionado, es importante señalar que el indicador del titular se refiere a la *tasa bruta de matriculación en niveles de pre primaria, primaria y secundaria* que en términos nacionales alcanza el 93.79% y que en neto se ajusta al 70.2 % y sin tomar en cuenta los datos del nivel de educación superior que claramente ajustan los indicadores a la baja, como lo muestran el cuadro estadístico No. 13 donde se amplía el espectro de análisis tomando en cuenta también el nivel de instrucción de la población que claramente no es proporcional al nivel de acceso y esto se debe a factores estructurales como la deserción, distancia geográfica, estructura familiar y pobreza.

Se debe reconocer que la inversión del actual gobierno en la educación se ha incrementado en niveles importantes, además se resalta los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, sin embargo tan ambiciosos y loables objetivos deben ser planificados y ejecutados con la mayor observancia de un proceso sano de producción de política pública con un liderazgo responsable del Estado.

Por lo expuesto, se considera que actualmente asistimos a un fallo del Estado en la materia tratada:

#### *Internalidades y fines organizativos.*

Al incluir la gratuidad de la educación como principio constitucional, se ejerce una gran presión en las entidades encargadas de su aplicación, más aun cuando no existe un plan que asegure una implementación gradual y equilibrada que no afecte la salud fiscal y administrativa. En este punto y haciendo referencia a las internalidades como aquellos indicadores y metas que las agencias públicas y del no mercado utilizan para orientar regular y evaluar su desempeño, Wolf menciona *“Al existir a menudo incentivos en el campo político para dar publicidad a un problema e iniciar después una acción encaminada a darle aparente remedio, pueden atribuirse a las actividades del no mercado unos objetivos totalmente imposibles (50) ”*, basados en lo mencionado por Wolf, se deduce entonces, que los estándares del desempeño de las agencias públicas ecuatorianas están ineludiblemente subordinadas al objetivo político del gobierno, razón por la que el Ministerio de Educación, el Conesup y Senplades, deberán tener sus internalidades orientadas a un objetivo totalmente imposible, por lo menos en el corto plazo, como es la Universalización de la Educación a través de la gratuidad de la educación pública en todos los niveles, es más si hablamos ahora de un acceso a la educación del 94%, entonces quedaría poco por hacer en temas de educación, lo que demuestra también, que las entidades mencionadas, se han visto obligadas por temas de presión política, a publicitar cifras que no corresponden a la realidad. No se debe olvidar entonces, que un proceso de Universalización educativa requiere primeramente de una infraestructura educativa de alcance nacional en todos los niveles, ampliación de la planta docente para cubrir las necesidades de educación, y todo esto sobre un respaldo económico no solamente estable, sino también dispuesto a crecer año tras año según la población estudiantil se incremente. Por lo expuesto, se recomienda que las políticas públicas en educación no se originen en objetivos políticos sino en objetivos sociales, los mismos que permitirán a las agencias públicas desarrollar internalidades realistas y alcanzables con las cuales se obtendrían mejores resultados sociales.

(50) Wolf, Ch. (1995) Mercados o gobiernos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

### **3.3 Mandato Constitucional No. 8: Trabajo con dignidad o Dignidad sin trabajo.**

Por aprobación popular del 15 de abril del año 2007, se procede a constituir una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes, que tenía como misión la elaboración de una nueva Constitución que se amolde al Socialismo del Siglo XXI. Instalada el 30 de noviembre del año 2007 y aprovechando las facultades conferidas a este órgano, se procedió a legislar sobre temas sensibles a través de Mandatos Constituyentes, que sirvieron como respaldo jurídico para el accionar del gobierno y para cumplir con sus objetivos de corto plazo, Para tener una idea de la naturaleza de estos Mandatos, reproducimos el Artículo 2 del Mandato No.1:

**Art. 2.- De las Atribuciones de la Asamblea Constituyente.-** *La Asamblea Constituyente ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones.*

*Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.*

Este artículo señala, que los mandatos serán de máxima jerarquía sobre cualquier otra Ley o decreto emitido con anterioridad, e incluso posterior a la misma, con este respaldo la Asamblea expidió 8 Mandatos sobre diversos temas entre ellos: salariales, electorales, nombramientos entre otros. El 30 de abril del año 2008 se expide el último mandato el No. 8 en el cual se elimina las figuras laborales de tercerización y trabajo por horas :

**Art. 1.-** *Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador.*

**Art. 2.-** *Se elimina y prohíbe la contratación laboral por horas.*

La tercerización laboral es un término que nace en el artículo 41 del Código del Trabajo, que en su segundo numeral hace referencia a la actividad de personas que contratan trabajadores para que presten servicios a favor de una tercera persona, llamándolos

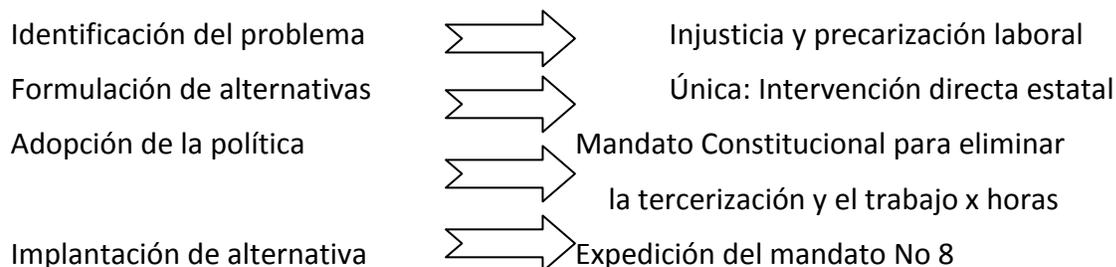
*intermediarios*, la esencia de esta figura nace del outsourcing administrativo, que plantea el traspaso de ciertas operaciones de una empresa a otra especializada para aumentar los niveles de eficiencia y reducir costos. Con esta misma lógica, la tercerización o intermediación laboral se estructura a través de una *empresa intermediaria*, que se encarga de proveer fuerza laboral a otra tercera empresa, a cambio de una remuneración económica, así también estos contratos tercerizados implicaban un trato diferente a los empleados que tenían un contrato de trabajo definitivo en especial se contemplaba que los contratos debían ser renovado cada año y además sin derecho a las utilidades de la empresa intermediaria y menos aún de la tercera empresa, factores que revelan un trato desigual y discriminatorio a este segmento laboral . A efectos de normar esta figura laboral y favorecer las condiciones de los tercerizados, el 14 de octubre del año 2004 se expide el Decreto Ejecutivo No. 2166, en el cual se dispone entre lo más importante, la obligatoriedad de un contrato por escrito, una garantía de la empresa prestadora a favor de la usuaria, que comprenda y asegure las obligaciones laborales con los trabajadores y con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la necesidad de registro de las empresas intermediarias o tercerizadoras ante el Ministerio del Trabajo.

El Código del Trabajo en su artículo 11 literal h, estipula entre las modalidades de contratación laboral la contratación por horas, que implica un contrato de trabajo por un determinado número de horas en una labor específica, sin que en realidad el empleado tenga una verdadera relación con la empresa u organización, generalmente estos contratos eran de corto plazo y utilizaban las empresas para cumplir determinados proyectos en áreas técnicas y de construcción

Si se analiza el Mandato No. 8, en especial sus considerandos, nos damos cuenta que evocando criterios de justicia y equidad laboral se pretende erradicar *las formas discriminatorias de contratación laboral y la aberrante discriminación social* que se las califica como un fallo de mercado y un problema laboral en nuestro país.

El flujo de la política pública en este caso ha seguido su curso normal es decir:

### FLUJO DE PRODUCCIÓN DE POLITICA PÚBLICA.



Como lo plantea la teoría de Fallos del Estado, debería haber una instancia de análisis dentro del proceso de producción de políticas públicas en la cual se consideren los posibles efectos colaterales de una política pública, con el objeto de aportar nuevas alternativas o de seleccionar la que menos externalidades negativas presente a largo plazo. Sin embargo, en este caso, se identificó el problema, se formuló una sola alternativa y además sin consenso ni consulta, se lo aplicó vía mandato constitucional, con la esperanza de alcanzar la tan ansiada dignidad del trabajador ecuatoriano, objetivo que además tiene una naturaleza subjetiva y difícil de medir, sin embargo lo que si hemos logrado medir es el impacto que tuvo esta medida en las cifras de desempleo y en la realidad laboral ecuatoriana.

Antes de entrar al análisis del fallo del Estado en que se incurrió con el mandato 8, se debe señalar, que desde sus inicios hasta el día de hoy, el gobierno mantiene una fuerte posición política que le ha permitido llevar a cabo todos sus objetivos planteados sin ninguna oposición, y justamente un ejemplo de esta fortaleza, fue el proceso mediante el cual se redactó la nueva Constitución, cuya Asamblea fue conformada por una mayoría oficialista que aprobó a la medida del gobierno tanto la Constitución como los mandatos constitucionales.

Lo expuesto, cabe en el sentido de resaltar, que el proceso de producción de políticas públicas del actual gobierno, así como su implementación y resultados no se han visto afectados por elementos opositores dentro de la esfera política, lo que hace enteramente responsable al gobierno de sus políticas y efectos.

#### *Externalidades derivadas del Mandato 8: Disminución en la demanda laboral*

Según el INEC, en el mes de mayo del año 2008 cuando se anunció la expedición del mandato 8, el país contaba con una tasa de desempleo del 6.9 %, una Población Económicamente Activa de aproximadamente 4,3 millones de personas de los cuales según la tasa de desempleo se ocupaban aproximadamente 3,9 millones; así mismo, según los cálculos divergentes de las empresas tercerizadoras y los gremios de trabajadores, ubican la cantidad de empleados tercerizados entre 400 mil ( según las empresas intermediarias) y 800 mil ( según los gremios de trabajadores), además según la Fundación Metropolitana y la Asociación de Empresas Tercerizadoras, existían 4654 empresas de intermediación laboral de las cuales solamente 500 tenían las licencias para funcionar, afirmando que solo el 40 % de los empleados tercerizados estaban afiliados al IESS, datos que revelan la falta de control del mercado laboral en el país así como las irregularidades que se practicaban por parte de las empresas intermediarias.

Para entonces el ministro del Trabajo Antonio Gagliardo, anunciaba que durante el primer año gracias al mandato No. 8, se iban a incorporar cerca de 200 mil empleados tercerizados a la figura de contratación definitiva y que además se realizarían controles exhaustivos para sancionar a las empresas que incumplan el mandato o peor aún que despedían a los empleados bajo la modalidad de tercerización.

Por otro lado, los sectores privados advertían problemas futuros, debido básicamente a que la incorporación de los empleados tercerizados o por horas a sus respectivas nóminas, implicaba un aumento desproporcional en sus costos de personal, y además debían provisionar valores por posibles renuncias o despidos, los mismos que eran mucho más altos que los que pagaban a un tercerizado por estos conceptos.

El Mandato 8 fue creado para dignificar las relaciones laborales en el Ecuador, que ciertamente no eran las más adecuadas ni justas para nuestros empleados, sin embargo lo que no se consideró fue que al eliminar las figuras de tercerización y trabajo por horas, se reduciría el acceso a nuevas fuentes de trabajo, es decir se afectaría directamente a la demanda laboral, producto de una inflexibilidad en las figuras de contratación; no se debe olvidar que también a corto plazo muchas empresas e incluso entidades públicas –que también tercerizaban- como Petroecuador, *depuraron* su recurso humano que en muchos casos derivó en el despido de mucha gente que tenían contrato por 1 año o menos en ambos sectores. Según datos del Ministerio del Trabajo al año de vigencia del mandato, se logró incorporar cerca de 160 mil trabajadores a la modalidad de contrato definitivo, lo cual muestra el único resultado medible de esta política pública, pero que sin embargo no tuvo una afectación real en los niveles de empleo y que además endureció las condiciones de la contratación laboral.

**Cuadro 13.**

**TASAS MENSUAL DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO URBANO PERIODO MAY 08 - DIC 08**

INDICADOR MENSUAL	may-08	jun-08	jul-08	ago-08	sep-08	oct-08	nov-08	dic-08	Promedio
TASA DESEMPLEO ( URBANO)	6.90%	7.10%	6.60%	6.60%	7.30%	8.70%	7.90%	7.50%	<b>7.32%</b>
TASA DE SUBEMPLEO ( URBANO)	43.60%	43.50%	45.80%	45.50%	46.40%	44.40%	44.80%	43.80%	<b>44.72%</b>

**TASAS TRIMESTRAL DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO URBANO PERIODO DIC 08 - SEP 09**

INDICADOR TRIMESTRAL	dic-08	mar-09	jun-09	sep-09
TASA DESEMPLEO ( URBANO)	7.30%	8.60%	8.30%	9.10%
TASA DE SUBEMPLEO ( URBANO)	48.80%	51.90%	51.60%	51.70%

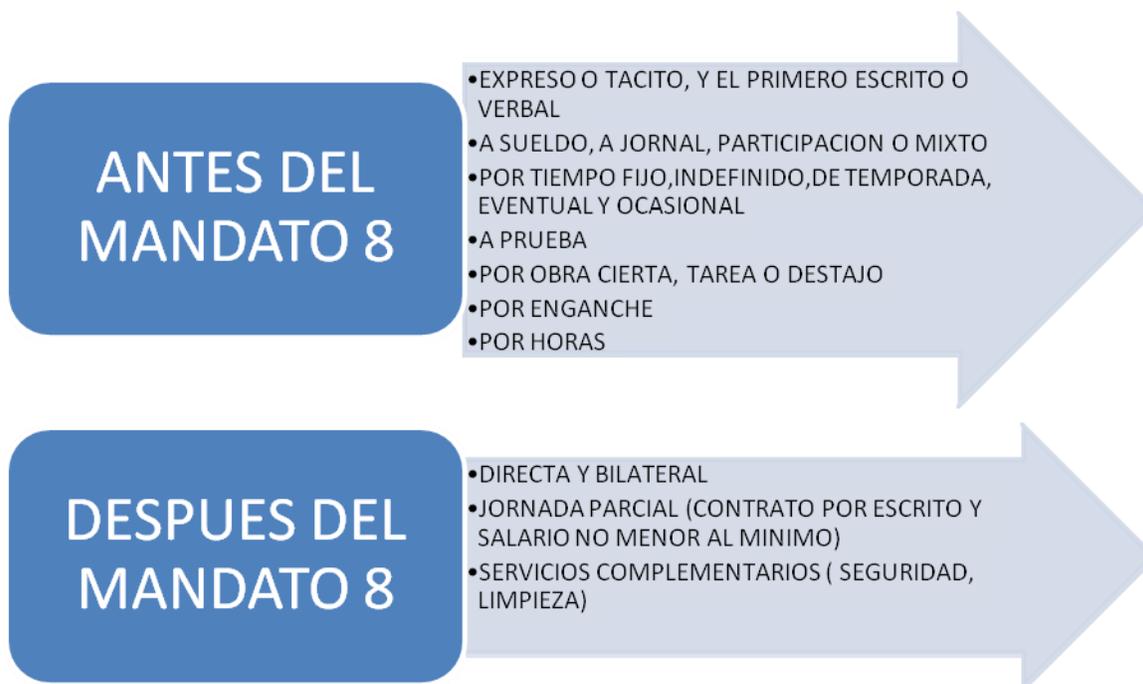
Fuente: INEC, Ministerio de Relaciones Laborales

Elaborado por: Jaime Jordán

Es necesario recordar que, en las disposiciones transitorias del mandato, así como en el reglamento emitido para su aplicación, se establece la terminación inmediata de todos los contratos de intermediación laboral de las empresas intermediarias, así como también la incorporación obligatoria, directa e inmediata de todos los empleados tercerizados y en contrato por horas siguiendo ciertos parámetros de tiempo y clase de contrato, lo cual nos demuestra que el Mandato 8 fue diseñado para tener un efecto inmediato en el sector laboral ecuatoriano.

Cuadro 14.

### **Tipos de relaciones laborales permitidas en Ecuador (Antes Mandato 8/ Después Mandato 8).**



Elaborado por: Jaime Jordán

Fuente: Código del Trabajo, Mandato 8

Lo que se observa, son externalidades negativas que afectaron significativamente tanto los niveles de empleo, como la flexibilidad del mercado laboral ecuatoriano, que si bien requería de una intervención reguladora urgente, la misma no debió tener un carácter tan autoritario, inflexible e inconsulto, que ocasionó la reducción de la oferta laboral especialmente de los agentes privados, que al eliminarse varias figuras de contratación, prefirieron deshacerse de la plantilla afectada y en el mejor de los casos mantener su nómina y suspender las contrataciones. Se debe también hacer referencia al carácter inmediato del mandato y su relación con los resultados a 1 año de su aplicación los cuales como vimos refleja una cifra que en el mejor de los casos alcanza el 50 % del total de tercerizados que fueron incorporados a nómina, dejándonos con una preocupante interrogante sobre la suerte que corrieron la otra mitad del segmento que muy probablemente fueron a incrementar la cifra del desempleo o el subempleo y que no podemos imaginarnos que luego de 1 año –tiempo más que inmediato- se regularizarán.

Se concluye que, debido a la crisis mundial y el decrecimiento económico en nuestro país, el gobierno ha empezado a analizar posibles cambios a este mandato, que flexibilice el mercado laboral y pueda afectar positivamente al nivel de acceso al empleo en nuestro país, lo que sería en parte una muestra de madurez política al aceptar que el mandato 8 pudo haber favorecido a un segmento de la gente empleada, pero que generó un importante disminución de la oferta de trabajo reflejado en tasas de desempleo cada vez más altas, lo que le quita toda gracia a esta intervención estatal.

*Internalidades y fines organizativos: Terminar con la injusticia y discriminación laboral y dignificar las relaciones laborales.*

El agente público encargado de la implementación y supervisión del mandato 8, fue el Ministerio del Trabajo, el mismo que tenía como misión velar para que lo establecido en el mandato se cumpla, y a su vez sancionar a las empresas intermediarias que no acaten las disposiciones dictadas en el mismo.

En resumen la labor que le fue encargada al Ministerio, fue la cristalizar el objetivo del mandato, es decir *“erradicar la injusticia laboral y la aberrante discriminación social”*, semejante objetivo tan ambiciosos pero a su vez cargado de fantasía, le planteó al Ministerio del Trabajo una titánica tarea de corto plazo que como lo veremos más adelante desembocó en resultados lejos de lo esperado.

Como plantea la Teoría de Fallos del Estado, las internalidades son las metas y directrices que orientan, regulan y evalúan el desempeño del organismo público hacia un fin determinado, lo que significa en este caso, que serán los indicadores que utilice el Ministerio del Trabajo para terminar con la injusticia laboral, debido a la naturaleza de la entidad pública, las internalidades a diferencia de los indicadores de desempeño y competitividad del sector privado, son difíciles de definir y medir ya que el productor público en este caso es único e incomparable, lo da origen a la distorsión de tomar como referencias objetivos alejados de la realidad (¿políticos?) y a su vez indicadores imposibles de medir o de alcanzar. A pesar de todo esto el Ministerio del Trabajo se trazó los siguientes objetivos generales:

- ◆ Verificar la terminación de todos los contratos de intermediación laboral.
- ◆ Verificar la incorporación de los empleados tercerizados y por hora a las nóminas de sus respectivas empresas.
- ◆ Validar la legalidad de las empresas tercerizadoras existentes
- ◆ Sancionar a las empresas que incumplan lo dictado en el mandato.

Para esto se debe considerar, que el Ministerio del Trabajo cuenta con 18 inspectorías provinciales en todo el país, con 62 inspectores que se encargan de revisar cualquier irregularidad laboral ocurrida o denunciada en nuestro país, revisiones que obviamente requiere de un proceso administrativo y hasta legal. A las Inspectorías del Trabajo se les encargó la supervisión del proceso de regularización de los empleados tercerizados y por hora, así como vigilar que las empresas no despidan empleados por efectos del mandato, esto implica un esfuerzo sobrehumano de los inspectores y funcionarios del Ministerio, que dejando de lado sus funciones habituales, debían visitar e inspeccionar cada una de las empresas tercerizadoras, sus bases de datos, licencias y demás, aparte de inspeccionar a las empresas públicas y privadas para conocer si en sus plantillas laboran gente tercerizada y por horas y así tener la información verificada para medir el impacto de la medida adoptada y ayudar al cumplimiento del mandato.

En este contexto, se debe recordar, que al año 2008, el número de personas ocupadas en relación de dependencia según la Superintendencia de Compañías es de 3, 4 millones de personas, de las cuales el número –discutido y conservador- de empleados tercerizados era de 400 mil, según lo declarado por el Ministro Gagliardo a febrero del año 2009 se contaba con 56 inspectores verificando el mandato, fuera de los 62 inspectores del trabajo revelando a esa fecha un número de 787 empresas sancionadas (51) , el número de empresas públicas asciende a un aproximado de 11 mil, las empresas privadas suman 62 mil y además, la cifra de empresas intermediarias que era de 4654 de las cuales solo 500 contaban con los permisos, lo cual de por sí refleja la debilidad del Ministerio del Trabajo en el control de este tipo de empresas, de las cuales solo el 10.7 % eran legales y un alarmante 89.3 % no lo eran, lo que nos da la medida de la complejidad de la situación en la realidad.

Lo que se ha expuesto en comparación con la cifra de incorporación a nómina de lo tercerizados a 1 año de la aplicación del mandato 8, así como la escasa información oficial sobre el impacto posterior al año de la medida, muestra claramente una falla al determinar las internalidades en el Ministerio del Trabajo, en especial fijar metas inalcanzables al corto plazo tomando en cuenta la inmediatez de su aplicación. Si se calculan simples razones de los datos citados, a cada uno de los 56 inspectores le correspondía vigilar a 83 empresa intermediarias a nivel nacional ( 4654/56) y además revisar la situación laboral de 7142 empleados intermediados ( 400,000/56), además de canalizar las denuncias que al momento de la expedición del mandato se multiplicaron, esta carga operativa es razón suficiente para colegir que los resultados alcanzados no fueron los deseados, por la simple razón de que el Ministerio del Trabajo no tenía la capacidad operativa para realizar tan inmensa verificación y supervisión de un Mandato Constitucional que tal vez haya devuelto la dignidad a ciertos trabajadores pero que en la realidad terminó por no cumplir con sus objetivos además de contraer el mercado laboral con políticas tan inflexibles, resultados que socialmente no son deseables.

(51) Diario El Universo (2009). Entrevista a Antonio Gagliardo Ministro del Trabajo, p 5.

### 3.4 Restricción de importaciones ¿medida correcta en la crisis?

A finales del año 2008, la situación económica global empezó a deteriorarse producto de un colapso financiero sin precedentes que tuvo su origen en los Estados Unidos, y cuyos efectos rápidamente golpearon a las principales economías del mundo, las mismas que empezaron a desacelerarse al punto de entrar en recesiones, tanto en países europeos, asiáticos y obviamente en Norteamérica. En los países Latinoamericanos, los efectos llegaron por muchos lados, pero especialmente en la demanda de materias primas que experimentó una contracción proporcional a la deprimida economía mundial, es así que países como Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Colombia se veían afectados en su comercio agrícola y manufacturero, mientras que Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile veían caer la demanda y obviamente los precios de sus recursos naturales como el petróleo, gas y la minería.

La crisis financiera mundial y sus efectos letales, empezaron en el mes de octubre a influir negativamente en los precios internacionales del petróleo (Ver cuadro 15), lo que para el Ecuador, significaba menos ingreso de dólares a la economía, efecto que en nuestro caso se amplificó debido al boom en los precios del petróleo de ese mismo año, un excesivo gasto público y un nulo ahorro nacional; nuestros ingresos abruptamente dejaron de ser abundantes y la bonanza se convirtió rápidamente en incertidumbre sobre el desempeño de la economía en el año 2009 y en especial del sector fiscal.

Cuadro 15.



Crude Oil Futures. Portal internet.  
<http://www.wtrg.com/daily/crudeoilprice.html>

Nuestra balanza comercial empezó a mostrar déficit en el mes de septiembre del año 2008, cuando el precio del petróleo empezó a decrecer bajando el monto de las exportaciones petroleras, que sumado a un decrecimiento de las exportaciones no petroleras, dieron como resultado un déficit de Usd. 218 millones, mostrando que las exportaciones petroleras en relación al mes de agosto se redujeron el 26.02% y las no petroleras el 10,7 %; es importante mencionar que al final del año 2008 tuvimos un superávit comercial anual de Usd. 910 millones, sin embargo a diciembre de ese año el déficit alcanzaba ya los Usd. 555 millones, reflejando una *caída libre* en nuestra balanza comercial con serias repercusiones en el global que es la Balanza de Pagos, lo que empezó a generar preocupación en todos los sectores, que temían una medida monetaria de desdolarización para solucionar este inconveniente.

Luego que los peores temores desaparecieron, el gobierno decidió tomar medidas para proteger nuestro sector externo y también nuestro sistema monetario, la lógica que respaldaba las medidas a adoptar era simple: *mayores importaciones en relación a las exportaciones originaría una salida peligrosa de dólares de nuestra economía que no se compensaría en el corto plazo, ocasionando un desfinanciamiento de toda nuestra economía.* A esta lógica se sumaron dos agravantes que aceleraron la intervención del gobierno para salvaguardar nuestra economía:

- Luego del ajuste del precio del petróleo, nuestras exportaciones petroleras se debilitaron en gran manera y debido a la coyuntura global no se esperaba otro boom de los precios del petróleo por lo menos en el mediano plazo.
- Nuestra balanza comercial no petrolera ha sido siempre deficitaria constituyéndose en el factor crónico de nuestros déficits comerciales, por lo que siempre ha sido necesario maquillarlos (¿taparlos?) con las cifras petroleras sin atacar un problema estructural y de larga data de nuestro país.

Con estos antecedentes, el 16 de enero del año 2009, el Consejo de Comercio Exterior (COMEXI) *basado en la suscripción de un Acuerdo Voluntario entre el Gobierno Nacional y varios grupos de importadores representativos a nivel nacional* (52), emite la Resolución No. 466 cuyo objetivo es según el último considerando, Salvaguardar la Balanza de Pagos. Los considerandos de la Resolución reconocen los efectos negativos de la crisis mundial sobre nuestra economía producto de lo cual se menciona la existencia de un *severo déficit en la Balanza de Pagos para el año 2009*, para lo cual se propone *equilibrar el sector externo y conservar el equilibrio macroeconómico*, todo esto a través de una figura de Salvaguardias que restrinjan la cuenta de importaciones.

La Resolución fue publicada en Registro Oficial el 22 de enero de 2009, y su aplicación debía ser inmediata, para lo cual el gobierno puso a disposición el aparato estatal necesario para viabilizar la medida, así como para supervisarla, este aparato lo conforman el Ministerio de Industrias y Competitividad, el Comexi y la CAE.

(52) Registro Oficial No.512 (22 de enero 2009). Resolución 466 del Comexi, 10mo considerando. Quito.

El Ministerio de Industrias y Competitividad define a las salvaguardias como *medidas de defensa comercial de "urgencia" contra las importaciones de productos determinados, independientemente de su procedencia, y que se pueden aplicar únicamente durante el período necesario para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste de la industria nacional*. Así mismo menciona que las medidas de salvaguardia pueden consistir en:

- ❖ Un aumento del derecho arancelario de importación.
- ❖ Una restricción de carácter cuantitativo; (cuota o cupo de importación).
- ❖ Otra modalidad que considere adecuada la Autoridad Reguladora.

A continuación reproducimos lo mencionado en el Artículo 1 de la Resolución 466:

**Artículo Primero.-** *Establecer una salvaguardia por balanza de pagos, de aplicación general y no discriminatoria a las importaciones provenientes de todos los países, incluyendo aquellos con los que Ecuador tiene acuerdos comerciales vigentes que reconocen preferencias arancelarias, con el carácter de temporal y por el período de un (1) año, en los siguientes términos:*

- a) Aplicar un recargo ad-valórem, adicional al arancel nacional para las importaciones de mercancías que constan en el Anexo I de la presente resolución;*
- b) Aplicar un recargo específico, adicional al arancel nacional para las importaciones de mercancías que constan en el Anexo II de la presente resolución; y,*
- c) Establecer cuotas, limitando el valor de las importaciones de mercancías, en los términos que constan en el Anexo III de la presente resolución.*

*La aplicación de esta salvaguardia por balanza de pagos incluye el establecimiento de una excepción de la aplicación del programa de liberación vigente en el marco de la Comunidad Andina, así como de las preferencias arancelarias acordadas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en los acuerdos de Complementación Económica y de Alcance Parcial, suscritos por el Ecuador. Por lo tanto, a estas importaciones se aplicará no sólo esta salvaguardia, sino también el arancel nacional vigente.*

En este contexto, la Resolución 466 menciona que *se requiere una inmediata reducción de las importaciones por un valor de Usd. 2,169 millones*, para lo cual se empezó por definir los rubros de importación que iban a ser afectados y qué salvaguardias se aplicaban a cada uno de ellos.

Cabe señalar que la cifra de reducción requerida no fue dimensionada en el tiempo, por lo que según los históricos debemos deducir que se trata de una cifra de reducción anual, además según lo detallado en la lista que contiene la Resolución también podemos deducir que la reducción es en esencia de productos No Petroleros, cuenta que nos servirá de referencia para medir el impacto.

Mirando el cuadro 16, se observa que efectivamente los valores de importaciones totales se redujeron a partir de febrero del año 2009, la cifra de importaciones totales a enero del 2009, llegó a Usd. 1,276 millones y en febrero se redujo a Usd. 1,022 millones, así también, un dato importante en este cuadro, es el acumulado de importaciones totales de enero a septiembre, que en el año 2008 alcanzó Usd. 12,888 millones mientras que el mismo acumulado de enero a septiembre del 2009 es de usd. 10,134 millones, reflejando ya una diferencia anual de Usd. 2,754 millones. Ahora, si se analiza a fondo estas cifras y tomando de base el mes de enero del año 2009, nos refleja lo siguiente:

**Cuadro 16.**

<b>IMPORTACIONES FOB (Usd. Millones)</b>			
<b>Mes</b>	<b>Total</b>	<b>Petroleras</b>	<b>No petroleras</b>
<b>Enero ( base)</b>	<b>1,276.51</b>	<b>180.18</b>	<b>1,096.34</b>
Febrero	1,022.49	141.76	880.73
Marzo	1,124.12	138.29	985.82
Abril	1,010.88	146.09	864.79
Mayo	1,121.52	175.06	946.46
Junio	1,045.09	116.53	928.55
Julio	1,190.76	224.13	966.63
Agosto	1,156.26	248.41	907.85
Septiembre	1,186.54	181.29	1,005.25
<b>Promedio Ene- Sep</b>	<b>1,107.21</b>	<b>171.45</b>	<b>935.76</b>
<b>Diferencia Ene-Promedio</b>	<b>169.31</b>	<b>8.73</b>	<b>160.58</b>

Fuentes: Banco Central del Ecuador  
Elaborado por; Jaime Jordán

Es interesante mirar, que en los primeros cinco meses posteriores a la medida, la reducción más importante no se da en las importaciones no petroleras como pretendía la resolución sino más bien en las petroleras, incluso a septiembre, se ve una cifra de importaciones no petroleras cercana a la del mes de enero, lo que demuestra, que nuestra balanza comercial no petrolera sufre de un déficit crónico que no es posible solucionarlo al corto plazo y que también refleja nuestra dependencia de productos importados en varias áreas del quehacer nacional.

Con lo analizado, se detecta dos fallos de esta intervención pública, que si bien en números parece haber logrado su objetivo, la adopción de esta medida pudo haberse evitado si se practicaba un mínimo de prudencia fiscal y que además tuvo repercusiones sobre otros ámbitos que los analizaremos a continuación.

### Desigualdad distributiva: El gran perdedor, el sector comercial.

La desigualdad distributiva es un fallo del Estado que tiene varias aristas, sin embargo, para este caso se enfocará en un escenario en el cual una política pública produce una desigualdad distributiva, que beneficiará a un grupo pero perjudicará a otro, si bien imaginar una política pública perfecta que no afecte a ningún sector sería utópico, si se debe considerar el peso de los grupos a los que potencialmente se los afectaría para determinar y sus efectos de corto, mediano y largo plazo.

Se empieza mencionando, que el consenso que se menciona en uno de los considerandos de la resolución, se llevó a cabo solo con una parte de los sectores comerciales y productivos, ya que las principales cámaras de comercio y de la producción no fueron invitadas debido a las diferencias que mantienen con el régimen. Lo señalado es importante, ya que nuestro sector del comercio vive en gran parte de la venta de productos importados más aún si señalamos los sectores como vestido, alimentos y bebidas, electrodomésticos, higiene entre otros que tienen una gran demanda entre la población, lo que hacía importante un análisis más amplio y consensuado.

Según los informes de la Superintendencia de Compañías, el sector del comercio alcanza los mayores niveles de ingresos, en comparación con otros sectores, con una total de ingresos al 2008 de Usd. 26,426 millones, en otro informe de la misma entidad que mide el personal ocupado formal por actividad económica, determina que el sector del comercio emplea a más de 124 mil personas, la mayor cifra entre las actividades económicas, por último cifras del Banco Central del Ecuador reflejan que en el año 2008 el sector del comercio representó el 11.7 % del PIB, siendo el rubro no petrolero más fuerte de este indicador macroeconómico. Lo expuesto refleja claramente que el sector afectado por la restricción de importaciones no es uno pequeño o de efectos mínimos, al contrario hablamos de uno de los sectores más importantes para nuestra economía.

Las salvaguardias de gravamen a las importaciones ocasionaron -como es obvio- a nivel micro, que los precios de los productos afectados se eleven hasta en un 70 %, según los sectores involucrados, esto a largo plazo ocasiona una caída de la demanda y la contracción del nivel de ventas, en cambio las salvaguardias de cupo originó la reducción del volumen de importaciones lo que genera volúmenes menores de ventas, fenómeno igualmente perjudicial para muchos sectores del comercio.

Así en casos concretos, según la Asociación Ecuatoriana Automotriz se prevé una reducción al final del año 2009 del 15 % en las ventas de autos medianos y un 50 % en la de autos de lujo, los distribuidores de zapatos señalan aumentos de hasta un 300 % en el precio de cada par, los licores han sufrido incrementos promedio de un 25 %, los teléfonos celulares un recargo del 35 %, las prendas de vestir muestran un aumento en los precios entre el 20 % y el 40 %, así en cada caso y sector los precios altos golpearon el volumen de ventas de los comercios mermando su rentabilidad y estabilidad.

Aparte de los efectos en el comercio, se suman los efectos negativos de las empresas productoras, que también se vieron afectadas por el incremento en el precio de varias partidas, que son consideradas como materias primas y que al ser gravadas, también representan un mayor costo de producción que deberá ser cargado al consumidor que también termina como perdedor al final de la cadena productiva y comercial.

Por todo lo expuesto, se observa que la Resolución 46, con el objeto de solucionar un desequilibrio macroeconómico, causado en gran parte por una Administración Pública carente de planificación, sacrifica con dedicativa a uno de los principales agentes económicos nacionales, muchos dirán que se solucionó el problema, sin embargo hasta el segundo semestre del año 2009 nuestra balanza de pagos registra un déficit de Usd.-604 millones y Usd. -31 millones en la balanza comercial.

Los reales efectos de esta medida, no pueden ser imaginados como positivos, ya que nuestro sector no petrolero necesita de cambios estructurales para crecer y además las secuelas de un sector comercial limitado no pueden ser otras que la depresión de este sector, originando desempleo e incertidumbre sobre el futuro económico de nuestro país.

#### *Externalidades derivadas de la restricción de importaciones: Reducción en recaudaciones aduaneras y contrabando.*

La Resolución 466 busca reducir un déficit de la balanza de pagos, lo cual significaría salvaguardar económicamente un determinado rubro de la balanza comercial para lograr un equilibrio macroeconómico, sin embargo, dentro de las posibles externalidades de esta medida, no se consideró el hecho de que las importaciones generan un ingreso para el país vía recaudación de valores arancelarios, impuestos y tasas que son receptados en los diferentes puertos marítimos, aéreos y terrestres por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

En términos prácticos, un menor ingreso de dólares a nuestra economía produce igual efecto que una mayor salida de dólares, siendo el factor clave a considerar la dimensión de la distorsión que cada uno de estos casos produzca en la economía, lo que indudablemente apunta a las importaciones como el factor de mayor distorsión en términos de volumen, sin embargo lo ideal de una medida para resolver este tipo de desbalances, es cubrir un hoyo pero sin abrir otro, ya que si se frena la salida de dólares, pero al mismo tiempo se frena su entrada, el efecto de la medida se verá mermado de alguna manera, como ocurrió en nuestro caso, donde entre enero y octubre del 2009 la CAE recaudó un 13.8 % menos en comparación con el mismo período del año 2008 (Usd. 315.9 millones), un dato que curiosamente pocos analistas hacen referencia que representaría una afectación de más del 20 % a lo planeado por el gobierno (debemos señalar que el gobierno ajustó la cifra objetivo a casi Usd. 1,500 millones en el 2009).

Cuadro 17.

**RECAUDACION TOTAL CAE**

Miles de dólares

MES	TOTAL 2009	TOTAL 2008	DIFERENCIA
ENERO	212,657.05	222,258.93	-9,601.88
FEBRERO	162,573.10	188,363.17	-25,790.07
MARZO	196,135.91	209,747.02	-13,611.11
ABRIL	179,152.95	239,326.66	-60,173.71
MAYO	184,398.68	229,961.04	-45,562.36
JUNIO	190,421.15	209,975.47	-19,554.32
JULIO	203,228.16	241,714.98	-38,486.82
AGOSTO	189,782.51	228,580.19	-38,797.68
SEPTIEMBRE	222,248.39	249,957.74	-27,709.35
OCTUBRE	232,367.93	269,064.76	-36,696.83
<b>TOTAL</b>	<b>1,972,965.84</b>	<b>2,288,949.96</b>	<b>-315,984.12</b>

Fuente: Corporación Aduanera Ecuatoriana

Elaborado por: Jaime Jordán

Otro fenómeno para tomar en cuenta, es que las medidas restrictivas de comercio exterior, por inercia expanden la actividad ilegal del contrabando, delito que genera pérdidas para el fisco al no declarar los bienes importados, los mismos que ingresan por nuestras fronteras de manera clandestina. Lamentablemente no existen cifras oficiales en los últimos años sobre el perjuicio de este delito a la economía ecuatoriana, sin embargo nos remontaremos a cifras de años pasados para tener una referencia:

- ✓ El sector industrial ecuatoriano perdió unos Usd. 5,000 millones por el contrabando entre 2000 y 2004, según un estudio presentado por la Cámara de Industriales de Pichincha. (53)
- ✓ La Corporación de Estudios Económicos Analíticos y Sociales (Ceeas) estimó que en el año 2005 el contrabando significó un perjuicio para el Ecuador de Usd. 1,000 millones, de los cuales sus principales rubros fueron: licores, electrodomésticos y textiles. (54)
- ✓ El presidente Rafael Correa estima que el contrabando le significa pérdidas al país por Usd. 500 millones anuales. (55)

(53) Cámara de Industriales de Pichincha (2005). Estudio de Comercio Exterior. Quito. CIP.

(54) Diario HOY (2006). Entrevista Marcelo Merlo director del Ceeas, p 6.

(55) El Diario de Manabí (2007) Declaración presidente Rafael Correa cadena sabatina. P 4.

Las referencias sobre el perjuicio anual que produce el contrabando, se pueden ajustar a la última cifra manejada oficialmente, que sería de Usd. 500 millones (no tomamos la cifra total de Usd. 1,000 millones debido a que esta incluye el contrabando de combustibles y gas), esto en términos *normales*, si a esta cifra se le proyecta un crecimiento moderado del 25 % anual por efectos de las Resolución 466, se tendría una cifra de contrabando al 2009 de Usd. 625 millones, que sumado a los Usd. 315 millones promedio de reducción de recaudaciones de la CAE, tenemos una cifra de Usd. 940 millones que no ingresarán al fisco este año, reflejando un impacto negativo del 62 % sobre el valor de reducción de importaciones planteado por el gobierno para el año 2009.

En el mes de febrero de este año, en una entrevista sostenida en el canal Teleamazonas, el titular de la CAE el Ing. Santiago León, admitió la dificultad de cuantificar el contrabando en el Ecuador, reconociendo además que *“no tenemos personal y logística suficiente para impermeabilizar toda la frontera en el mar y terrestre”*, en la misma entrevista, se muestra consciente de que las medidas adoptadas, generarán un aumento en el contrabando, con lo cual se afirmaría que, aún la propia Administración Pública contemplaba un escenario de incremento del contrabando como fruto de la restricción de importaciones.

Las dos externalidades negativas analizadas anteriormente, y sus efectos, invita a reflexionar sobre la verdadera efectividad de esta medida, que más allá de una primera y favorable evaluación comparativa en términos de importaciones, nos reflejan también cifras *ocultas e inadvertidas*, producto de una afectación real al sector del comercio, una reducción en los montos de recaudación aduanera y un aumento en el monto de perjuicio del contrabando, elementos que sumados opacan una iniciativa estatal, que no realizó el necesario análisis dentro del proceso de producción de políticas públicas.

**Cuadro 18.****Tasas brutas y netas de matriculación por nivel de instrucción ( regiones y nacional)**

TASAS BRUTAS (1)		COSTA	SIERRA	AMAZONIA	NACIONAL
Pre primaria	%	90.2	91.3	99.1	93.53
Primaria	%	102.8	104.2	106.1	104.37
Secundaria	%	80.8	81.7	87.9	83.47
TOTAL	%	91.27	92.40	97.70	<b>93.79</b>
TASAS NETAS (2)		COSTA	SIERRA	AMAZONIA	NACIONAL
Pre primaria	%	56.8	66.7	44.6	56.03
Primaria	%	87.6	91.5	88	89.03
Secundaria	%	65.7	66.3	64.6	65.53
TOTAL	%	70.03	74.83	65.73	<b>70.20</b>

(1) Total de alumnos matriculados independientemente de su edad

(2) Total de alumnos matriculados en edad convencional o legal al nivel

Fuente: INEC Encuesta condiciones de vida V Ronda 2006-2008

Elaborado por: Jaime Jordán

**Cuadro 19.****Nivel de Instrucción, personas con 5 años o más y su nivel de instrucción nacional y por área**

NIVEL DE INSTRUCCIÓN		NACIONAL	URBANO	RURAL
Ninguno	% de población	<b>10.8</b>	7.5	16.60
Primaria	% de población	<b>45.2</b>	37.5	59.00
Secundaria	% de población	<b>30.7</b>	36.3	20.80
Superior	% de población	<b>13.3</b>	18.7	3.70

Fuente: INEC Encuesta de condiciones de vida V Ronda 2006-2008

Elaborado por : Jaime Jordán

## CONCLUSIONES

La Teoría de Fallos del Estado, permite conocer en detalle el proceso de producción de las políticas públicas, orden esencial para el accionar de un gobierno tanto a nivel nacional como local.

El conocimiento del accionar público en la gobernación de un Estado, orienta de una mejor manera el logro de los más altos objetivos nacionales, y permite identificar los orígenes y los incentivos que hacen que el poder político tome la decisión de intervenir en los diferentes campos del vivir ciudadano.

Al tener en Ecuador un Estado que actualmente juega un rol protagónico en el quehacer nacional, es necesario analizar y medir el alcance y efectos del accionar público, con el objetivo de comprobar si verdaderamente representa una solución a los múltiples problemas que aquejan a nuestro país, esto se puede lograr, si se identifica con anticipación, en que punto de la intervención estatal puede originarse una distorsión que anule el resultado final o agrave el problema que se requiere solucionar, todo lo indicado se resume en conocer los fallos que puede tener el Estado en su ejercicio.

La ausencia de un verdadero análisis sobre los potenciales fallos de un Estado en actividad, ocasiona una desarticulación entre lo ideológico y lo real, generando soluciones débiles y de corto plazo, que terminan agravando los problemas y volviéndolos estructurales. Los casos analizados en nuestro país, nos revelan una producción de políticas públicas carente de autocrítica y de naturaleza totalitaria, lo que impide alcanzar el tan anhelado desarrollo, y mirando solamente, a un Estado superhéroe y superpoderoso divorciado en la práctica de la comunidad y el sector privado.

Para nuestro país, se vuelve imprescindible - en aras de tener un Estado que impulse el desarrollo- la adopción de un sistema de análisis de políticas pública, que sea capaz de predecir los posibles fallos de una determinada intervención pública, no con la finalidad de mermar el papel fundamental de un Estado, sino con el objeto de perfeccionar su actuación y complementarlo con las demás fuerzas que impulsen el desarrollo de nuestro Ecuador, fin último que nos debe guiar a los ecuatorianos.

## RECOMENDACIONES

- La indispensable adopción por parte de nuestros órganos de gobierno de un verdadero sistema de producción de políticas públicas, siguiendo con el debido orden de identificar el problema, formular alternativas, confrontar las alternativas (análisis de posibles fallos de Estado), adopción de alternativa, implantación y evaluación de la misma.
- Desprender las ideologías políticas del proceso de producción de la política pública.
- Buscar la participación de todos los actores de la sociedad, en cada una de las fases de producción de políticas públicas, es decir tratar de lograr una sinergia entre Estado, Sociedad (Comunidad) y sector Privado.
- Impulsar el conocimiento sobre Administración Pública, a través de la creación de facultades de este saber a nivel de Universidades privadas y públicas, imitando lo que sucede en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Esto permitirá sin duda tener un mejor servicio público a todo nivel.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Espinosa, A. (1995). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Anaya, G. (1995). *Neoliberalismo*. México: Universidad Iberoamericana.

Ayala Mora, E. (1991). *Nueva Historia del Ecuador*. Quito: Grijalbo.

Bañón, R. (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

Beckerman, P. (2002). *Crisis y Dolarización en el Ecuador*. Washington: Observatorio Social del Ecuador.

Buzgalin, A. (2000). *El Socialismo del Siglo XXI*. Moscú: Universidad Estatal de Moscú.

Correa Delgado, R. (2004). *De Banana Republic a la No república*. Quito: USFQ.

Correa Delgado, R. (2006). *¿Qué país soñamos?* Quito: Manifiesto de la Revolución Ciudadana.

Del Alcazar, J. (2003). *Historia Contemporánea de América*. Valencia: Universidad de Valencia.

Dieterich, H. (2002). *El Socialismo del Siglo XXI*. México DF: Fundación para la investigación y cultura.

Fossati, F. (2001). *Deuda Externa en América Latina*. Buenos Aires: Universidad San Luis.

Frei Ruiz Tagle, E. (1997). *Gobernabilidad democrática: Presente y futuro de la política en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Krugman, P. (2009). *De vuelta a la economía de la Gran depresión y crisis del 2008*. Bogotá: Editorial Norma.

Oleas, D. (2007). *El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador*. Quito: GTZ Ecuador

Palacios, G. (2003). *Ensayo sobre la nueva historia política de América Latina*. México: Colegio de Administración Pública.

Pareja Dizcanseco, A. (1991). *Breve Historia del Ecuador*. Quito: Academia Nacional de la Historia.

Parsons,W. ( 2007 ). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México DF: FLACSO.

Pérez, E. (2006). *Derecho Administrativo*. Cuenca: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Sachs, J. (2007). *El Fin de la Pobreza*. Bogotá: Debolsillo Editorial.

Secretaria Nacional de Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: SENPLADES.

Valles,J. (2004). *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Wolf, Ch. (1995). *Mercados o gobiernos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Wolf, Ch. (1978). *Theory of Non Market Failure*. Washington: RAND Corporation.

## FUENTES DE CONSULTA INTERNET

Banco Central del Ecuador. *Bases históricas*. [En línea]. Disponible en:  
<http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003> [Consulta 12-09-2010]

Banco Interamericano de Desarrollo. *Gobiernos*. [En línea]. Disponible en:  
<http://www.iadb.org/es/gobiernos/gobiernos,1457.html> [Consulta 20-07-2010]

CELAM. *Documentos*. [En línea]. Disponible en:  
[www.celam.org/documentos\\_celam/103.doc](http://www.celam.org/documentos_celam/103.doc). [Consulta 26-01-2010]

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. *Bases históricas*. [En línea].  
Disponible: [http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu\\_est/est\\_soc/enc\\_hog/pobreza](http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/enc_hog/pobreza)  
[Consulta 20-17-2010]

Oil Prices. *Oil prices*. [En línea]. Disponible en:  
<http://www.oil-price.net/> [Consulta 03-07-2010]

Ministerio de Inclusión Económica y Social. *Registro Social*. [En línea]. Disponible en:  
<http://www.registrosocial.gob.ec/rs/index.php> [Consulta 10-05-2010]

RAND CORPORATION. *Non Market Failure*. [En línea]. Disponible en:  
<http://search.rand.org/search?v%3Aproject=rand&input-form=simple&query=NON+MARKET+FAILURE&Go=Search>  
[Consulta 12-12-2009]