

# ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista internacional de administración

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

ISSN 2550-6641

e-ISSN 2661-6513

Aproximación del modelo CAGE para la internacionalización de los productos textiles del Ecuador

*Christian Castillo Urco, Jenny Gamboa Salinas y Daniel Castillo*

Barrismo popular entre la seguridad, comodidad y convivencia: un análisis comparado sobre el diseño de la política del fútbol en Cali y Medellín

*Juan Manuel Restrepo Caicedo*

Problemas y desafíos en torno al anticipo del impuesto a la renta

*Stephany Olarte Benavides*

Capital social comunitario: recurso promotor en los emprendimientos agroecológicos

*Marco Polo Cevallos Suarez y José Gregorio Mendoza Mendoza*

Un problema social: tiempos de espera en la consulta externa del Hospital Carlos Andrade Marín

*Patricia Gómez y Jairo Rivera*

Modernización de la gestión pública y rendición de cuentas: análisis del caso ecuatoriano

*Milton A. Freire Briones*

Nacionalismo extractivo: déficit de rendición de cuentas en el sector petrolero ecuatoriano

*Danny Ramírez Palacios*

5

enero-junio  
de 2019

# ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista internacional de administración

Es una publicación semestral del Área Académica de Gestión, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, recoge trabajos académicos, resultantes de procesos de análisis, reflexión y producción crítica sobre políticas y estrategias organizacionales, tecnologías de gestión, organización y gerencia, que desarrollan profesores, estudiantes y colaboradores nacionales y extranjeros. Está dirigida a la comunidad académica nacional e internacional cuyo propósito es cumplir con el rol institucional de promoción y desarrollo del conocimiento en el área de la gestión vista desde una perspectiva amplia y multidisciplinaria.

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

© Corporación Editora Nacional

ISSN 2550-6641 e-ISSN 2661-6513

Enero-junio de 2019 • Número 5

**Director:** Wilson Araque Jaramillo

**Editora:** Genoveva Espinoza Santeli

**Coordinador del número:** Jairo Rivera V.

## Comité editorial

*Susan Appe*, Binghamton University. Nueva York, Estados Unidos.

*Claudia Molina*, Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, Colombia.

*Duvan Ramírez*, Universidad de Manizales. Manizales, Colombia.

*Joaquin Rubens Fontes*, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Río de Janeiro, Brasil.

*Rodrigo Varela*, Universidad ICESI. Cali, Colombia.

*Ying Fang Ye*, University of Pittsburgh, Estados Unidos.

*Andrés Abad*, Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador.

*Marcia Almeida*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Patricio Carvajal*, Universidad Técnica de Ambato. Ecuador.

*Fernando Espinoza*, Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Guayaquil, Ecuador.

*Eulalia Flor*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Santiago García*, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, Ecuador.

*Mariana Lima*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Fernando López*, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, Ecuador.

*Lilian Morales*, Universidad Técnica de Ambato. Ecuador.

*Efraín Naranjo*, Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador.

*Francisco Salgado*, Universidad del Azuay. Cuenca, Ecuador.

*Jairo Rivera*, FLACSO. Quito, Ecuador.

---

Asistente académico: *Paúl Paredes Y.*

Diagramación y supervisión editorial: *Jorge Ortega.*

Corrección: *Fernando Balseca.*

Cubierta: *Raúl Yépez.*

Impresión: *Editorial Ecuador, Santiago Oe2-131 y Versalles, Quito.*

Para la selección de artículos se utiliza el sistema de doble ciego (*peer review*), en el cual se respeta el anonimato de los dictaminadores y el colaborador. Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores, quienes han declarado la originalidad de sus textos. Se permite la reproducción si se cita la fuente. La revista se reserva el derecho de distribución de contenidos.

## Contenido

<b>Presentación</b> , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
<b>Estudios</b>	
Aproximación del modelo CAGE para la internacionalización de los productos textiles del Ecuador <i>Christian Castillo Urco, Jenny Gamboa Salinas y Daniel Castillo</i>	9
Barrismo popular entre la seguridad, comodidad y convivencia: un análisis comparado sobre el diseño de la política del fútbol en Cali y Medellín <i>Juan Manuel Restrepo Caicedo</i>	39
Problemas y desafíos en torno al anticipo del impuesto a la renta <i>Stephany Olarte Benavides</i>	65
Capital social comunitario: recurso promotor en los emprendimientos agroecológicos <i>Marco Polo Cevallos Suarez y José Gregorio Mendoza Mendoza</i>	97
Un problema social: tiempos de espera en la consulta externa del Hospital Carlos Andrade Marín <i>Patricia Gómez y Jairo Rivera</i>	121
Modernización de la gestión pública y rendición de cuentas: análisis del caso ecuatoriano <i>Milton A. Freire Briones</i>	147
Nacionalismo extractivo: déficit de rendición de cuentas en el sector petrolero ecuatoriano <i>Danny Ramírez Palacios</i>	181
<b>Punto de vista</b>	
El arte de gobernar un Gobierno Autónomo Descentralizado es, primero, un problema conceptual <i>Edison Maffa</i>	203
<b>Observatorio de la PyME</b>	
Actividades del segundo semestre de 2018	215
<b>Entrevista</b>	
Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica, entrevista a André-Noël Roth <i>Jairo Rivera</i>	223
<b>Reseñas</b>	233
<b>La gestión en la academia</b>	239

## Content

<b>Presentation, <i>Wilson Araque Jaramillo</i></b>	5
<b>Studies</b>	
Approximation of the CAGE Model Aimed to Internationalization of Textile Products from Ecuador <i>Christian Castillo Urco, Jenny Gamboa Salinas y Daniel Castillo</i>	9
Popular Cheering Between Security, Comfort and Coexistence: A Comparative Analysis on the Design of Soccer Politics in Cali and Medellín <i>Juan Manuel Restrepo Caicedo</i>	39
Problems and Challenges Regarding the Advance Payment of Income Tax <i>Stephany Olarte Benavides</i>	65
Community Social Capital: Promoter Resource in Agro-Ecological Ventures <i>Marco Polo Cevallos Suarez y José Gregorio Mendoza Mendoza</i>	97
A Social Issue: Waiting Times in the Outpatient Department in Carlos Andrade Marín Hospital <i>Patricia Gómez y Jairo Rivera</i>	121
Modernization of Public Management and Accountability: Analysis of the Ecuadorian Case <i>Milton A. Freire Briones</i>	147
Extractive Nationalism: Accountability Deficit in the Ecuadorian Oil Sector <i>Danny Ramírez Palacios</i>	181
<b>Point of view</b>	
The Art of Governing an Autonomous Decentralized Government, is First a Conceptual Problem <i>Edison Mafía</i>	203
<b>PyME Observatory</b>	
Activities of the second half of 2018	215
<b>Interview</b>	
Public Policies and Public Management: An Analysis From Theory and Practice, Interview with André-Noël Roth <i>Jairo Rivera</i>	223
<b>Reviews</b>	233
<b>The Management in the Academy</b>	239

## Conteúdo

<b>Presentação</b> , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
<b>Estudos</b>	
Aproximação do modelo CAGE para a internacionalização de produtos têxteis do Equador <i>Christian Castillo Urco, Jenny Gamboa Salinas y Daniel Castillo</i>	9
Barrismo popular entre segurança, conforto e convivência: uma análise comparativa sobre o desenho da política do futebol em Cali e Medellín <i>Juan Manuel Restrepo Caicedo</i>	39
Problemas e desafios em torno do pagamento antecipado do imposto de renda <i>Stephany Olarte Benavides</i>	65
Capital social comunitário: recurso promotor em empreendimentos agroecológicos <i>Marco Polo Cevallos Suarez y José Gregorio Mendoza Mendoza</i>	97
Um problema social: tempos de espera no ambulatório do Hospital Carlos Andrade Marín <i>Patricia Gómez y Jairo Rivera</i>	121
Modernização da gestão pública e accountability: análise do caso equatoriano <i>Milton A. Freire Briones</i>	147
Nacionalismo extrativista: déficit de prestação de contas no setor de petróleo equatoriano <i>Danny Ramírez Palacios</i>	181
<b>Ponto de vista</b>	
A arte de governar um Governo Autônomo Descentralizado é primeiro um problema conceitual <i>Edison Maffa</i>	203
<b>Observatório da Pequena e Média Empresa</b>	
Atividades do primer semestre de 2018	215
<b>Entrevista</b>	
Políticas públicas e gestão pública: uma análise da teoria e da prática, entrevista com André-Noël Roth <i>Jairo Rivera</i>	223
<b>Resenhas</b>	233
<b>A gestão na academia</b>	239

## Presentación

La revista *Estudios de la Gestión* es un espacio para la investigación y reflexión creado desde el Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), con el propósito de promover que investigadores ecuatorianos y de otros países puedan dar a conocer los avances investigativos que vienen generando en el campo de los estudios administrativos focalizados en los ámbitos de la empresa privada, las organizaciones públicas, las organizaciones promotoras del desarrollo y cualquier otra forma de espacio organizacional que ha sido creado por el ser humano como facilitador de su convivencia en sociedad.

Su funcionamiento está respaldado en un equipo de docentes-investigadores de universidades ecuatorianas e internacionales, para que integren el Comité Editorial y Comité Internacional, los cuales tienen como función principal, por un lado, garantizar la calidad del proceso de selección, evaluación y publicación de los artículos investigativos que han sido presentados por académicos de diferentes disciplinas científicas interesados en estudiar la problemática que gira alrededor de la administración. Por otro lado, los comités mencionados cumplen un rol clave al contribuir a la consolidación de los nexos de contacto global requeridos para cumplir con el enfoque y alcance que exige una revista de carácter internacional dedicada a los estudios de la gestión.

Esta revista también se alinea con los fines sobre los cuales opera el Doctorado en Administración de la UASB-E, el cual busca formar investigadores que sean capaces de promover proyectos de investigación que, luego, sean divulgados a través de espacios como esta revista. En la misma línea están los talleres y grupos de investigación que en el Área de Gestión se han ido creando para fortalecer la capacidad investigativa y de publicación interdisciplinaria de sus miembros.

Finalmente, se deben resaltar algunas características generales que dan soporte a la publicación de esta revista: la frecuencia es semestral, la fe-

cha de convocatoria para la presentación de artículos se definirá en función del tema central, la revisión de los trabajos investigativos se realiza con la participación de pares académicos, el medio de difusión es físico y digital, está abierta a la publicación de trabajos de investigadores del Ecuador y de cualquier otro país del mundo; y el proceso de indexación en bases reconocidas internacionalmente constituye el objetivo estratégico hacia donde están dirigidos todos los esfuerzos actuales y futuros de quienes están al frente de la administración de esta revista internacional.

*Wilson Araque Jaramillo*  
Director  
*Estudios de la Gestión*

Estudios

## **Aproximación del modelo CAGE para la internacionalización de los productos textiles del Ecuador**

*Approximation of the CAGE Model Aimed to Internationalization of  
Textile Products from Ecuador*

*Aproximação do modelo CAGE para a internacionalização de  
produtos têxteis do Equador*

**Christian Castillo Urco**

*Universidad Técnica de Ambato (Ecuador)*  
fabiancastillo123@yahoo.es

**Jenny Gamboa Salinas**

*Universidad Técnica de Ambato (Ecuador)*  
jgamboa12@yahoo.com

**Daniel Castillo**

*Universidad Técnica de Ambato (Ecuador)*  
danielhernancastillo@outlook.com

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.1>

Fecha de presentación: 19 de diciembre de 2018 · Fecha de aceptación: 17 de enero de 2019

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

En el presente artículo se describe la aproximación del Modelo CAGE para la industria textil ecuatoriana. Se empleó una investigación descriptiva no experimental; los datos provienen de fuentes secundarias y se utilizaron comparativamente en tres mercados internacionales, que se encuentran en el *ranking* de los mayores importadores de textiles –Unión Europea, específicamente España, Estados Unidos y México–. Los resultados demostraron que existe una menor distancia cultural administrativa con España, mientras que para la dimensión económica Estados Unidos representa un mercado atractivo debido a su extensa población y PIB per cápita; y México representa un mercado atractivo por la población y la cercanía cultural y geográfica.

**Palabras clave:** Modelo CAGE, internacionalización, textiles ecuatorianos.

**JEL:** F13 Política comercial, protección, promoción, negociaciones comerciales, organizaciones internacionales; F14 Estudios sobre comercio por países y por industria.

## Abstract

This article describes the CAGE Model approximation in the Ecuadorian textile industry. A non-experimental descriptive research was used, and the obtained data comes from secondary sources. It was used comparatively between three international markets which are in the largest textile importers –the European Union, specifically Spain, the United States and Mexico. The results showed that there is less cultural, administrative distance with Spain, while for economic dimension the United States represents an attractive market because of its large population and GDP per capita, finally Mexico represents an attractive market for the population due to the cultural and geographic proximity.

**Keywords:** CAGE model, internationalization, Ecuadorian textiles.

**JEL:** F13 Commercial policy, protection, promotion, commercial negotiations, international organizations; F14 Studies on trade by country and by industry.

## Resumo

Este artigo descreve a aproximação do Modelo CAGE para a indústria têxtil equatoriana. Foi utilizada uma pesquisa descritiva não experimental; os dados obtidos provêm de fontes secundárias e foram utilizados comparativamente entre três mercados internacionais, que estão no ranking dos maiores importadores têxteis –a União Européia, especificamente a Espanha, os Estados Unidos e o México. Os resultados mostraram que há menos distância cultural e administrativa com a Espanha, enquanto que, para a dimensão econômica, os Estados Unidos representam um mercado atrativo devido à sua grande população e PIB per capita, finalmente o México representa um mercado atrativo para a população e a proximidade cultural e cultural. geográfica.

**Palavras-chave:** modelo CAGE, internacionalização, têxteis equatorianos.

**JEL:** F13 Política comercial, proteção, promoção, negociações comerciais, organizações internacionais; F14 Estudos sobre comércio por país e setor.

## Introducción

El modelo CAGE (Cultural, Administrative, Geographic and Economic Distance Framework) fue desarrollado por el economista Pankaj Ghemawat en el año 2001 con el objetivo de que las empresas consideren el impacto de las distancias culturales, administrativas, geográficas y económicas debido a que estos factores pueden hacer que mercados extranjeros sean considerablemente más o menos atractivos (Ghemawat 2004). El concepto de distancias permite comprender la esencia y el impacto de la condición transfronteriza, que se refiere a la diferencia aplicada a una amplia gama de temas que se dan entre los países (Beugelsdijk, Kostova, Kunst, Spadafora y Essen 2018).

Para determinar sus estrategias de internacionalización, las empresas consideran las cuatro características clave para identificar el destino de las exportaciones de sus productos, para lo cual se recomienda utilizar el modelo CAGE. Del análisis y del impacto de estas variables se puede realizar un estudio cualicuantitativo que determine el éxito o fracaso de las relaciones comerciales entre la empresa y los mercados internacionales a los cuales se pretende ingresar, considerando que las empresas se enfrentan a varias decisiones críticas relacionadas a: cómo, dónde y cuánto invertir y cómo administrar la empresa para maximizar beneficios y minimizando riesgos y pérdidas.

El modelo CAGE analiza de manera integrada las cuatro variables principales determinantes del éxito o fracaso en el proceso de internacionalización de una empresa (Vouga, Mendes y Ferranty 2014). Y, aunque tiene múltiples aplicaciones como la de analizar estrategias para la apertura de una nueva planta industrial o la adquisición de una empresa en el exterior, considera además estrategias de internacionalización que incluyen una serie de decisiones de preinversión como: elección de ubicación, modo de entrada ya

sea por empresa conjunta o también conocida como *joint venture*, o propiedad total (*wholly owned subsidiary*), modo de establecimiento, es decir, si se ingresa a través de adquisiciones o campo verde (*greenfield*), y tamaño de la inversión o la cantidad de capital invertido, por mencionar algunas variables (Beugelsdijk y otros 2018).

El presente estudio se centró, específicamente, en determinar las variables influyentes en la exportación exitosa de los textiles ecuatorianos en mercados internacionales bajo las dimensiones del modelo CAGE, para ello la literatura especializada en comercio internacional propone una serie de parámetros para tomar las decisiones de expansión internacional que se pueden adaptar a la industria textil nacional.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC 2012) en el sector textil se emplean 115.937 personas (68.215 mujeres y 47.722 hombres). Al comparar con la población total estimada del año 2016 del Ecuador según el Banco Mundial (2018b), existen 16'624.860 habitantes, es decir, el sector textil emplea al 0,70% de la población total; ante esta magnitud la participación de la industria textil en mercados internacionales es débil, ya que en el período 2000-2010 el sector textil solo contribuyó con un promedio del 1,3% en las exportaciones totales del Ecuador (Bravo 2012).

Un factor que determina el éxito de la internacionalización es la competitividad; para ello el primer paso es el estudio de mercados internacionales; de esta manera, se identificaron técnicamente los aspectos que una empresa debe mejorar para poder satisfacer las necesidades del mercado; según Porter (2015), las estrategias competitivas se basan en el análisis estructural de las industrias, la creación de valor, la diferenciación, la tecnología y la percepción de valor para el cliente.

La combinación de la información entre la situación de los mercados y los factores que componen la industria textil, así como los indicadores culturales, administrativos o políticos, geográficos y económicos que permitirá medir las distancias bilaterales, podrán dar respuesta a los directivos sobre qué aspectos mejorar, en qué país ofertar sus productos y qué expectativas tiene el cliente internacional.

En ese contexto, el objetivo de este documento es analizar la estructura del modelo CAGE aplicado a la internacionalización del sector textil ecuatoriano. Para ello, se conceptualizan las dimensiones incluidas en el modelo:

distancias culturales, administrativas, geográficas y económicas; se describe la situación actual de la industria textil mundial y nacional; y se analiza, mediante el modelo CAGE, tres países específicos que se encuentren entre los principales importadores textiles y son de interés para la industria nacional.

## Metodología

Se realizó una investigación descriptiva no experimental, de enfoque mixto, para determinar los factores influyentes de las dimensiones del modelo CAGE aplicado a la industria textil ecuatoriana; para ello se utilizó la revisión literaria de los factores que Ghemawat (2004) considero dentro de su modelo.

Tabla 1  
Dimensiones y variables del Modelo CAGE

Cultural	Administrativo
Diferentes lenguajes. Diferentes valores. Diferentes etnias. Religiones. Normas sociales.	Ausencia de política monetaria. Hostilidad política. Instituciones financieras y legales débiles.
Geográfico	Económico
Ausencia de fronteras comunes. Ausencia de acceso fluvial. Distancias. Diferentes climas. Diferentes husos horarios.	Diferentes ingresos. Costes diferentes. Calidad de recursos naturales, financieras y humanos. Diferentes informaciones o conocimientos.

Fuente: adaptado de Ghemawat (2004).  
Elaboración propia.

A partir del modelo de Ghemawat (2004) se obtuvieron las dimensiones necesarias investigadas; para ello se utilizó información cuantitativa de fuentes secundarias oficiales encontradas en las páginas web de organismos

internacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Foro Económico Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Además, se revisaron artículos en catálogo Scielo y Redalyc, utilizando las palabras clave: comercio internacional, industria textil, internacionalización y competitividad.

## Revisión de literatura

### Modelo CAGE

El modelo CAGE fue elaborado por el economista Pankaj Ghemawat, en el año 2004, y se utiliza para identificar y priorizar las diferencias entre los países que las empresas deben abordar para desarrollar estrategias transfronterizas (Ghemawat 2004). Las dimensiones culturales, administrativas, geográficas y económicas se derivan del modelo CAGE, e implican medidas bilaterales en las relaciones comerciales internacionales; cada una de las dimensiones abarca muchas relaciones, algunas de las cuales son fácilmente evidentes, otras son más sutiles (Morosini 2009).

La información para la elaboración del modelo de las distancias proviene de fuentes secundarias; según Vouga, Mendes y Ferranty (2014), el modelo que analiza las distancias de forma integrada, en el intento de explicar el éxito de la empresa en su proceso de internacionalización, se compone de cuatro dimensiones elementales: distancia cultural, distancia administrativa o política, distancia geográfica y distancia económica. Para Bolívar, Cruz y Pinto (2015), el medir las dimensiones permite elaborar estrategias internacionales, evaluar oportunidades de mercado, determinar políticas monetarias o evaluar acuerdos comerciales.

1. *Distancia cultural*: la cultura es el primer factor. En la actualidad vivimos en un mundo globalizado en donde la integración y la diversidad pueden ser altamente beneficiosas para la internacionalización, ya que, si una empresa se aborda y gestiona desde una perspectiva que apunta a la integración, le permitirá reducir y disminuir las barreras culturales dentro del país al cual se va a ingresar (Vaccarini, Spigarelli, Tavoletti y Lattemann 2017).

El núcleo esencial de la cultura consiste en ideas tradicionales, ideologías y los valores derivados de la experiencia y la interrelación entre miembros de una sociedad, así como las formas de discurso transmitidas de generaciones pasadas y contemporáneas (Morosini 2009). Los atributos culturales determinan cómo las personas interactúan entre la sociedad, las empresas y las instituciones (Ghemawat 2004), por lo que hay que prestar atención a aspectos que son imperceptibles, pero que tienen gran influencia en la rutina de los consumidores; las dimensiones culturales de acuerdo al modelo CAGE incluyen: idioma, diversidad de etnias, religión, normas sociales y valores.

Para medir las distancias culturales se pueden emplear diversos métodos como el gravitacional, propuesto por el economista holandés Jan Tinbergen (Bolívar Cruz y Pinto 2015); aunque originalmente fue diseñado para medir los flujos comerciales internacionales, en la actualidad tiene varias aplicaciones que incluyen: flujos comerciales, flujos migratorios, flujos de inversión extranjera directa y distancia cultural, entre otros (White 2016).

Otro método empleado es el índice de distancia cultural para las dimensiones culturales de Hofstede, desarrollado por Kogut y Singh (Hidalgo, Manzur, Olavarrieta y Farías 2007). Las dimensiones culturales de Hofstede son: distancia de poder, individualismo/colectivismo, masculinidad/femineidad, aversión a la incertidumbre y orientación a corto/largo plazo (Hofstede en Tarapuez 2016). Existe un estudio denominado GLOBE Project (Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness), en el que se consideran nueve dimensiones de estudio: asertividad, colectivismo I y II, evitar la incertidumbre, igualdad de género, distancia de poder, orientación al futuro, orientación al desempeño y orientación humana; este proyecto considera dentro el impacto cultural las actitudes hacia la autoridad, confianza, individualismo e importancia trabajo y familia (Hidalgo, Manzur, Olavarrieta y Farías 2007).

2. *Distancia administrativa o política*: la distancia administrativa o política se crea por las diferencias en las leyes, políticas e instituciones gubernamentales incluidas en las relaciones internacionales y la membresía a diferentes organizaciones internacionales determina que, cuanto mayor sea la distancia, menor es la probabilidad de que se desarrollen extensas relaciones comerciales (Saylor Academy 2012). En la literatura analizada se consideran los lazos administrativos y políticos históricos causados por el colonialismo,

debido a que influye en aspectos relacionados con el idioma, la religión, las costumbres, entre otros.

Otro aspecto importante es la pertenencia al mismo bloque comercial regional y el uso de una moneda común ya que los países también pueden crear distancias administrativas y políticas a través de medidas unilaterales (Ghemawat 2004). La distancia administrativa considera también las diferencias políticas relacionadas con el impacto ejercido por diferencias en los regímenes de gobierno, como el democrático y el autocrático, así como las diferencias entre sistemas económicos como el capitalismo, comunismo o socialismo (Vouga, Mendes y Ferranty 2014).

Un factor que destacar, que las empresas deberían prestar atención, es el nivel de corrupción de un país, debido a que la corrupción no solo atrasa el desarrollo económico, sino que además inhibe la confianza entre los inversionistas y el capital social (Anheier, Glasius y Kaldor 2005). El índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional califica a los países de acuerdo a los niveles de corrupción en una escala que va desde cero, que indica un alto nivel de corrupción, a cien que significa que el país está libre de corrupción; la recopilación y análisis de información se realiza a través de encuestas aplicadas a analistas de riesgos, inversionistas, empresarios y expertos en el tema en cada país que está dentro del análisis (Rodríguez y Seligson 2007).

Tomando en cuenta que el entorno político administrativo de un país constituye el marco dentro del cual individuos privados, empresas y gobiernos interactúan para generar ingresos y riqueza en la economía, este tiene una fuerte influencia en la competitividad y el crecimiento, incluyendo la toma de decisiones de inversión y en la organización de la producción (Morosini 2009). La importancia de las instituciones no se limita al marco legal de un país. Las actitudes de los gobiernos hacia los mercados y las libertades, la excesiva burocracia, el proteccionismo, el exceso de regulación, la corrupción y la falta de transparencia representan costos económicos a las empresas, por lo que se debe considerar esos factores al analizar las distancias administrativas o políticas.

3. *Distancia geográfica*: las distancias geográficas implican más que las distancias físicas entre naciones, ya que otros atributos deben ser considerados, como tamaño físico del país expresado en kilómetros cuadrados, las dis-

tancias dentro de los países hasta las fronteras, acceso a océanos, topografía, diferencias climáticas, huso horario, entre otros (Vouga, Mendes y Ferranty 2014).

No se debe considerar la integración total solo con valores comparados a la balanza comercial de cada país o el número de acuerdos comerciales realizados entre países, debido a que las distancias geográficas también representan costos de comercio superiores como el transporte y la logística. Esta situación es desfavorable para países que se encuentran alejados de los focos de producción y demanda mundial (Arribas y otros 2010). En general, cuanto más lejos está un país de otro, más difícil será realizar negocios; las distancias geográficas tienen un efecto amortiguador sobre la inversión y los comerciales. Por eso, es importante mantener la información de redes e infraestructuras de transporte y comunicación al evaluar las influencias geográficas sobre la actividad económica transfronteriza (Ghemawat 2004).

Existen varias metodologías para determinar las distancias geográficas, entre ellas el efecto iceberg, el grado de apertura, el grado de conexión y el grado de integración, todos basados en exportaciones e importaciones mundiales; sin embargo, la medida más utilizada es la distancia del gran círculo, que mide la distancia entre las capitales sobre la superficie del globo (Arribas y otros 2010).

4. *Distancia económica*: el último factor que evaluar son las distancias económicas y se consideran aspectos relacionados con el tamaño de la economía como producto nacional bruto, producto interno bruto, producto interno bruto per cápita, inflación, devaluación de la moneda, indicadores socioeconómicos: Población Económicamente activa (PEA), el índice de pobreza humana, salario mínimo, la tasa de desempleo y tasa de alfabetización (Joachim 2012). También se deben considerar los indicadores ambientales y la disponibilidad de recursos naturales como: agua, aire, bosques, fauna, así como la contaminación ambiental (Van den Berg y Pietersma 2014).

La distancia económica enfatiza la diferencia entre los niveles de desarrollo económico de los países, y puede ser negativa –relacionada con el punto anterior– la dimensión geográfica por cuanto a mayor distancia entre los países, mayores son los costos y la incertidumbre (Vouga, Mendes y Ferranty 2014). Otras dimensiones que deben considerarse y están relacionadas con el riesgo financiero son la volatilidad del desempeño macroeconómico de un

país y la capacidad del país para cumplir con sus obligaciones financieras (Saylor Academy 2012).

Mediante el modelo gravitacional, expuesto anteriormente, se puede determinar cómo el comercio está directamente relacionado y es dependiente de los flujos de varias dimensiones, entre ellas las dimensiones culturales, administrativas, geográficas y económicas (Ghemawat 2004). A continuación, se muestran las variaciones estimadas derivadas del modelo gravitacional en las dimensiones del modelo CAGE.

Tabla 2  
Modelo gravitacional aplicado al Modelo CAGE

Dimensiones de distancia / proximidad	Factor	Impacto en el comercio internacional
Cultural	Lenguaje común.	+ 42%
Administrativo o político	Bloque de comercio regional común. Enlaces colonia / colonizador. Moneda corriente. Diferencias en la corrupción.	+ 47% + 188% + 114% -11%
Geográfico	Distancia física: aumento del 1%. Tamaño físico: 1% de aumento. Sin litoral. Frontera terrestre común.	-1,1% -0,2% -48% + 125%
Económico	Tamaño económico: PIB (1% de incremento). Nivel de ingreso: PIB per cápita (aumento del 1%).	+ 0,8% + 0,7%

Fuente: adaptado de Ghemawat (2004).

Elaboración propia.

## Situación actual del mercado textil internacional

Las innovaciones en la producción de nuevos materiales textiles utilizados en los campos deportivos, militares, el diseño y la moda han generado una nueva era de desarrollo en el sector textil que se ha vinculado y fortalecido con las innovaciones industriales, tecnológicas y la globalización. La

industria textil y del vestido cuenta con segmentos de alto valor agregado en los que el diseño, la investigación y el desarrollo (I + D) son importantes factores competitivos (Kyvik 2004).

El material textil es una materia prima para la creación de un bien de primera necesidad debido al uso diario y la necesidad de vestimenta según el clima, las estaciones del año, la ropa de trabajo y las ocasiones especiales (Alonso 2015); es así que se convierte en un material preciado y con una alta demanda en el mercado internacional. Las transacciones mundiales generadas por la industria textil en 2017 fueron de US \$ 750 mil millones de dólares, mientras que el consumo mundial de prendas de vestir en 2017 fue de US \$ 1,8 billones de dólares aproximadamente, lo que representa alrededor del 2% del PIB mundial. La Unión Europea fue el mayor mercado de consumo de prendas de vestir con un valor de US \$ 400 mil millones de dólares, seguido de Estados Unidos, China y Japón; estos cuatro mercados constituyen aproximadamente el 59% del consumo global de ropa (Wazir Management Consultants 2018).

Según Solano, Arrieta y Mendoza (2015) las participaciones en exportaciones de prendas de vestir están dominadas en el mercado mundial por Asia con un 58%, en la cual China participa con el 37%, Europa con el 30% y América del Sur y Central con apenas un 3%. China es el principal exportador de textiles debido a la capacidad de fortalecer el sector con grandes inversiones para la producción de insumos y maquinarias, acompañado con mano de obra barata.

China se considera la potencia productora, exportadora y competidora textil internacional, en los últimos años ha estado acumulando algodón, para satisfacer la demanda de textiles a nivel mundial y, junto con países como Bangladesh, Vietnam, Indonesia y Turquía, importa el 71% de la producción mundial. Sin embargo, Bangladesh en 2017 fue el mayor importador de algodón, una de las principales materias primas del sector textil del mundo, debido a que importó 1,54 millones de toneladas, equivalente al 19% de las importaciones mundiales, arrebatándole el primer lugar a China (Guitchounts 2018).

## Ofrecer textiles de menor precio en un mercado de mayor calidad

Según el Centro de Comercio Internacional (2001), en el sector textil, ropa y telas de algodón, los países menos adelantados (PMA) tienden a exportar a mercados de países en desarrollo en donde la demanda tiende hacia textiles de menor calidad, como camisetas, camisas de hombre, telas tejidas y estampadas, cuya demanda centra su atención en los precios, es decir, no considera el estilo, la textura, la moda, la personalización y el diseño, que se ven como esenciales en mercados desarrollados, en donde ocurre lo contrario, es decir, la demanda se centra en la calidad y ropa más personalizada con un mejor un diseño. Un factor interesante encontrado en dicha publicación es que, debido al incremento en los costos laborales y a la dificultad para encontrar mano de obra, los grandes productores textiles que se analizarán posteriormente han desplazado sus unidades de producción a los PMA, permitiendo el mejoramiento de la infraestructura, el intercambio de conocimiento tecnológico, industrial, y la generación de fuentes de ingresos desde los países industrializados a los países en vías de desarrollo y los PMA.

Los PMA, según la OMC (2018c), comprenden una lista de 47 países que por el tamaño de sus economías e incipiente industrialización han sido designados como tales por la Naciones Unidas. De la lista de países de distribución geográfica de los PMA, Haití es el único país de América considerado en esa categoría; la mayoría de países se encuentran en África y Asia.

El foco de interés de la industria textil también está en la calidad de sus componentes; según Alonso (2015), la calidad de los textiles depende de características como mezclas de fibras, tintes y tinción, funcionalidad y confort, análisis y control de calidad del material terminado.

La revista *Forbes* (2016) señala que las tres empresas más grandes del mundo son: Christian Dior, la empresa francesa de ropa de alta costura más importante del mundo que posee el 40% en el conglomerado de artículos de lujo; la empresa multinacional estadounidense Nike, reconocida por la elaboración de ropa deportiva y calzado de alta calidad; y el grupo multinacional español Inditex S.A., reconocido por su principal marca Zara que oferta diseños modernos a precio asequibles.

La empresa española Inditex S.A. es una de las más importantes textiles del mundo por su rápida internacionalización e integración al comercio mundial; según Martínez (2011), Inditex S.A. ha reinventado el modelo de negocio establecido en la moda textil, acercándose más a sus mercados internacionales, asignando una parte importante de su producción a proveedores locales, lo que le permite una mayor agilidad y disponibilidad, además de menores costes de transporte y logística para responder a la demanda del mercado internacional. Según su portal web, Inditex cuenta con el 57% de las fábricas en Coruña, España, y con 7.210 fábricas distribuidas en todo el mundo.

Las plantas existentes no producen en su totalidad el producto final ya que se consideran parte de las cadenas ensambladoras en las que el proceso inicia con el corte de las piezas de tela a partir de las creaciones de la red de diseño, identificando patrones de posición, prenda y talla acompañadas de botones, cremalleras y demás complementos que se introducen en bolsas para ser remitidos a los talleres satélite donde se realizará la costura y terminado de las prendas. Así, en lugar de la fabricación en masa, el proceso productivo se adapta a las peticiones de las tiendas y se ajusta más a la demanda del mercado (Medina 2016).

## **Competitividad en el sector textil**

La competitividad es un concepto desarrollado y extendido en todas las industrias a nivel mundial en que la idea de que el precio determinaba la ventaja competitiva y el éxito en el mercado se convirtieron en un concepto obsoleto. Ahora todo depende de la capacidad de crear ventajas competitivas únicas y sostenibles frente a los competidores. La competitividad está fundamentada en la sofisticación de las operaciones y estrategias de una empresa; para ello, la tecnología, la investigación y la innovación están apoyadas en la calidad del ambiente microeconómico que establezca las reglas claras en el mercado y que permiten generar ventajas competitivas que aceleren el desarrollo corporativo y de las naciones (Lombana y Rozas 2009).

En la tabla 3 se pueden observar los países más competitivos según el Informe de Competitividad Global, elaborado por el World Economic Forum

(2017), en el cual se hace un comparativo de 140 países con respecto a los factores principales que sustentan el posicionamiento para la generación de desarrollo económico, competitividad y la atracción de inversiones.

Tabla 3

**Los países más competitivos, según el Informe de Competitividad Global 2017-2018**

<b>Economía</b>	<b>Ranking</b>	<b>Puntuación (1-7)</b>
Suiza	1	5,86
Estados Unidos	2	5,85
Singapur	3	5,71
Países Bajos	4	5,66
Alemania	5	5,65
Hong Kong	6	5,53
Suecia	7	5,52
Reino Unido	8	5,51
Japón	9	5,49
Finlandia	10	5,49
China	27	5,00
Chile	33	4,71
México	51	4,44
<b>Ecuador</b>	<b>97</b>	<b>3,91</b>

Fuente: World Economic Forum (2017).

La nación más competitiva, según el Informe de Competitividad Global en 2017-2018, es Suiza. De los países latinoamericanos, el mejor ubicado es Chile en el puesto 33, mientras que Ecuador se posicionó en el puesto 97 con una puntuación del 3,91; además, con respecto al período anterior, disminuyó la competitividad debido a que en el período 2016-2017 se ubicó en el puesto 91 con una puntuación de 3,96.

La competitividad en el sector textil, según Wazir Management Consultants (2018), está marcada por ciertos factores como los estándares globales,

la promoción de la inversión y el papel de las políticas gubernamentales, tal como se puede observar en la tabla 4.

Tabla 4  
Factores en la competitividad del sector textil

Dimensiones de la competitividad	Factores
Construyendo un ecosistema para alcanzar estándares globales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoras en las prácticas de la manufactura.</li> <li>• Mejorar las habilidades laborales.</li> <li>• Cumplimiento estricto de las normativas internacionales.</li> <li>• Mejorar la logística y conectividad.</li> </ul>
Promover las inversiones en la manufactura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fabricación de materias primas especializadas.</li> <li>• Fabricación de maquinarias textiles.</li> </ul>
Rol de las políticas gubernamentales en la mejora de la competitividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos a la actualización tecnológica.</li> <li>• Simplificación de leyes y procedimientos en la industria textil.</li> <li>• Promover la autorregulación y la autocertificación.</li> <li>• Incentivar la sostenibilidad.</li> </ul>

Fuente: Wazir Management Consultants (2018).  
Elaboración propia.

La construcción de un ecosistema para alcanzar estándares globales hace referencia a la construcción de una cadena de suministros compuesta por proveedores, productores y clientes que desarrollan las actividades de diseño, producción y comercialización, en las que cada actividad debe ser realizada de manera coordinada y bajo estándares de calidad internacionales, como las normas ISO 9000, 9001 y 9004. Es importante, además, la introducción de la tecnología en los sistemas de producción con el fin de obtener mejores resultados en relación con los tiempos de producción, calidad, menores costes y generación de valor añadido al producto final; para ello, es vital mantener el entrenamiento y potenciar las habilidades de los trabajadores para que puedan adoptar la tecnología en sus actividades operativas.

Se debe destacar, como factor de la competitividad textil, la logística y conectividad, ya que representan el movimiento continuo de mercancías desde el punto de producción hasta los canales de comercialización. El resultado del desempeño logístico de cada país se encuentra sistematizado desde 2007,

por el Banco Mundial, y en esta medición se consideran seis indicadores: gestión aduanera, infraestructura, envíos internacionales, competencia de servicios logísticos, seguimiento, y rastreo y puntualidad. En el año 2018 los cinco países con mejor índice de desempeño logístico en una escala de 1 a 5 fueron: Alemania, con una puntuación de 4,20; Suecia, con 4,05; Bélgica, con 4,04; Austria, con 4,03; y Japón, con 4,03 (Banco Mundial 2018b).

El rol del gobierno en el desarrollo de la industria textil es esencial para la construcción de leyes y esquemas productivos que fortalezcan al sector a través de la normativa simple y clara con el fin de que los inversionistas y las empresas tengan facilidad en llevar a cabo las operaciones productivas y comerciales. Indicadores como riesgo país, índice de la percepción de corrupción, índice de desempeño logístico e informe de competitividad global están relacionadas directamente con las acciones gubernamentales, la infraestructura de un país y la logística, que son factores que afectan la competitividad.

Los diez principales países exportadores de textiles, según la OMC (2018a) son (ver tabla 5).

Como se puede observar, China es el líder en las exportaciones por el volumen de ventas, y, por el nivel de competitividad, ocupa el puesto 27 en el *ranking*. En la actualidad China es considerada la fábrica del mundo, por su población, el nivel de manufactura y su capacidad industrial que ha logrado alcanzar un PIB en 2017 que, según el Banco Mundial (2018b), fue de US \$ 12,24 billones de dólares, ubicándola como la segunda de mayor tamaño detrás de Estados Unidos.

Por otro lado, la demanda de textiles clasificados por los diez principales países importadores de textiles según la OMC (2018a) (ver tabla 6).

Los principales importadores de textiles son la Unión Europea, los Estados Unidos y China; el único país de Latinoamérica es México, que ocupa el octavo puesto, y, de esta manera, dos países del continente americano se ubican en la lista de los mayores importadores de textiles que, deberían considerarse, por la cercanía con Ecuador, como potenciales mercados para el ingreso de textiles ecuatorianos.

China se destaca como primordial proveedor de textiles en el mercado global y se ubica como el principal competidor en el mercado, no solo por el tamaño de su industria y población, sino también porque en los últimos años ha acelerado la adaptación de nuevas tecnologías en su industria; sin embar-

Tabla 5  
Principales exportadores de textiles en 2015

Exportadores	Valor en las exportaciones mundiales			Variación porcentual anual			
	2015	1990	2000	2015	2010-15	2014	2015
China	109	6,9	10,4	37,4	47	5	-2
Unión Europea	64	-	36,7	22,1	3	4	-14
India	17	2,1	3,6	5,9	25	5	-6
Estados Unidos	14	4,8	7,1	4,8	5	3	-3
Turquía	11	1,4	2,4	3,8	24	3	-13
República de Corea	11	5,8	8,2	3,7	-3	-1	-11
Taiwán	10	5,9	7,7	3,3	-4	0	-6
Hong Kong	9	-	-	-	-7	-9	-7
Pakistán	8	2,6	2,9	2,9	13	-3	-9
Japón	6	5,6	4,5	2,1	-2	-7	-3
<b>Total exportadores</b>	<b>250</b>	<b>-</b>	<b>84,3</b>	<b>86</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* Valor en miles de millones de dólares y porcentajes.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (2018a).

Elaboración propia.

go, China, de acuerdo con los indicadores de competitividad, no se ubica en los primeros lugares. China en el año 2008 en el Índice de Percepción de Corrupción está en el *ranking* 87 con una puntuación de 39 sobre 100; en el Índice de Desempeño Logístico tiene una calificación de 3,61; y en el Reporte de Competitividad Global ocupa el lugar 28 con una puntuación de 72,6 sobre 100. Otro aspecto que destacar es que la economía China en los últimos años ha experimentado una disminución en el crecimiento, debido a la guerra comercial con Estados Unidos y una demanda interna débil (Vidal 2019).

Tabla 6  
Principales importadores de textiles en 2015

Importadores	Valor en las importaciones mundiales					Variación porcentual anual			
	2015	1980	1990	2000	2015	2010-15	2013	2014	2015
Unión Europea	68	-	-	35,2	22,1	3	5	6	-18
Estados Unidos	30	4,5	6,2	9,8	9,6	13	4	5	5
China	19	1,9	4,9	7,8	6,1	8	9	-6	-6
Vietnam	18	...	...	0,8	5,8	67	17	13	50
Bangladesh	10	0,2	0,4	0,8	3,2	49	9	14	48
Hong Kong	9	-	-	-	-	-9	0	-10	-9
Japón	8	3	3,8	3	2,6	11	-3	1	-8
México	7	0,2	0,9	3,6	2,1	2	3	4	2
Turquía	6	0,1	0,5	1,3	2	24	5	5	-13
Indonesia	6	0,4	0,7	0,8	1,8	35	4	0	-2
<b>Total importadores</b>	<b>171</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>63,1</b>	<b>55,5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* Valor en miles de millones de dólares y porcentajes.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (2018a).

Elaboración propia.

## Situación de sector textil en Ecuador

La historia de la industria textil del Ecuador se remonta a la época colonial; sin embargo, la industrialización del sector se produjo en la década de 1950 con la introducción de los cultivos y el procesamiento del algodón. Actualmente, en el país se producen varios tipos de fibras textiles como algodón, poliéster, nylon, lana, acrílicos y seda; el sector textil aporta el 7% del PIB manufacturero nacional y genera empleo directo a 158 mil personas aproximadamente (AITE 2019).

El sector textil ecuatoriano está representado por la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador (AITE) que, en los últimos años, ha realizado grandes esfuerzos para la internacionalización del textil ecuatoriano. Tradi-

cionalmente, las ventas de productos textiles mayoritariamente han sido en el propio mercado, y siendo los principales mercados internacionales Estados Unidos, Unión Europea, Venezuela, México y Canadá.

En la actualidad, el sector atraviesa una serie de cambios enfocados en mejorar los índices de producción, capacitación del personal, e innovación en la creación de nuevos productos para satisfacer la demanda internacional; para ello, la AITE requiere que el gobierno disminuya los costos especialmente de energía eléctrica, las tarifas en combustibles y los fletes del transporte de carga. Los principales productos textiles exportados desde el Ecuador son: tejido plano (2'396.133 toneladas), hilado (743.698 toneladas), productos especiales (405.909 toneladas), prenda de puntos (304.594 toneladas), materia prima (222.448 toneladas), prendería (142.543 toneladas), mientras que los principales mercados por bloques económicos son: Comunidad Andina (importó 4'210.480 toneladas), Asia (importó 2'166.116 toneladas) y MERCOSUR (importó 1'646.722 toneladas) (Banco Central del Ecuador 2018). La industria ecuatoriana tiene un enorme potencial para el desarrollo de productos textiles de alta calidad. En los últimos años se ha evidenciado la industrialización y la adaptación de nuevas tecnologías del sector; otro aspecto favorable es el apoyo gubernamental, concediendo tarifas arancelarias favorables para la importación de algodón, como materia prima principal para los productos textiles (ver tabla 7).

De las empresas de textiles más importantes, las siguientes ya exportan sus productos a mercados internacionales, por ejemplo, Delltex industrial S.A. exporta sus productos a Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos; en este último país, está calificado para proveer a dos grandes cadenas de supermercados: Walmart y Target, además de exportar cobijas como proveedores de Walt Disney Company (revista *Líderes* 2017). France-lana S.A. exporta sus productos a Perú, Costa Rica y Colombia. Plasticaucho S.A. tiene presencia en Colombia y Perú. Medias Roland exporta sus productos a Colombia, Venezuela, Perú y Panamá, y Teimsa S.A. exporta sus productos a Colombia.

Tabla 7  
Las empresas textiles más importantes del Ecuador

Empresa	Ciudad	Ventas 2017 en dólares
Delltex Industrial S. A.	Quito	\$ 13'808.115
Fabrifame S. A.	Quito	\$ 12'899.588
Textiles Texsa S. A.	Quito	\$ 5'802.288
Francelana S. A.	Quito	\$ 4'082.835
Plasticaucho Industrial S. A.	Ambato	\$ 93'494.026
Lamitex	Guayaquil	\$ 33'720.787
Cellistechno Servicios S. A.	Quito	\$ 17'403.389
Confecciones Recreativas Fibrán Cía. Ltda.	Quito	\$ 21'182.929
Medias Roland	Quito	\$ 20'201.697
Tecnistamp Gasespol Cem	Quito	\$ 20'484.457
Garment S. A.	Quito	\$ 13'447.084
Intela Industria Textil Latinoamericana Cía. Ltda.	Quito	\$ 16'459.079
S.J. Jersey Ecuatoriano C. A.	Quito	\$ 13'856.816
Empresas Pinto S. A.	Quito	\$ 13'312.126
Pasamanería S. A.	Quito	\$ 13'191.228
Ingesa s.a.	Quito	\$ 13'031.835
Textil padilla e hijos texpadilla Cía. Ltda.	Quito	\$ 12'667.123
Enkador S. A.	Quito	\$ 12'301.547
Hiltexpoy S. A.	Quito	\$ 10'829.128
Textiles industriales ambateños S. A. Teimsa	Ambato	\$ 10'637.176

Fuente: revista *EKOS* (2018).

## Resultados

En la lista de los diez mayores importadores de textiles del mundo, y seleccionando los mercados con los que Ecuador tiene una relación económica, política, cultural y social, además de que son mercados internacionales

que la AITE ha considerado como de gran atracción para la exportación de productos textiles, está la Unión Europea, en el primer lugar; sin embargo, el país con el cual Ecuador tiene mayor proximidad es España, por compartir lazos coloniales, y ha exportado al mercado español, según The Observatory of Economic Complexity (2018), en 2017 un valor de US \$ 558 millones de dólares. Estados Unidos, debido a su proximidad, además, es el principal destino de las exportaciones ecuatorianas y principal socio comercial para Ecuador que ha exportado en 2017 US \$ 5,67 miles de millones de dólares. Finalmente, México, en la octava posición, posee relación por pertenecer a la misma región y las exportaciones a México representaron US \$ 179 millones de dólares en 2017.

## Distancias culturales

Utilizando los resultados del GLOBE Project (2016) sobre las interrelaciones entre cultura social, efectividad social y liderazgo organizacional en 98 países en todo el mundo, cuyas variables se miden en una escala de 1 a 7, en las que 1 significa muy de acuerdo, 3 ni de acuerdo ni en desacuerdo y 7 muy en desacuerdo, los datos permiten determinar las distancias culturales entre los países que se consideraron posibles para la internacionalización de los textiles ecuatorianos.

Tabla 8  
Distancias culturales de mercados internacionales seleccionados

País	Idioma	Religión mayoritaria	Resultados acumulados GLOBE Project 2004	Media GLOBE Project Escala 1 al 7 2004	Posición mundial GLOBE Project 2004
España	Español	Católica	126,22	4,67	42
Estados Unidos	Inglés	Protestante	128,48	4,76	99
México	Español	Católica	127,89	4,74	15

Fuente: GLOBE Project (2016).  
Elaboración propia.

Tabla 9  
Distancias administrativas o políticos

País	Exigencia de visa para los ciudadanos ecuatorianos	Convenios comerciales	Lazos coloniales	Moneda común	Índice de percepción de corrupción 2017 <sup>1</sup> Escala 0 a 100 0 alto nivel de corrupción, 100 libre de corrupción
España	Sí	Sí (Unión Europea) <sup>2</sup>	Sí	No (Euro)	57 <i>Ranking mundial: 42</i>
Estados Unidos	Sí	Sí (Sistema generalizado de preferencias) <sup>3</sup> *No vigente	No	Sí (Dólar estadounidense)	75 <i>Ranking mundial: 16</i>
México	Sí	Sí (Alianza del Pacífico) <sup>4</sup>	No	No (Peso mexicano)	29 <i>Ranking mundial: 135</i>

1. <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>.

2. <<https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/CARTILLA-UNION-EUROPEA-1.pdf>>.

3. <<https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2017/11/comercio-bilateral-con-Estados-Unidos.pdf>>.

4. <[https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/26\\_03\\_2018-alianza-del-paci%CC%81f-co-rev\\_6.pdf](https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/26_03_2018-alianza-del-paci%CC%81f-co-rev_6.pdf)>.

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Transparencia Internacional (2014).

Elaboración propia.

## Distancias geográficas

Tabla 10  
Distancias geográficas: mercados internacionales seleccionados

País	Superficie en km <sup>2</sup>	Población	Huso horario en la capital del país	Clima	Acceso a océanos y conexión con el océano Pacífico	Distancias entre Quito y las capitales en línea recta en kilómetros
España	505.990	46,57 millones	GMT+1 Madrid	Diversidad de climas: mediterráneo, continental, litoral, semiárido, oceánico, continental y costero.	Sí Océano Atlántico conexión por el Canal de Panamá.	8.748,62
Estados Unidos	9'147.593	325,7 millones	GMT-5 Washington D.C.	Diversidad de climas: clima mediterráneo, monzónico, oceánico, tundra ártica y continental húmedo.	Sí Océano Pacífico Océano Atlántico y Golfo de México conexión por el Canal de Panamá.	4.354,51
México	1'964.375	129,2 millones	GMT-6 Ciudad de México	Diversidad de climas: cálido húmedo, seco, templado y templado subhúmedo.	Sí Océano Pacífico Océano Atlántico y Golfo de México conexión por el Canal de Panamá.	3.135,37

Fuente: Organización Mundial del Comercio (2018b).  
Elaboración propia.

## Distancias económicas

Tabla 11  
Distancias económicas

País	PIB 2017 en dólares <sup>1</sup>	PIB per cápita 2017 <sup>2</sup>	Tasa de desempleo 2018	Tasa de Inflación IPC 2018 <sup>3</sup>	Población bajo el nivel de pobreza <sup>4</sup>
España	1,311 billones	28.156,82	15,2% agosto	1,69% noviembre	21,1%
Estados Unidos	19,39 billones	59.531,66	4,0% junio	2,18% noviembre	15,1%
México	1,15 billones	8.902,83	3,2% octubre	4,72% noviembre	46,2%

1. <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>.

2. <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>.

3. <<https://es.global-rates.com/estadisticas-economicas/inflacion/indice-de-precios-al-consumo/ipc/estados-unidos.aspx>>.

4. <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/221.html>>.

Fuente: Banco Mundial (2018a), CIA (2019) y Global Rates (2019).

Elaboración propia.

## Conclusiones

El modelo CAGE está compuesto por cuatro distancias: cultural, administrativa, geográfica y económica, y sirve para señalar los factores que determinan el éxito o fracaso de las importaciones, y para otras aplicaciones como: el análisis de estrategias para la apertura de una nueva planta industrial o la adquisición de una empresa en el exterior; además, sirve como herramienta para tomar decisiones de preinversión.

El sector textil mundial se destaca por la alta competitividad, la implementación de tecnología, investigación y desarrollo, calidad y costos bajos; dentro de este contexto, China se presenta como el principal proveedor de textiles a nivel mundial y ha tenido una gran evolución industrial en los últimos años. En el entorno nacional, las veinte empresas de textiles de mayores

ventas en el país se ubican en las ciudades de Quito, Guayaquil y Ambato; considerando sus valores en activos y ventas se determina que estas empresas tienen la capacidad administrativa y económica para poder expandirse a mercados internacionales y algunas ya han tenido éxito en la exportación de sus productos, generalmente a países de Latinoamérica: Colombia, Perú, Venezuela, Panamá; y en Norteamérica: Estados Unidos y Canadá.

Los mercados internacionales más atractivos para los productos textiles ecuatorianos, según los objetivos de exportación de la AITE y el *ranking* de los países que realizan más importaciones de textiles a nivel mundial, son: la Unión Europea (se seleccionó España por tener lazos históricos, económicos y migratorios), Estados Unidos (primer socio comercial del Ecuador) y México (país de la misma región). En la revisión de las dimensiones CAGE entre los mercados seleccionados para las exportaciones de textiles en la dimensión cultural, España y México poseen el español como idioma oficial. España es el único país que mantiene un lazo colonial con el Ecuador, la religión mayoritaria entre los tres países es similar, católica y protestante. España es el país que más se destaca en la dimensión cultural en relación con el Ecuador.

En cuanto al aspecto administrativo, México es el único país que no exige visa a los ecuatorianos; además, con los tres países se mantienen convenios comerciales vigentes. Estados Unidos es el único país con el cual comparte la misma moneda. Entre los tres países, según el índice de percepción de corrupción, Estados Unidos es el menos corrupto, mientras que México se ubica como el más corrupto entre los países seleccionados para el estudio.

En torno a las dimensiones geográficas, los tres países tienen mayor extensión territorial que Ecuador. Estados Unidos es el de mayor superficie, así como el de mayor número de habitantes. Otro aspecto interesante es que Ecuador posee conexión marítima con todos los países debido al canal de Panamá. Por distancia, México es el país más cercano al Ecuador con una distancia en línea recta de 3.135,37 kilómetros entre Quito y Ciudad de México.

En la dimensión económica, Estados Unidos es el que más se destaca, tiene el mayor PIB con US \$ 1,311 billones de dólares y el mayor PIB per cápita con US \$ 59.531,66 dólares. México tiene la menor tasa de desempleo con el 3,2%, y la tasa de inflación es más baja en España. En México se tiene el mayor porcentaje de personas bajo el nivel de pobreza.

Aunque en la dimensión económica Estados Unidos es un mercado muy atractivo por su dimensión territorial, poblacional y económica, además la moneda oficial común, el Ecuador no mantiene vigente un convenio comercial con los Estados Unidos para disminuir los aranceles a los textiles ecuatorianos.

España está más cerca en términos de dimensión cultural y con la que el Ecuador mantiene un convenio comercial vigente; sin embargo, la distancia geográfica es la más lejana con 8.748,62 kilómetros entre Quito y Madrid, lo que implica costos de transporte y logística superiores.

## Referencias

- Alonso, José. 2015. *Manual de control de calidad en productos textiles y afines*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius y Mary Kaldor. 2005. *Sociedad civil global: 2004/2005*. Barcelona: Sage.
- Arribas, Iván, Francisco Pérez, Pilar Chorén, Abel Fernández y Emily Tortosa. 2010. *La medición de la integración comercial en una economía globalizada*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Asociación de Industrias Textiles del Ecuador (AITE). 2019. *Historia y actualidad*. Consulta: septiembre de 2018. <<http://www.aite.com.ec/industria.html>>.
- Banco Central del Ecuador. 2018. *Exportación por tipo de producto*. Consulta: agosto de 2018. <<http://www.aite.com.ec/estadisticas/2018/EXPORT.%202018%20A%20MAYO%20TIPO%20DE%20PRODUCTO.pdf>>.
- Banco Mundial. 2018a. *Índice de desempeño logístico 2018*. Consulta: agosto de 2018. <<http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2018/07/%C3%8Dndice-de-Desempe%C3%B1o-Log%C3%ADstico-2018-Final.pdf>>.
- . 2018b. *GDP (current US\$)*. Consulta: agosto de 2018. <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>.
- Beugelsdijk, Sjoerd, Tatiana Kostova, Vincent E. Kunst, Ettore Spadafora y Marc van Essen. 2018. "Cultural Distance and Firm Internationalization". *Journal of Management* 44, No. 1: 89-130.
- Bolívar, Luis Miguel, Nataly Cruz y Andrea Pinto. 2015. "Modelo gravitacional del comercio internacional colombiano, 1991-2012". *Economía y Región* 9, No. 1: 245-270.
- Bravo, José. L. 2012. "Análisis sectorial de la industria textil ecuatoriana y diseño de un modelo de planeación estratégica para la empresa MODATEX, S. A.". Tesis de maestría en

- Administración de Empresas. Universidad Politécnica Salesiana, Sede Guayaquil. <<https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/4831/1/UPS-GT000421.pdf>>.
- Centro de Comercio Internacional. 2001. *Textiles y prendas de vestir*. Consulta: noviembre de 2018. <<http://www.forumdecomercio.org/Textiles-y-prendas-de-vestir/>>.
- EC Ministerio de Comercio Exterior. 2014. *El acuerdo comercial Ecuador-Unión Europea*. Quito. Consulta: noviembre de 2018. <<https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/CARTILLA-UNION-EUROPEA-1.pdf>>.
- . 2017. *Comercio bilateral con Estados Unidos*. Quito. Consulta: noviembre de 2018. <<https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2017/11/comercio-bilateral-con-Estados-Unidos.pdf>>.
- . 2018. *Viceministerio de negociaciones: Alianza del Pacífico*. Consulta: noviembre de 2018. <[https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/26\\_03\\_2018-alianza-del-paci%CC%81fico-rev\\_6.pdf](https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/26_03_2018-alianza-del-paci%CC%81fico-rev_6.pdf)>.
- Ghemawat, Pankaj. 2004. “Distance Still Matters The Hard Reality of Global Expansion”. *Harvard Business Review* 35, No. 7: 1-12.
- Global Rates. 2019. *Inflación Estados Unidos - índice de precios al consumo (IPC)*. Consulta: diciembre de 2018. <<https://es.global-rates.com/estadisticas-economicas/inflacion/indice-de-precios-al-consumo/ipc/estados-unidos.aspx>>.
- GLOBE Project. 2016. *An Overview of the 2004 Study: Understanding the Relationship Between National Culture, Societal Effectiveness and Desirable Leadership Attributes*. Consulta: diciembre de 2018. <[https://globeproject.com/study\\_2004\\_2007#data](https://globeproject.com/study_2004_2007#data)>.
- Guitchounts, Andrei. 2018. “El comercio mundial del algodón permanece estancado”. *Revista para el Sector Algodonero* 71, No. 12: 1-29.
- Hidalgo, Pedro, Enrique Manzur, Sergio Olavarrieta y Pablo Farías. 2007. “Cuantificación de las distancias culturales entre países: un análisis de Latinoamérica”. *Cuadernos de Administración* 20, No. 33: 258-263.
- Inditex. 2018. *Quiénes somos*. Consulta: diciembre de 2018. <<https://www.inditex.com/es/quienes-somos/inditex-en-el-mundo#continent/000>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2012. *Análisis sectorial*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Joachim, Hans. 2012. *Freight Forwarder's Intermediary Role in Multimodal Transport Chains: A Social Network Approach*. Viena: Springer Verlag.
- Kyvik, Hildegunn. 2004. “The Global Textile and Clothing Industry Post the Agreement on Textiles and Clothing”. Consulta: noviembre de 2018. <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers5\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers5_e.pdf)>.
- Lombana, Jahir, y Silvia Rozas. 2009. “Marco analítico de la competitividad: fundamentos para el estudio de la competitividad regional”. *Pensamiento & Gestión*, No. 26: 1-38.
- Martínez, Antonio, y María Hernández. 2015. “La competitividad del algodón colombiano frente a los principales países productores mediante el enfoque de costos de producción”. *Economía y Desarrollo Rural* 16, No. 2: 189-215.

- Martínez, Noemí. 2011. “Zara: imagen de marca internacional y debut en la venta de moda online en Europa occidental”. *Intangible Capital* 7, No. 2: 375-409.
- Medina, Jorge. 2016. “El cambio en la estructura de la industria de confección en Colombia, la subcontratación y el desarrollo de proveedores”. *Civilizar* 16, No. 30: 137-144.
- Morosini, Enzo. 2009. *Sustainability and Effectiveness in Global Logistic Systems*. Berlín: GITO-Verlag.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2018a. *Cuadros estadísticos*. Consulta: noviembre de 2018. <[https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/wts2016\\_s/wts16\\_chap9\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2016_s/wts16_chap9_s.htm)>.
- . 2018b. *Mapa de los grupos de negociación en las negociaciones de Doha*. Consulta: noviembre de 2018. <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/negotiating\\_groups\\_maps\\_s.htm?group\\_selected=GRP007](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP007)>.
- . 2018c. *Países menos adelantados*. Consulta: noviembre de 2018. <[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/org7\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org7_s.htm)>.
- Porter, Michael. 2015. *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Ciudad de México: Grupo Editorial Patria.
- Puig, Montserrat, Pilar Sabater y Nuria Rodríguez. 2012. “Necesidades humanas: evolución del concepto según la perspectiva social”. *Aposta: Revista de Ciencias Sociales*, No. 54: 1-12.
- Revista *Ekos*. 2018. “Guía de negocios”. *Ekos Negocios*: 32-33. Consulta: diciembre de 2018. <<http://www.ekosnegocios.com/empresas/Resultados.aspx?ids=236&n=Industria%20Textil>>.
- Revista *Forbes*. 2016. “Las marcas de moda más grandes del 2016”. *Forbes*. Consulta: diciembre de 2018. <<https://www.forbes.com.mx/forbes-life/marcas-moda-mas-grandes-2016/>>.
- Revista *Líderes*. 2017. “Textilera con metas ambiciosas”. Consulta: diciembre de 2018, <<https://www.revistalideres.ec/lideres/industria-delltex-textilera-metas-ambiciosas.html>>.
- Rodríguez, Juan Carlos, y Mitchell Seligson. 2007. *Cultura política de la democracia en Colombia: 2006*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.
- Saylor Academy. 2012. *Fundamentals of Global Strategy A Business Model Approach*. Hong Kong: The Open University of Hong Kong.
- Sobrinho, Luis Jaime. 2002. “Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 50: 311-361.
- Solano, Elcira, Leonardo Arrieta y Dannyra Mendoza. 2015. “Comercio exportador sector textil - confecciones en Colombia y departamento del Atlántico: una aproximación a los modelos gravitacionales”. *Revista Lebre*, No. 7: 70-100.
- Tarapuez, Edwin. 2016. “Las dimensiones culturales de Geert Hofstede y la intención emprendedora”. *Pensamiento & Gestión*, No. 41: 60-90.
- The Observatory of Economic Complexity. 2018. *Ecuador*. Consulta: noviembre de 2018. <<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/ecu/>>.

- Transparencia Internacional. 2018. *Corruption Perceptions Index 2017*. Consulta: noviembre de 2018. <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>.
- Vaccarini, Katuscia, Francesca Spigarelli, Ernesto Tavoletti y Christoph Lattemann. 2017. *Cultural Distance in International Ventures: Exploring Perceptions of European and Chinese managers*. Cham: Springer International Publishing.
- Van den Berg, Gerben, y Paul Pietersma. 2014. *Key Management Models: The 75+ Models Every Manager Needs to Know*. Nueva Jersey: Pearson.
- Vidal, Macarena. 2019. “El crecimiento chino en 2018 fue el menor en casi tres décadas”. *El País*. Consulta: noviembre de 2018. <[https://elpais.com/economia/2019/01/21/actualidad/1548052289\\_939203.html](https://elpais.com/economia/2019/01/21/actualidad/1548052289_939203.html)>.
- Vouga, Gabriel, Felipe Mendes y Maria Laura Ferranty. 2014. “Modelo CAGE e o modo de entrada das multinacionais brasileiras no exterior”. *Revista de Administração FACES Journal* 13, No. 1: 84-102.
- Wazir Management Consultants. 2018. “Building a New Age Textile Industry: Mumbai”. Consulta: noviembre de 2018. <<http://ficci.in/spdocument/23046/FICCI-WAZIR-Report-Building-New-Age-Textile-Industry.pdf>>.
- White, Roger. 2016. *Cultural Differences and Economic Globalization: Effects on Trade, Foreign Direct Investment, and Migration*. Nueva York: Routledge.
- World Bank. 2018. *Population, Total*. Consulta: noviembre de 2018. <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>>.
- World Economic Forum. 2017. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Ginebra: World Economic Forum. Consulta: noviembre de 2018. <<http://www3.weforum.org/docs/GCR20172018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>>.

## **Barrismo popular entre la seguridad, comodidad y convivencia: un análisis comparado sobre el diseño de la política del fútbol en Cali y Medellín**

*Popular Cheering Between Security, Comfort and Coexistence: A Comparative Analysis on the Design of Soccer Politics in Cali and Medellín*

*Barrismo popular entre segurança, conforto e convivência: uma análise comparativa sobre o desenho da política do futebol em Cali e Medellín*

**Juan Manuel Restrepo Caicedo**

*Universidad del Cauca (Cauca-Colombia)*

juanma09restrepo@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.2>

Fecha de presentación: 19 de diciembre de 2018 • Fecha de aceptación: 17 de abril de 2019

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

Este artículo analiza cómo la tenue participación de actores no estatales –como las barras populares–, dentro del “Plan Decenal de Seguridad Comodidad y Convivencia en el fútbol (2014-2024)”, afecta su proceso de implementación. A partir de la perspectiva de teoría anidada de Howlett y el debate de la gobernanza, se evidencia la fragilidad de la política en cuanto a su instrumentación (específicamente en términos de recursos y organización) y la ausencia de legitimidad y eficacia por la falta de inclusión, y concluye que el desarrollo de canales participativos de carácter interactivo coadyuva a la efectividad de la política. Se realiza un análisis comparativo entre Cali y Medellín.

**Palabras clave:** Barras populares, fútbol, políticas públicas, violencia.

**JEL:** I38 Política pública; provisión y efectos de los programas de bienestar; K42 Conducta ilegal y aplicación de la ley.

## Abstract

This article analyzes how the tenuous participation of non-state actors -fan groups (cheering) - within the “Ten-Year Plan for Safety, Comfort and Coexistence in Soccer (2014-2024)”, affects its implementation process. Taking into account the perspective of nested theory developed by Howlett and the debate on governance, the article demonstrates policy fragility regarding to its implementation (specifically in resources and organization terms) and the legitimacy and effectiveness absence due to the lack of inclusion; concluding that the development of interactive participatory channels contributes to policy effectiveness. Methodologically, it does a comparative analysis between Cali and Medellín cases.

**Keywords:** Popular fan group, soccer, public policies, violence, cheering.

**JEL:** I38 Public policy, provision and effects of welfare programs; K42 Illegal conduct and law enforcement.

## Resumo

Este artigo analisa como a tênue participação de atores não estatais - bares populares - no desenho do “Plano Decenal de Segurança, Conforto e Convivência no Futebol (2014-2024)”, afeta seu processo de implementação. Do ponto de vista da teoria aninhada desenvolvida por Howlett e do debate sobre governança, o artigo demonstra a fragilidade da política em termos de sua implementação (especificamente em termos de recursos e organização) e a ausência de legitimidade e efetividade devido à falta de inclusão, concluindo que o desenvolvimento de canais participativos interativos contribui para a eficácia da política. Metodologicamente este trabalho parte do análise comparativa entre Cali e Medellín.

**Palavras-chave:** Bares populares, futebol, políticas públicas, violência.

**JEL:** I38 Políticas públicas; provisão e efeitos de programas de bem-estar; K42 Conduta ilegal e aplicação da lei.

## Introducción

A raíz del proceso de *espectacularización* facilitado por la globalización y los medios de comunicación, el fútbol como deporte profesional logró transformarse en una de las industrias más rentables de la actualidad. Pese a la rentabilidad de su negocio, el fútbol “apunta precisamente a una experiencia asociativa y al vívido sentido de comunidad que proporciona” (Critchley 2018, 19). Su importancia dentro de la cultura popular y los lazos de afinidad alrededor de la pasión que despierta permitieron la consolidación de espacios de integración, sentidos de pertenencia y la construcción de un sistema identitario agrupado en movimientos sociales denominados barras populares.

“La construcción de identidades a través del fútbol, arraigado a un proceso competitivo entre dos equipos, deja de caracterizar una simple contienda deportiva para transformarse en una lucha que trasciende lo simbólico” (Restrepo 2018, 4). Estas formas de asociación popular alrededor del fútbol, reflejan todo un sistema cultural en el que las barras populares se ven a sí mismas como el baluarte del equipo al cual representan. En consecuencia:

Factores como la construcción de identidades, sentidos de poder y procesos de territorialización que están intrínsecamente inmersos dentro de la lógica del funcionamiento de estas barras (sin olvidar los contextos de marginalidad de los que muchas veces proceden sus miembros), son la base principal para el entendimiento de un fenómeno creciente de violencia en el fútbol (Restrepo 2018, 6).

La violencia en el fútbol no solo manifiesta impactos negativos en términos de seguridad y percepción de la misma cuando algunos miembros de las barras desatan peleas o atentan contra la infraestructura privada y pública, sino que también sus efectos se perciben en lo económico, tanto para los

clubes deportivos como para el comercio formal e informal aledaño a los estadios.

Debido a la regularidad con que este fenómeno se presenta, la respuesta estatal se ha centrado en una actuación coercitiva y restrictiva, recurriendo a medidas como: imposición de rejas en las tribunas, acceso limitado a los escenarios deportivos, sanciones económicas, sistemas de vigilancia y aumento de seguridad pública y privada (Restrepo 2018). Estas medidas, “si bien sirven para apaciguar los brotes de violencia, solo atacan los hechos coyunturales más no resuelven los problemas estructurales” (Restrepo 2018, 7).

Por lo anterior, en Colombia, el “Plan de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (2014-2024)” surge como una iniciativa estatal que tiene por objetivo fomentar la cultura de no violencia y ver en el fútbol una salida para la reconstrucción del tejido social (Restrepo 2018). Sin embargo, la efectividad de esta política se ha visto condicionada debido a la pobre interacción entre los distintos actores estatales y no estatales (especialmente con las barras populares), así como la falta de voluntad política para poder implementarse.

Con base en este antecedente, el objetivo de este estudio radica en identificar cómo la falta de coordinación entre diversos actores estatales nacionales con las autoridades locales y una tenue interacción con los actores no estatales (barristas), al implementar la política, deriva en un proceso ineficaz de acción de la misma. Para ello se tomaron como referente los casos de las ciudades de Cali y Medellín.

Esta investigación, como hoja de ruta teórica, partió del modelo anidado multinivel de elección de instrumentos de política y diseño de políticas desarrollado por Howlett (2009). A través de dicha propuesta teórica, es posible observar y analizar los diversos componentes de una política y cómo estos se articulan para alcanzar grados de coherencia y congruencia entre las metas generales, los instrumentos utilizados para alcanzarlas, y su posterior calibración, a medida que la política vaya experimentando cambios. Consecutivamente, se contempla el debate de la gobernanza como un elemento del sistema de administración pública contemporánea que pone de manifiesto la participación de actores no estatales como mecanismo eficaz para el diseñar políticas públicas.

## Metodología

En cuanto a la metodología, se plantea realizar un análisis comparado, tomando como casos las ciudades de Cali y Medellín a través del sistema más similares propuesto por Pzerworski y Teune (1982), el cual consiste en observar casos que presenten similitudes (políticas, sociales, demográficas, económicas, culturales), pero que varíen en algunos aspectos importantes.

Las técnicas de recolección de datos para este estudio principalmente se basa en fuentes de información primaria y secundaria, recurriendo a entrevistas en profundidad con funcionarios públicos (específicamente las secretarías encargadas del tema de la seguridad), miembros de la policía nacional y líderes de las barras populares. Consecutivamente, se recurrió a revisar la prensa local, los actos administrativos y la bibliografía explícita del fenómeno, con la finalidad de que la información adquirida se pueda validar por medio de su triangulación.

## Revisión de literatura

### Coherencia e instrumentación como problema de diseño de política

El desarrollo de herramientas como políticas públicas es cada vez más relevante para la atención de las necesidades sociales. Sin embargo, la complejidad que conlleva el desarrollo de dichas herramientas implica prestar atención a la elaboración de análisis que contribuyan a identificar los resultados o avances de la aplicación de las mismas. A partir de dicha perspectiva, Howlett (2009) presenta una propuesta de análisis basada en concebir una política como un diseño integral que va desde el proceso de formulación hasta la implementación, considerando la evaluación como un eje implícito en cada fase que compone el diseño. Dicho análisis fundamentado en un diseño integral, reconoce la importancia de identificar la coherencia entre los objetivos de una política con respecto a los medios o instrumentos que se utilicen para alcanzarlos. Con base en lo expuesto, Howlett desarrolla un modelo de

análisis de políticas de acuerdo a la coherencia y consistencia entre objetivos y medios desde una perspectiva anidada en tres niveles:

1. El nivel macro implica la determinación de los objetivos abstractos de la política y las preferencias generales de implementación, resaltando la importancia de los tipos de gobernanza (autogobierno, jerárquica y co-gobernanza) los cuales “involucran diferentes preferencias para los tipos generales de instrumentos de política que se espera alcancen los objetivos generales” (Howlett 2009, 76).
2. El nivel meso se refiere a la selección de los medios o instrumentos entendidos como: “los recursos que los gobiernos tienen a su disposición para alcanzar los objetivos de la política” (Howlett 2009, 81). Los instrumentos o recursos que los distintos gobiernos construyen y poseen se agrupan de la siguiente manera:

Nodalidad: esta categoría hace referencia a la disponibilidad y uso que un gobierno tiene sobre instrumentos de información (campañas de información pública, censos, encuestas, conformación de comisiones para realizar investigaciones acerca de un problema determinado, etcétera).

Autoridad: instrumentos basados en la autoridad del gobierno. Generalmente implican regulaciones dirigidas a grupos específicos que en caso de un cumplimiento conduce a sanciones (reglas, leyes, normas, decretos).

Tesoro: dicha categoría obedece a la capacidad fiscal del Estado y la experticia del gobierno en recaudar y distribuir fondos públicos (subsidios, impuestos, tasas, incentivos tributarios, préstamos).

Organización: estos instrumentos se basan en la capacidad del gobierno en ofrecer directa o indirectamente bienes o servicios destinados al cumplimiento de objetivos (empresas públicas, servicios en educación, salud, etcétera.) (Howlett 2009, 82).

3. El nivel micro se enfoca en el seguimiento de los objetivos a través de la implementación de instrumentos, y, en caso de su mal funcionamiento, la posibilidad de calibrarlos o modificarlos. Este nivel “implica evaluar diferentes niveles de intensidad administrativa, grados de precisión de focalización, riesgo político y legitimidad, y actividad estatal” (Howlett 2009, 83) para la distinción final del diseño de políticas.

En resumen, el diseño de políticas, entendido como proceso de construcción integral, en el que intervienen diversos actores políticos cuyas expectativas radican en obtener resultados positivos (objetivos) a través de un tipo

ideal de formulación e implementación (medios), se estructura con base en un modelo anidado (macro, meso, micro) de toma de decisiones (Howlett 2009), explicada en la siguiente matriz:

Tabla 1

**Matiz de análisis de diseño de políticas con base en el modelo anidado multinivel**

Componentes de política	Niveles de decisión política		
	Macro	Meso	Micro
<b>Objetivos</b>	<b>Metas generales</b> Enunciados generales sobre los objetivos y ambiciones del gobierno en un área de política.	<b>Objetivos operacionales</b> Áreas específicas que se espera que las políticas aborden para lograr los fines de la política.	<b>Ajustes específicos</b> Requisitos específicos, necesarios para alcanzar los objetivos de la política en el territorio.
<b>Medios</b>	<b>Preferencias de implementación</b> Las preferencias de largo plazo que tiene el gobierno en términos de los tipos de dispositivos organizacionales que se utilizarán para abordar los objetivos de las políticas.	<b>Instrumentos específicos</b> Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programas.	<b>Calibraciones del instrumento</b> Configuración específica de las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos de política.

Fuente: adaptado de Howlett (2009).

## Gobernanza como enfoque de participación horizontal

La gobernanza, entendida como un proceso de interacción entre el Estado y los actores no estatales de la sociedad y del mercado en los procesos de acción pública (Aguilar 2006), permite la construcción de un entendimiento integral de los fenómenos sociales; combinando la experiencia empírica con la profesional, para contribuir a la reducción de la incertidumbre al buscar alternativas frente a los problemas sociales, aumentando la legitimidad y tratando de reducir la conflictividad política que de la implementación de medidas se deriva (Córdova 2018).

Como consecuencia de la volatilidad que encierran los fenómenos sociales, Cerrillo (2005) concibe que para avanzar hacia un proceso de trabajo mancomunado, teniendo en cuenta los intereses que la diversidad de actores persigue, es importante llegar a un estado de consenso en que “los actores asuman su rol correspondiente, se les garanticen las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y se puedan tomar decisiones finales” (Cerrillo 2005, 19). De esta manera, al diseñar una política, esta se pueda ajustar específicamente a las necesidades del fenómeno social que se desea intervenir.

Por lo anterior, la forma de transitar de un modelo de toma de decisiones “unidireccional hacia un modelo bidireccional en el que se tiene en consideración, aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar” (Sánchez 2012, 249), implica tener en cuenta la forma en que el modelo de cogobernanza<sup>1</sup> es aplicado, ya que los espacios de participación no siempre son los mismos para todos los actores. Al respecto, Santillán (2004) profundiza en el concepto de participación definiéndola en tres tipos:

1. Participación interactiva: participación en conjunto que conduce a planes de acción y a la formación de organizaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes.
2. Participación consultiva: participación remitida únicamente a la consulta, pero son profesionales externos quienes definen cuáles son los problemas de la comunidad y cuáles son las soluciones.
3. Participación pasiva: participación de carácter informativa en cuya situación las autoridades no toman en cuenta la opinión de la gente (Santillán 2004).

---

1. Hace referencia a las formas organizadas de interacción de forma horizontal que se rigen bajo principios de coordinación, cooperación y colaboración, es decir, las partes de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común en mente, y con la participación de su identidad y autonomía a este proceso (Sánchez 2012).

## **Una nueva forma de vivir el fútbol: surgimiento del barrismo en Cali y Medellín**

El fenómeno de las barras en Colombia, tal y como lo aseveran Pardey, Galeano y Blanco (2001, 25), “no surgió por generación espontánea, como muchos suponen, sino que es el resultado de un largo y atropellado proceso que se inició en la década de los noventa con la conformación de barras de corte tradicional”. Dicha década sería testigo de la transición de un sector de espectadores inconformes con el sedentarismo, hacia unos espectadores dinámicos comprometidos con una nueva forma de vivir el fútbol, “siendo el punto de partida para la consolidación de un fenómeno cultural de masas, que generaría afinidades, pero también rivalidades” (Restrepo 2018, 75).

“Las barras actualmente cuentan con un estimado de unos 500 a 900 jóvenes organizados, quienes asisten permanentemente, viajan a todas las ciudades del país donde se realicen los partidos de fútbol y algunas veces al exterior” (Rojas 2013, 39). Ese número puede subir dependiendo de cómo el equipo se esté comportando en el campeonato o cada vez que se avecina un clásico; en esas situaciones, “el estadio puede contar con más o menos unos 3.000 a 5.000 jóvenes asistentes a la tribuna” (Rojas 2013, 39).

En el municipio de Cali, esa creciente masa de espectadores –dinámicos denominados barristas– encontraría en los equipos de la ciudad (América de Cali y Deportivo Cali) un escenario predilecto para el desarrollo de una identidad a partir de la pasión por el fútbol. Dicha pasión, manifestada a través de actividades positivas que incluye la música y el arte, evidencia al mismo tiempo un lado negativo expresado en los hechos de violencia y vandalismo.

Debido a los costos de la boletería, junto al ejemplo de las barras en Argentina, las cuales se ubican siempre en las tribunas populares, el nuevo grupo de jóvenes aficionados conformarían por un lado la barra denominada Barón Rojo Sur (BRS), adscrita al equipo América de Cali, y, por el otro, se conformaría el Frente Radical Verde (FRV), seguidora del equipo Deportivo Cali.

Conforme la cultura del barrismo se hacía más popular, aumentaba el número de aficionados dentro de las barras de la ciudad, dificultando la tarea de organizarse. Como consecuencia de ello, las barras se tuvieron que fraccionar en varios subgrupos con sus líderes respectivos; por un lado se

denominaron “bloques” para BRS, y, por el otro, “legiones” si se habla de FRV distribuidos por las comunas de la ciudad. “Al conformarse los bloques y las legiones, cada uno de estos adquiriría un lugar y un espacio dentro de la tribuna, representándose simbólicamente por medio de “trapos” o banderas para ser distinguidos dentro de la barra en general” (Restrepo 2018, 76).

Al igual que en Cali, el caso de la conformación del barrismo en Medellín surgió como un nuevo espacio para que los jóvenes pudieran relacionarse, forjar lazos de amistad y desarrollar una identidad. Las barras más representativas de la ciudad son Los Del Sur (LDS), fiel seguidora del equipo Atlético Nacional y la Rexixtenxia Norte (RXN), perteneciente Deportivo Independiente Medellín, se ven asociados alrededor de “combos”<sup>2</sup> y “parches”<sup>3</sup>. La barra LDS, sin contar las filiales,<sup>4</sup> está compuesta de alrededor de 85 combos distribuidos entre las comunas que componen la ciudad, “tiene una forma organizativa que se compone de 40 personas que, entre líderes tradicionales de la barra y líderes de los diferentes combos, dirigen la barra. A este grupo se le conoce al interior de la barra como Comité Central” (Domínguez 2009, 4). Por otro lado, la RXN compuesta de 70 parches, funciona de manera jerárquica con los principales líderes de cada parche, los cuales forman grupos de trabajo alrededor de proyectos sociales, productivos, logísticos y culturales.

## Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia: objetivos e instrumentos

Según el Centro Nacional de Consultoría, para el 94% de la sociedad colombiana, el fútbol simboliza una actividad de suma importancia dentro de la cultura popular del país (CO Ministerio del Interior 2014). “Frente a las razones por las cuales la gente considera el fútbol importante, un 61% señaló que contribuye a alejar a los jóvenes de la violencia; un 26% que le brinda

- 
2. Los *combos* son los grupos locales pertenecientes a LDS de la ciudad de Medellín (Domínguez 2009, 4).
  3. Se denomina parches a los grupos locales de la ciudad de Medellín adscritos a la Rexixtenxia Norte.
  4. Las *filiales* son los grupos regionales ubicados a lo largo y ancho del territorio nacional (Domínguez 2009, 4).

oportunidades a los jóvenes; un 24% que recrea a la gente; y un 22% que une al país” (CO Ministerio del Interior 2014, 48). Bajo esa premisa, el gobierno nacional, junto con diversos actores no estatales (dirigentes deportivos, ONG, barristas, entre otras), se planteó la necesidad de ver al fútbol como una herramienta que sirva para la construcción de paz. En esa medida, el “Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024” (PDSCCF) surge con el objetivo de hacer del fútbol y la pasión que lo envuelve un espacio cohesionador para alentar la cultura ciudadana de la no violencia (CO Ministerio del Interior 2014).

Para el cumplimiento de dicho objetivo, esta política parte de un marco normativo iniciado a partir de la Ley 1270 (CO 2009), la cual dio paso a la creación de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CNSCCF), organismo encargado de promulgar que “cada municipio o distrito pueda constituir una Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CLSCCF) en cabeza de la alcaldía, cuyas funciones y operaciones estarán fijadas por la Comisión Nacional” (CO Ministerio del Interior 2014, 25). Las distintas CLSCCF fungen como apoyo para “la implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo” (CO Ministerio del Interior 2014, 8).

Por otro lado, la política proyecta el fortalecimiento del componente de seguridad a través de la labor policial. En cuanto a la consecución de este objetivo, la política se propone modernizar y adoptar sistemas tecnológicos que mejoren la capacidad de respuesta policial en caso de inseguridad o alteración de orden público y, a su vez, pretende la conformación de centros de coordinación y gestión de información en torno a la seguridad y prevención de la violencia.

De la misma forma en que se pretende la modernización del aparato policial, la política contempla la necesidad de modernizar los escenarios deportivos. Para ello, y con base en los estándares de seguridad recomendados por la FIFA, se estableció la instalación de dispositivos de vigilancia, remodelación de los estadios con estándares antisísmicos e individualización de graderías, sistemas biométricos en las entradas y señalización clara de salidas de emergencia (Restrepo 2018).

Por su parte, esta política contempla el desarrollo de instancias para la atención de los aficionados mediante el establecimiento de la Defensoría del Aficionado. Según la Resolución 1454 de 2014 (CO 2014), dicha instancia de atención adscrita a la Defensoría del Pueblo se planteó como la posibilidad que tienen todas las personas que asisten al estadio de manifestar cualquier tipo de abuso, reclamo o queja y ser tramitada o atendida por un servidor público que estará de servicio cada vez que se dé un partido. Además, tiene a su cargo el desarrollo y posterior divulgación del manual del aficionado, en el cual se establecen los derechos y deberes del hincha (Restrepo 2018).

De igual manera, la política pretende impulsar la investigación social respecto del fútbol y fortalecer el rol de los medios de comunicación en su papel de ofrecer una información adecuada y responsable y no presentar sesgos al tratar temas asociados a la violencia en el fútbol. Asimismo, esta política proyecta estimular el desarrollo social y comunitario por medio de uso recreativo del fútbol para el fomento de valores en entornos escolares y barrios marginales (Restrepo 2018).

Para finalizar, la política en relación con el cumplimiento del objetivo de generar una cultura no violenta apunta hacia la consolidación del “barrismo social”. El barrismo social, diseñado y desarrollado por las mismas barras populares, es una iniciativa que ve en la cultura del barrismo una oportunidad para cambiar el flagelo de la violencia y la marginación socioeconómica a través de la música, el arte y los emprendimientos productivos. Con la disposición de las barras de querer aprovechar su cultura para alejar a los jóvenes de la violencia, la política contempla apoyar el desarrollo de liderazgos, proyectos culturales y económicos que se impulsen desde las barras, trabajos mancomunados con las instituciones estatales, fortalecimiento de las organizaciones barristas, el cumplimiento de derechos y deberes y la resignificación cultural y social del barrismo (Restrepo 2018).

En consecuencia, y siguiendo la estructura analítica diseñada por Howlett, el nivel macro correspondiente a los objetivos y lineamientos de la política, el PDSCCF plantea, como objetivo general,

hacer del fútbol profesional y recreativo un deporte integrador, cohesionador y transformador de la comunidad, que se desarrolle de manera pacífica, segura y en convivencia; contribuya a fomentar el desarrollo social y comunitario, promueva la profesionalización

y el alto desempeño de los jugadores y sea una herramienta de construcción de ciudadanía para la paz y la democracia (CO Ministerio del Interior 2014, 77).

Para el cumplimiento del mencionado objetivo, la política se planteó el fortalecimiento de tres componentes: 1. Seguridad: mejoramiento de la capacidad técnica y tecnológica de vigilancia; 2. Comodidad: adecuación de escenarios deportivos; y 3. Convivencia: barrismo social.

Con respecto al nivel meso, alusivo al diseño y elección de instrumentos, Howlett propone un esquema de clasificación de los mismos, como una forma de separar las herramientas que dispone una política para su ejecución y poder identificar los puntos débiles de la política en caso de necesitar una calibración (nivel micro). Por consiguiente, el PDSCCF presenta la siguiente taxonomía (ver tabla 2).

Pese a que el diseño del PDSCCF –al menos en su fase de formulación– contó con la participación de diversos actores tanto estatales como no estatales, al implementarse, ha experimentado diversas dificultades que están alejando a la política del cumplimiento de sus objetivos. Partiendo de McConnell (2015), una política, por más que sea exitosa en algunos aspectos mínimos, si no logra fundamentalmente los objetivos que los diseñadores se propusieron alcanzar, el soporte de la misma es prácticamente insostenible. Por consiguiente, a pesar del avance de la política en ciertos aspectos como el de la seguridad, con respecto a la adecuación de tecnología de vigilancia y el desarrollo de concejos locales de seguridad, se observa que la violencia es un factor persistente, condicionando a la política hacia el fracaso.

Con la mitad del período transcurrido de su implementación, la política se ha empeñado en fortalecer el tema de la comodidad y seguridad (remitida simplemente a la protección del espectáculo deportivo), más que el componente de convivencia. La instalación de sistemas biométricos, cámaras de seguridad y procesos de carnetización solo ha sido posible en las principales ciudades del país (Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín) por los elevados costos que esto implica. La política (que es nacional) se está sustentando económicamente en lo que puedan hacer los municipios y no en el gobierno central. Además, el fútbol como negocio privado correspondiente a los clubes deportivos y la entidad que los rige, DIMAYOR, es la que en primera instancia debe procurar ofrecer un servicio adecuado, sin embargo, “no aportan recursos para el apoyo de la política, ya sea por problemas económicos o

Tabla 2  
**Taxonomía de instrumentos Plan Decenal Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (2014-2024)**

Notalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Foros regionales.	Código de Infancia y Adolescencia.	Ley 1365 (2009): presupuesto de rentas y recursos de capital.	Defensoría del aficionado: manual del aficionado: derechos y deberes.
Talleres de validación regional.	Código Penal y de Procedimiento penal.	Contratación de empresas para de proceso de carnetización.	Actividades recreativas destinadas a la niñez y adolescencia.
Taller de expertos: mesa de diagnóstico.	Código de Policía.	Financiamiento de equipos biométricos para los estadios.	Fomento del Barrismo Social en barrios, comunas y ciudades.
Encuesta nacional sobre la percepción del fútbol.	Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.	Financiación de herramientas tecnológicas para la policía.	Promover la redacción de un manual de periodismo y fútbol que contribuya a generar conciencia sobre el papel de los medios en la formación de una cultura de la convivencia en el fútbol.
	Ley 1270/09: creación de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.	Financiamiento para el desarrollo de torneos locales, barriales y escolares.	
	Ley 1356/09: seguridad en eventos deportivos.	Gestión de alianza sector público y privado para la sostenibilidad de la infraestructura deportiva de carácter recreativo.	

	Decreto 1267/09: reglamentación de las CLSCCF.	Gestión de alianza sector público para la expansión de los programas sociales.	
	Ley 1445/11: Ley del Deporte.	Modernización de escenarios deportivos.	
	Ley 1523/12: política nacional de gestión de riesgo.		
	Decreto 388/07: Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva.		
	Decreto 1717/10: Protocolo para la Seguridad, Convivencia y Comodidad en el Fútbol.		
	Ley 1453/11: reforma al Código Penal, el Código de Infancia y Adolescencia.		
	Decreto 079/12: reglamenta la ley anterior.		

Fuente: Restrepo (2018).  
Elaboración propia.

porque simplemente no es rentable invertir en una estructura de carácter público como son los estadios<sup>5</sup>, y mucho menos en unos ‘vándalos’ que afectan ‘el deber ser’ de un comportamiento como espectador de fútbol” (Restrepo 2018, 83).

Dentro del enfoque de seguridad, la política se vuelve un negocio. Está el que pone las cámaras, el que pone el biométrico, quien alquila eso, el que te saca el carnet, todo eso. Digamos que, dentro de los intereses del fútbol, teniendo en cuenta que el fútbol es un negocio privado que se juega en escenarios públicos, donde la policía presta la seguridad que es un ente público, o sea, que lo pagamos todos, los intereses del fútbol para que se pueda jugar en una ciudad, el municipio debe tener una inversión amplia para que el estadio tenga las condiciones que el fútbol requiere. El fútbol dentro del negocio privado pues no le interesa un carajo la convivencia, el desarrollo de lo social, ellos quieren el terreno de la seguridad, el sueño del estadio lleno con gente que aplauda sentada, gente que aplauda y no patee, con gente que no diga nada, ¡si pillá! (entrevista a Felipe Garcés 2018).

Con relación a los instrumentos de organización, programas como la Defensoría del Aficionado, a cargo de la Defensoría del Pueblo, “facultada para dar trámite efectivo y seguimiento a las quejas y denuncias presentadas por los aficionados” (CO Ministerio del Interior 2014, 110), no han funcionado debido al alto grado de desconfianza de las barras populares hacia la institucionalidad. El programa creado con el fin de atender las denuncias de los aficionados “existe, pero nadie lo utiliza, las barras a nivel general han optado por una organización en donde los problemas son resueltos internamente por sus integrantes, delegando comisiones de logística, derechos humanos, música, organización de los trapos, etcétera” (Restrepo 2018, 83).

Los casos objeto de este estudio (Medellín y Cali teniendo en cuenta la historia de violencia, criminalidad y desinstitucionalización que poseen y que en la actualidad ha mutado) determinan que es un riesgo denunciar abusos, en especial por parte de la fuerza pública debido a la desconfianza y al temor de una posible represalia. Al respecto, Raúl Martínez, líder de LDS, afirma:

---

5. Con excepción del Club Deportivo Cali, los demás clubes de fútbol del país juegan en estadios que pertenecen a los distintos municipios en que están afiliados los equipos.

Si el agredido va poner la denuncia o la demanda lo que pasa en Colombia es que eso entra en un proceso de 10 años donde nunca pasa nada. Tenemos la experiencia de que en Colombia los casos de denuncia frente a agentes oficiales han terminado en el asesinato de los denunciantes ¿qué garantías tenemos nosotros de denunciar a un policía cuando él tiene todos mis datos de donde vivo, de quién es mi familia, todo...? Entonces yo voy y pongo una denuncia contra un policía que me agredió, él me busca en la base de datos interna que tiene el Estado de empadronamiento por el tema del enrolamiento (carnetización), sabe dónde vivo, me manda a matar con los pillos del barrio por la casa de cualquier barrio, aparezco como un asesinado más de la ciudad y ya. (entrevista a Raúl Martínez 2018).

Por otro lado, el factor de la convivencia representado en el fortalecimiento del barrismo social se ha visto limitado por la falta de apoyo del gobierno central hacia los proyectos sociales de las barras, dejando a los municipios la tarea de financiar dichos proyectos. Al respecto Felipe Garcés, líder del BRS comenta:

Estamos hablando de voluntades nacionales que mueven recursos y que deberían a esa política pública ¡ponerle músculo! O sea, proyectos, y como tal *meterle* recursos a esos proyectos. Entonces, la política es nacional, pero no mete recursos para la ejecución de proyectos, sino que espera que, a nivel local, que es donde se da el fenómeno, se atienda. Que de hecho si uno lo ve eso aparece en la Ley 1270, en donde dice que el Estado a través de sus instituciones garantizará el desarrollo integral de las barras, pero eso no se implementa (entrevista a Felipe Garcés 2018).

A pesar de la escasa inversión de recursos económicos y la poca acogida de los proyectos y programas emprendidos por la política, se puede evidenciar que no solo dichos instrumentos son los que han afectado la implementación del PDSCCF; existe otro factor, y está relacionado con el tipo de interacción entre actores estatales y no estatales, es decir, la inclusión de la gobernanza como un paradigma de la administración pública, el cual tiene como objetivo contribuir a la eficiencia del diseño de políticas públicas por medio de un trabajo mancomunado entre todos los actores involucrados dentro del fenómeno de la violencia asociada al fútbol.

## Procesos de participación en un marco de voluntad política

La inclusión de diversos actores en los procesos de diseño de políticas públicas como forma de cogobernanza, en términos de Kooiman (2005), ha generado un impacto positivo frente a la manera de acercarse al entendimiento de los fenómenos sociales y, sobre todo, la forma de cómo tratarlos. A pesar del avance de los espacios brindados por la institucionalidad y la activa participación de los movimientos sociales, el diseño de políticas no está exento de estar expuesto a factores como corrupción, voluntad política y su sostenibilidad en el tiempo.

En el campo del diseño de políticas públicas, ciertamente, los intereses de los actores estatales no solo direccionan la pertinencia del tratamiento de los fenómenos sociales, sino que además, definen la forma de cómo tratarlos. El concepto de voluntad política evidencia el comportamiento de la administración pública frente a un fenómeno social, en este caso la violencia asociada al fútbol a través de la implementación del PDSCCF. La presión que ejercen los actores no estatales como las barras populares y diversos sectores relacionados con el fútbol profesional, de algún modo, favorece el tratamiento del fenómeno de manera primaria y abre espacios para un trabajo mancomunado; sin embargo, es a final de cuentas la administración pública la que decide cómo trabajar.

El caso de la ciudad de Cali evidencia un esfuerzo por mediar la situación de violencia que se vive producto de las barras de la ciudad. La policía, encabezada por el intendente Rubén Valencia, y las barras populares BRS y FRV han venido trabajando en el desarrollo del barrismo social, dando como resultado programas como la Fiesta por la Vida en los Estadios, “dirigido hacia la vinculación de jóvenes barristas de los estratos socioeconómicos más bajos de la ciudad, en el desarrollo de proyectos productivos, culturales y deportivos” (Garcés 2013, 3). Este programa impulsado desde 2006 contó con el apoyo de la administración Municipal y la Agencia de cooperación internacional OIM, beneficiando a 250 jóvenes de manera directa y 4.500 de forma indirecta (Garcés 2013).

Gracias al impacto del programa, y aprovechando la implementación del PDSCCF, se intentó seguir con su segunda fase denominada Carnaval de

Difusión Cultural y Caleñidad; sin embargo, este no prosperó debido a la falta de apoyo por parte de la institucionalidad, tal y como lo comenta el intendente de la policía de Cali, Rubén Valencia:

Hemos logrado un avance con lo referido a la Ley. De hecho, fuimos pioneros. Pero luego hubo un abandono sobretodo del programa de parte de la alcaldía, porque se dedicaron a sacar los proyectos, pero no establecieron el programa. Y pues esa es la gran falencia que yo como coordinador del programa de barras en Cali denoto, porque si nosotros tuviéramos un programa avanzaríamos mucho más en el tema social y avanzaríamos mucho más en tener la barra en otro tipo de dinámicas no ligadas tanto a la delincuencia ni a la violencia (entrevista al intendente Rubén Valencia 2018).

Según datos de la alcaldía de Cali, el primer semestre de 2018 se registraron cinco riñas al interior del estadio y veinte en las afueras, se decomisaron 644 armas corto punzantes, se arrestaron 364 personas y se ha negado el acceso a 437, sin mencionar que desde el año 2017 se tiene prohibida la entrada al estadio Pascual Guerrero a hinchadas visitantes. Cabe la pena señalar que la violencia que se sigue presentando no tiene siempre como protagonistas a las barras populares. No obstante, lo que realmente se quiere apuntar es que la violencia es un factor recurrente y que la seguridad como objetivo debe ir de la mano con el componente de convivencia –el cual se ha visto limitado–, desaprovechando el potencial de las barras populares como espejo de la sociedad para la atención de problemas sociales, rezagándolas a un plano de participación ínfima en la que lo máximo de participación a la que tiende es que sea de carácter consultivo.

Al respecto, el alcalde actual de la ciudad de Cali, Maurice Armitage, reafirma el estigma de violencia que cargan las barras populares, desconociendo la complejidad del fenómeno y el trabajo social, cultural y productivo que éstas llevan a cabo, tal y como lo menciona en el foro “La violencia en el fútbol no aguanta”:

Llego a la Alcaldía, y me encuentro con una situación absurda, de que unas barras hay que volverlas interlocutores de la tranquilidad de la ciudad. Dije yo: “¿¡Esta vaina qué es!?”. Yo te acepto que nos entendamos con “Tiro Fijo” (comándate de las FARC) para la paz del país, pero sentarme yo, con unos muchachos que los considero, que son en gran mayoría, porque no todos, en gran mayoría son delincuentes, que están utilizando el fútbol para delinquir y propiciar violencia. Pues yo no me puedo entender con ellos, y no me voy a sentar con ellos (entrevista a Armitage 2017).

Por su parte, el caso de Medellín ha tomado un rumbo diferente en la forma de tratar un fenómeno social como la violencia en el fútbol. La Alcaldía actual se dio a la tarea de retomar todo lo que se había trabajado en materia de fútbol, se propuso dar trámite a lo que desde las barras de la ciudad se está trabajando y presentó nuevas acciones para enfrentar este fenómeno; con la particularidad que dentro de sus acciones contó con la participación de las barras populares.

Dentro de los programas promovidos por las barras, se destaca el ejemplo de “Con la Pelota en la Cabeza”. Desarrollado por LDS, este programa consiste en recoger “expresiones artísticas y creaciones de la ciudad en torno al fútbol y su relación con la literatura (escritos), pintura, dibujo, imagen, fotografía, música (canciones y producción discográfica) y cómics (de ámbito latinoamericano)” (Prieto 2017, 7). Su intención se centra en “rescatar diferentes reflexiones y vivencias a través de textos narrativos e ilustraciones, que dibujan la realidad de la ciudad y la sociedad en relación con el fútbol” (Prieto 2017, 6).

Por otro lado, la LDS también cuentan con proyectos de emprendimiento productivo que tienen, como principal objetivo, ofrecer oportunidades de trabajo a los miembros de la barra, dando como resultado la consolidación de una empresa de producción audiovisual y logística llamada “AN Logística”. “Con esta empresa que recoge la experiencia de 8 años de trabajo en logística de partidos del Atlético Nacional dentro del Estadio Atanasio Girardot y otros eventos grandes de la ciudad, se genera empleo para más de 300 integrantes de la barra” (Los Del Sur 2017, 11).

La barra RXN viene trabajando con niños de bajos recursos de los barrios marginales de la ciudad a través del desarrollo de una escuela deportiva. Al respecto, Violo, líder de la barra y director de la escuela deportiva, comenta acerca del proceso del programa:

Tenemos en este momento cerca de 120 niños en la escuelita, en los que ningún niño tiene que pagar nada por estar dentro del club de nosotros, es 100% un trabajo social. A los niños se les da desde el uniforme hasta la instrucción deportiva, inscripción a los torneos y digamos transporte cada 8 días cuando toca salir del barrio de influencia, que toque ir a otros barrios de la ciudad para participar en los diferentes torneos (entrevista a Violo 2018).

Con el objetivo de promover la cultura de la no violencia en el fútbol, la alcaldía de Medellín se ha enfocado en apoyar el trabajo social y fomentar programas que ayuden a los barristas a crear un ambiente de tolerancia, destacando ejemplos como: el regreso de los clásicos con las barras representativas de la ciudad, juntar las dos bandas musicales de las barras con la banda sinfónica de la universidad de Antioquia y ofrecer conciertos gratis por diversos puntos de la ciudad previo a vivir un clásico, jugar un partido 24 horas entre los miembros de las barras, la institucionalidad y la sociedad civil conocido como “el clásico más largo de la historia”, entre otros. Dichos ejemplos, sumado al trabajo social de las barras, han motivado al Concejo Municipal para que acepte implementar una política pública local denominada “Cultura del Fútbol”. Encabezada por el concejal Daniel Carvalho, esta política proyecta sostener en el tiempo el apoyo institucional y la asignación de responsables para su ejecución:

Para el año 2015, cuando a los partidos solo podía entrar una barra, el promedio de asistencia de espectadores al estadio era de 28.000, registrando un promedio de treinta y cinco personas retenidas por partido, un promedio de veinte y cuatro armas blancas y la incautación de 45 porciones de droga. En el 2016 luego de incluir el tema del barrismo en el plan de desarrollo de la ciudad, se jugaron cuatro clásicos con las dos barras presentes. El promedio de asistencia se elevó a 32.000, el promedio de personas retenidas se redujo a veinte y ocho, las armas blancas a catorce y las porciones de droga a veinte y seis. En 2017 la confianza de la sociedad seguía en aumento, los clásicos continuaron con las dos hinchadas, el promedio de espectadores llegó a los 36.000, el promedio de retenidos seguía a la baja con diecisiete, al igual que las armas blancas con once y las porciones de droga con diecisiete. En lo que va corrido del año 2018 el número de espectadores alcanzó un promedio de 41.856 espectadores, sin mencionar que el número de riñas se ha reducido a cero aumentando la tolerancia entre barristas (entrevista a Mateo 2018).

## Conclusiones

No cabe duda de que el fútbol en la actualidad se ha posicionado como relevante para la sociedad, influyendo en varias de sus capas que van desde lo social, cultural, económico hasta influir en decisiones políticas.

El fútbol, y específicamente la afición por este deporte, refleja en cierta medida las capas subalternas de nuestras sociedades y los problemas que

de ellas derivan. La escalada de violencia que se vive a causa del fanatismo refleja un componente, por un lado, psicológico al ver las barras como un esquema de relaciones de poder, y, por el otro, social, al estar implícitas condiciones de marginalidad a las que se ven sometidos muchos de los miembros que las componen.

Como consecuencia de la relevancia del fútbol para la sociedad, los problemas de violencia y vandalismo que de este deporte se derivan han ocasionado la necesidad de que el Estado intervenga para buscar una solución. En esa medida, desde la aparición de los *hooligans* en Europa hasta el desarrollo de las denominadas barras bravas en el sur del continente americano, la respuesta de los distintos Estados frente a esta problemática ha contado con un común denominador que se expresa en la coerción.

Si bien el contexto latinoamericano es muy distinto al europeo, las formas de contener el flagelo de la violencia pasan por el orden de la vigilancia, el castigo y la fuerza, mas nunca por un componente educativo o de convivencia. Por dicha razón, el caso colombiano resulta ser un hecho inédito en la búsqueda de explorar opciones distintas a la coerción. Es cierto que el fútbol no va a resolver los problemas estructurales de la sociedad, pero sí se puede estructurar como un instrumento que ayude a mitigarlos.

Conforme dicha lógica, el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol se establece como un esfuerzo por intervenir el flagelo de la violencia al integrar la seguridad con el componente de la convivencia a través de un trabajo pedagógico y de desarrollo social. A pesar del gran esfuerzo que implicó diseñar una política a partir de un componente inclusivo, en cuyo proceso de formulación se retroalimentó de diversos grupos de actores tanto estatales como no estatales, la política evidencia ciertas falencias al implementarse, lo cual ineludiblemente se está alejando del cumplimiento de sus objetivos y por lo tanto a su falla.

A causa de sus inconsistencias, la aplicación del modelo anidado multinivel desarrollado por Howlett logró identificar que los instrumentos relacionados con los recursos (tesoro) están presentando dificultades para el respaldo de ciertos programas que impiden que se desarrolle el componente de convivencia. Los recursos destinados han sido principalmente para fortalecer el componente de la seguridad por medio de la instalación de cámaras, equipos biométricos y carnetización de los hinchas, mientras que el apoyo a

los programas y proyectos para fortalecer el barrismo social es mínimo; sin mencionar el agravante que toda la carga tributaria ha sido atribuida a las administraciones locales, eximiendo de responsabilidades al gobierno nacional y a la DIMAYOR como entidad privada que organiza el fútbol profesional en el país. De igual manera, instrumentos de organización referido al desarrollo de programas, como es el caso del Defensor del Aficionado, no han generado el impacto pretendido debido a la falta de confianza que existe principalmente entre los barristas y la fuerza pública al pretender denunciar un abuso por parte de esta.

A pesar de la presencia de inconsistencias en algunos de los instrumentos de la política, la comparación de los casos de Cali y Medellín permitió visibilizar elementos propios de la gobernanza; específicamente, la inclusión de los barristas en los procesos de implementación de proyectos y programas dentro del objetivo del PDSCCF de apoyar el desarrollo del barrismo social. Sin embargo, los procesos de participación dentro de la ejecución de la política fueron distintos para ambos casos y en consecuencia la efectividad de la misma también lo fue.

El caso de Medellín, por un lado, manifestó resultados positivos con respecto al objetivo de avanzar hacia una cultura de la no violencia de acuerdo a un tipo de participación interactiva. La alcaldía municipal ha decidido trabajar de manera conjunta con las barras locales con la finalidad de apoyar las actividades sociales, culturales y de emprendimiento que desde las barras se ha venido construyendo y que se ha ido consolidando como un esfuerzo de querer derrumbar el estigma de violencia. En esa misma línea la alcaldía no solo apoya el fortalecimiento del barrismo social, sino que, además, configura propuestas que aporten a lo que se está trabajando y así poder llegar por medio del barrismo a los sectores más vulnerables y marginales de la ciudad. De esta manera la administración municipal ha logrado generar procesos de visibilización de las barras, así como espacios de encuentro entre las mismas para que se reconozcan como iguales, fortaleciendo el tema de la tolerancia entre por lo menos las barras de la ciudad.

Por otro lado, el caso de Cali, si bien cuenta con antecedentes de trabajo en conjunto entre instituciones públicas como la Alcaldía y la policía con las barras de la ciudad, la experiencia actual arroja que el máximo nivel de trabajo articulado entre dichos actores se queda en el plano de lo consultivo.

La implementación del PDSCCF en Cali ha sido infructuosa, la administración local no manifiesta un interés real por apoyar los procesos de barrismo social que se manifiestan en la ciudad, y solo se ha empeñado en dar trámite a la política en cuanto a la necesidad de brindar seguridad al espectáculo deportivo por medio de la instalación de equipos de control de asistencia y de vigilancia.

Por último, vale la pena señalar que los casos estudiados reflejan la importancia de los procesos de inclusión de actores no estatales (en este caso de las barras) dentro del diseño de políticas. Sin embargo, los casos referidos en este estudio también arrojaron elementos subjetivos que influyen en la efectividad del diseño de políticas, así como en las formas de participación, tal y como es la voluntad política. Dicha voluntad, de cierta manera, dentro del debate de la gobernanza en el caso de Medellín, permitió avanzar en el objetivo de mitigar la violencia y aprovechar el potencial de la cultura que envuelve al fútbol como una oportunidad para la reconstrucción del tejido social; mientras que, en el caso de Cali, es evidente la falta de interés por parte de su administración de querer apoyar formas alternativas a la coerción como el barrismo social que permitan mitigar la violencia en el fútbol y los riesgos que de ella germinan.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Armitage, Maurice. 2017. “Panel 2: seguridad y convivencia”. Video de YouTube emitido por la Procuraduría General de la Nación. Consulta: noviembre de 2018. <<https://www.youtube.com/watch?v=8hIFtDE3JD0&t=719s>>.
- Cerrillo, Agustín. 2005. “La gobernanza hoy: introducción”. En Agustín Cerrillo, coord., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 11-35. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CO Ministerio del Interior. 2014. “Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol (2014-2024)”. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Córdova, Marco. 2018. “La incidencia de la gobernanza en el diseño de las políticas de reconstrucción postdesastres. Análisis comparado en América Latina”. Documento de trabajo. Quito: FLACSO Ecuador.

- Critchley, Simon. 2018. *En qué pensamos cuando pensamos en fútbol*. Editado por Milo Krmptotic. Madrid: Sexto Piso.
- Domínguez, Juan Camilo. 2009. “Con Los Del Sur en la cabeza”. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, 15 de noviembre.
- Garcés, Felipe. 2013. “Experiencias culturales de las barras populares”. Documento de trabajo. Bogotá: Ministerio de Cultura Colombia.
- Howlett, Michael. 2009. “Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design”. *Policy Sciences* 42, No. 1: 73-89.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en gobernanza”. En Agustín Cerrillo, coord., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 57-82. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Los Del Sur. 2017. “Los Del Sur, 20 años de trabajo social y popular. Nuestro aporte a la convivencia”. En Los Del Sur, edit., *Con la pelota en la cabeza*, 10-12. Medellín: Los Del Sur.
- McConnell, Allan. 2015. “¿What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze”. *Public Policy and Administration* 30, No. 3: 221-242.
- Murad, Mauricio. 2013. “Violências e mortes no futebol brasileiro: Reflexões, investigações, proposições”. *Revista Portuguesa de Ciências del Deporte* 13, No. 1: 57-72.
- Pardey, Harold, Juan Galeano y Andrés Blanco. 2001. *La Ciudad de los fanáticos: aproximación al fenómeno de las barras de fútbol locales Barón Rojo Sur y Frente Radical Verdiblanco, entre los años 1999 y 2001*. Cali: Universidad del Valle.
- Prieto, Eugenio. 2017. “Prólogo”. En Los Del Sur, edit., *Con la pelota en la cabeza*, 6-7. Medellín: Los Del Sur.
- Przeworski, Adam, y Henry Teune. 1982. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar (FL): Krieger Publishing.
- Restrepo, Juan Manuel. 2018. “Plan decenal de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol: entre la vigilancia y la voluntad política, un análisis comparado sobre la política del fútbol colombiano los casos de Cali y Medellín”. Tesis de maestría en Estudios Urbanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito (FLACSO Ecuador).
- Rojas, Lina. 2013. “Las barras bravas como una tribu urbana: una búsqueda de identidad. Estudio de caso del Barón Rojo Sur y Frente Radical Verde”. Tesis de pregrado. Universidad del Valle, Cali.
- Sánchez, Juan. 2012. “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”. En Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, coords., *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, 217-265. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Santillán Mileny. 2004. “Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal”. Tesis de maestría en Desarrollo Local. FLACSO Ecuador.

Consulta: octubre de 2017. <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/652/8/TFLACSO-04-2004MSN.pdf>>.

### **Entrevistas (2018)**

Garcés, Felipe. Líder barrista (BRS).

Martínez, Raúl. Líder barrista (LDS).

Mateo. Funcionario de la Secretaría de seguridad y convivencia a cargo del tema de barras (Alcaldía de Medellín).

Valencia, Rubén. Intendente de la Policía Nacional.

Violo. Líder barrista (RXN).

## **Problemas y desafíos en torno al anticipo del impuesto a la renta**

*Problems and Challenges Regarding the Advance Payment of  
Income Tax*

*Problemas e desafíos em torno do pagamento antecipado do  
imposto de renda*

**Stephany Olarte Benavides**

*Universidad Andina Simón Bolívar (Sede Ecuador)*  
stephyolarte@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.3>

Fecha de presentación: 19 de diciembre de 2018 • Fecha de aceptación: 17 de abril de 2019

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

Se analizan los problemas jurídicos del sistema de anticipación en el pago del impuesto a la renta; el objetivo es evidenciar los problemas que plantea su regulación, así como la implicación como un impuesto encubierto, que distorsiona las bases de la progresividad, por estar categorizando a contribuyentes diferentes en términos desiguales. La metodología del estudio es cualitativa, documental bibliográfico. A través de un análisis de las teorías del tributo y de los principios que guían su aplicación se desentraña el sistema de ingresos anticipados en su contenido sustancial y se presentan posibles soluciones.

**Palabras clave:** Anticipo, impuesto a la renta, técnica impositiva, doble imposición interna Ecuador.

**JEL:** K34 Derecho fiscal; H24 Impuesto y subvenciones de la renta personal y otras rentas no empresariales.

## Abstract

This paper analyses the legal issues of the anticipation system regarding to the payment of income tax; aims to highlight the problems posed by the regulation of the income tax advance and its implication as a hidden tax, that distorts the bases of progressivity, over categorizing different taxpayers in unequal terms with tax treatments not responding to fair contributions. The methodology is qualitative, bibliographic documentary nature. By means of an exhaustive analysis of the tribute theories and the principles guiding its application, the anticipated income system is revealed in its substantial content, and possible solutions are presented.

**Keywords:** Advance payment, income tax, tax technique, internal double taxation Ecuador.

**JEL:** K34 Tax Law; H24 tax and subsidies on personal income and other non-business income.

## Resumo

Este artigo analisa os problemas jurídicos do sistema de antecipação no pagamento do imposto de renda; O objetivo desta pesquisa é destacar os problemas colocados pela regulamentação do imposto de renda e sua implicação como um imposto oculto, onde se pretende explicar que a técnica tributária distorce as bases da progressividade, pois está categorizando diferentes contribuintes em termos desiguais. A metodologia do estudo é qualitativa, de natureza documental bibliográfica. Através de uma análise exaustiva das teorias do tributo e dos princípios que guiam sua aplicação, o sistema de renda antecipada é desvendado em seu conteúdo substancial e possíveis soluções são apresentadas como ferramentas.

**Palavras-chave:** Adiantamento, imposto de renda, técnica tributária, dupla tributação interna no Equador.

**JEL:** K34 Direito tributário; H24 imposto e subsídios sobre renda pessoal e outros rendimentos não comerciais.

## Introducción

**E**l anticipo, como una figura técnica de naturaleza impositiva, adaptada en Ecuador con una variedad en sus transmutaciones o mimesis, ha tenido en algunos escenarios pocas posibilidades de éxito. Desde ahí parte el cuestionamiento de si este instrumento responde a las bases de su creación que fueron el control de la elusión y la evasión, recaudación y gestión, o si su naturaleza múltiple responde a un impuesto encubierto.

En ese sentido –se ha pasado por alto discutir sobre el componente esencial que inquieta la regulación del anticipo del impuesto– se habla de la imposición de elementos que no están acordes al objeto materia del impuesto. La lógica de cada punto en la problemática tiene por fin demostrar que la raíz de todo esto es que se toma en cuenta en el anticipo a un objeto imponible diferente.

Los elementos que sirven como cálculo para la base del anticipo, no son los mismos considerados en la categoría de rendimientos del impuesto. El alcance que ha tenido esta defectuosa regulación es cubrir con un mecanismo de pago a otro impuesto totalmente distinto. A ello debe sumarse que la desagregación de los elementos de la base de cálculo del anticipo permite evidenciar el fenómeno de doble imposición interna, en el que tanto tributos locales como el anticipo gravan a un mismo sujeto, durante un mismo período impositivo y sobre la misma materia imponible. Tal andamiaje de dificultades afecta a varios principios como la igualdad, la capacidad contributiva, la unidad en el régimen, y la seguridad jurídica, garantías que van de la mano con la coordinación de todos los tributos considerados a nivel territorial.

El objetivo de esta investigación es evidenciar los problemas jurídicos que plantea la regulación del anticipo del impuesto a la renta y su implicación como un impuesto encubierto; se pretende explicar que la técnica impositiva distorsiona las bases de la progresividad por estar categorizando a

contribuyentes diferentes en términos desiguales, con tratamientos impositivos que no respondan a justas contribuciones. Para ello, se realizó un análisis documental y una comparación con otras legislaciones y jurisprudencia en el período comprendido entre los años 2015 y 2016.

El documento inicia con el análisis del régimen tributario y la técnica de imposición. Posteriormente se analiza la materia imponible, y se categoriza al anticipo como un impuesto encubierto en el que existe confusión de objetos imponibles. Adicionalmente se analizan los problemas de doble imposición interna y sus relaciones con varios impuestos nacionales. Finalmente, se proponen algunas vías de solución a la problemática analizada.

## La problemática del anticipo

El régimen tributario, configurado sobre la base de la coordinación de principios ordenadores, precisa que toda disposición normativa que regule la base imponible llegue a cuantificar sus objetos articuladamente con las circunstancias subjetivas que presenta la naturaleza de cada tributo.

En palabras de Jarach (1999, 384): “La base imponible representa uno de los elementos constitutivos del hecho imponible y responde a la necesidad de cuantificar dicho presupuesto de hecho a fin de aplicar sobre esa cantidad el porcentaje o la escala progresiva cuya utilización dará como resultado el importe del impuesto”.

Esta línea de análisis corresponde muy bien a la evidencia que persigue un primer acercamiento a la problemática: se debe partir mencionando que la desarticulación entre la base de cálculo del anticipo con la base de imposición de renta se establece por varias vías. En primer lugar, la técnica de imposición presenta un escenario contrapuesto, mientras el anticipo maneja una tarifa única proporcional, el impuesto a la renta presenta una tarifa que varía progresivamente según el caso. En segundo lugar, la materia gravable se encuentra comprendida de forma distinta, por una parte, el impuesto afecta rentas, réditos, ganancias, dividendos y otros similares, y la afectación en el anticipo es sobre activos y patrimonio.

## En relación a la técnica de imposición

A fin de abordar el primer punto de la problemática de la desarticulación, es necesario partir de la valoración del tipo impositivo que tiene el impuesto a la renta. La Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante LORTI) ha establecido una doble posibilidad; por una parte, las personas naturales y sucesiones indivisas no obligadas a llevar contabilidad deberán sujetarse a una tarifa progresiva definida por escalones, en un rango que oscila entre el 0 al 35% de sus ingresos gravables; la progresividad, según el autor Pérez de Ayala (1978, 59), consiste: “en que cuanto mayor sea el valor de la base imponible más alto será el porcentaje que la ley manda aplicar”.

Corresponde ahora examinar el tipo impositivo que presenta el contexto normativo del anticipo. Los tipos impositivos son distintos con respecto al del impuesto, por tanto, para un grupo la tarifa es de tipo fijo proporcional y para otros es fija dependiendo de la distinta naturaleza de los objetos que esté afectando.

En esa línea, como bien enseña Pérez de Ayala (1978, 61): “El tipo proporcional es siempre un porcentaje fijo de la base imponible, cualquiera que sea el valor de esta”. Hay que agregar que la forma de cálculo de la base del anticipo presenta varias distinciones. Así los parámetros instituidos en el art. 41 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (EC 2004) establecen diversas reglas para efectuar el pago del anticipo:

- a) Las personas naturales y sucesiones indivisas no obligadas a llevar contabilidad, las empresas que tengan suscritos o suscriban contratos de exploración y explotación de hidrocarburos [...] Una suma equivalente al 50% del Impuesto a la Renta determinado en el ejercicio anterior, [...]; b) Las personas naturales y las sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad y las sociedades: Un valor equivalente a la suma matemática de los siguientes rubros: –El [...] [0,2%] del patrimonio total. –El [...] [0,2%] del total de costos y gastos deducibles a efecto del Impuesto a la Renta. –El [...] [0,4%] del activo total. –El [...] [0,4%] del total de ingresos gravables a efecto del Impuesto a la Renta. [...] Instituciones financieras un [3%] de los ingresos gravables.

De acuerdo con la norma antes aludida, el anticipo se manifiesta como parte accesoria con categoría impositiva, presenta tarifas que repercuten de alguna manera en términos de igualdad y congruencia con en el tipo impositivo que se maneja en el impuesto a la renta.

Parte de la doctrina que estudia la técnica de los impuestos, como Albiñana García, Schmölders y Benvenuto Griziotti, se ha inclinado por defender que en el impuesto a la renta se debe emplear “la tarifa progresiva en vez de proporcional sobre la renta” (Schmölders 1962, 42). Adicionalmente, las capacidades adquisitivas son distintas, y los porcentajes de cálculo del anticipo afectan gravemente el principio de igualdad. Para Schmölders (1962, 45):

La igualdad significa también «que el impuesto guarde en lo posible relación con la capacidad económica, que va creciendo en mayor proporción de lo que aumenta la renta absoluta [o el patrimonio], lo que requeriría que se gravara más las rentas de propiedad que las de trabajo, mediante impuestos complementarios sobre el patrimonio y el capital.

De lo expuesto, es preciso hacer énfasis que las atribuciones legales para el cálculo del anticipo deben ser congruentes con el impuesto a la renta.

## La materia imponible

Propiamente la vía de desarticulación que nos referíamos al principio de este apartado tiene que ver con la materia gravable y la forma errónea que se encuentra instituida en el cálculo del anticipo. Este elemento constitutivo del impuesto no debe ser estructurado arbitrariamente, sino que debe aplicarse en razón de los principios y proporciones de la técnica adecuada del tributo.

La riqueza que se afectará por el impuesto deberá ser la misma considerada para efectuar el cálculo de su anticipación en el pago, sea actual o futura la posesión que tenga el sujeto destinatario del impuesto. En ese sentido, Pérez de Ayala (1978, 41), al analizar las características de la materia imponible, explica que:

Si el impuesto se establece sobre unos determinados recursos con el fin de gravar por parte de ellos a su actual o futuro beneficiario [...] está claro que la única base lógica para determinar en función de ella cuál ha de ser la cuantía correcta del gravamen, estará constituida por el valor de los propios recursos sometidos a este último.

La realidad concreta constituida en materia de imposición, a efecto del impuesto a la renta, afectará únicamente a la manifestación de renta, esta estimación objetiva es delimitada en nuestra ley como de carácter global, es

decir “que somete a *un solo y mismo* impuesto a todas las materias imponibles que se pueden reducir o pertenecen a la misma categoría conceptual” (Pérez de Ayala 1978, 42 énfasis añadido).

Sucede que los preceptos de la normativa que se analizan consideran, en el caso de personas naturales, sucesiones indivisas no obligadas a llevar contabilidad, sociedades que tienen contratos de hidrocarburos e instituciones financieras, y que la afectación tanto en el impuesto como en el anticipo es únicamente sobre ingresos gravables. En este grupo de contribuyentes la base del anticipo obedece acertadamente la técnica jurídica empleada por la del impuesto en relación al objeto gravable.

Por otro lado, considerando como fundamento principal la problemática descrita en relación a la base del anticipo, la LORTI tiene un método diferente para el régimen cuantitativo del impuesto. En ese contexto, la ley ecuatoriana fiscal ha establecido que, en el caso de personas naturales, sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad y sociedades en general, el impuesto afecta varias categorías de rendimientos, pero en el anticipo esa afectación recae sobre el patrimonio total, el total costos y gastos deducibles, el activo total y el total de ingresos gravables.

Pero el caso es que toda certeza jurídica que debe presentar la ley se abate por la configuración de la base imponible del anticipo. De aquí que ha resaltado Calvo Ortega (2006, 187) las consecuencias relativas de la base imponible, al decir:

Tiene que recoger con la máxima fidelidad la capacidad económica [...] tiene que ser neutral y no puede aumentar ni reducir la capacidad económica [...] La exigencia de fidelidad a que nos referimos condiciona la elección de técnicas y datos para determinar la base con un margen muy escaso de opciones. Así, un impuesto sobre la renta en su configuración actual atenderá a la diferencia entre ingresos y gastos vinculados a aquellos con un grado de necesidad suficiente.

Es decir, lo que representa la determinación del anticipo lesiona también el principio de justicia tributaria, por tomar en cuenta técnicas y objetos imponibles distintos al de la renta, es decir, al patrimonio y los activos, a causa de que estos no generarán renta, sino que necesitan de un período para generarla y para que opere un impuesto sobre ellos, y por tanto sea exigible legalmente.

Schomölders (1962, 44) destaca que:

La verdadera fuente del impuesto ha de ser la renta y no el patrimonio. La desgravación fiscal del patrimonio y del capital, la repulsa cualquier impuesto que grave efectivamente el capital o el patrimonio es [...] un principio general e importantísimo de la moderna teoría del impuesto y una consecuencia de la función del capital desempeña en la economía, particularmente en la producción.

Esta estimación, en la base del impuesto y la consideración de sus magnitudes, debería aplicarse estrictamente igual a la base del anticipo. Sin embargo, como se ha mencionado, el anticipo considera un régimen híbrido al tener en cuenta la base vía renta, vía patrimonial, activos, costos y gastos; este último no es aceptable ni como procedimiento subsidiario para la aplicación del impuesto principal.

La polivalencia de las versiones en renta maneja una posibilidad en el impuesto para determinar su base, mientras que el anticipo nace un tanto heterodoxo por considerar distinta materia gravable en la forma de emplear los métodos de cálculo, siendo este último el elemento que fija la naturaleza de la figura imponible, comprobando una desarticulación evidente.

Esta falta de conformidad entre las dos bases no puede ser justificada por la existencia de necesidades tributarias como la recaudación basada en el principio de eficiencia recaudatoria. La base imponible como parte legítima del objeto imponible debe estar obligada al estricto cumplimiento del principio de capacidad contributiva. Calvo Ortega (2006, 193-194), en ese sentido, advierte de la base liquidable que:

Este concepto no es esencialmente diferente al de base imponible. Si este mide la capacidad económica del contribuyente, la base liquidable debe hacerlo con mayor fidelidad si está correctamente justificada dentro de una norma tributaria [en definitiva, dentro de un tributo]. En resumen, debe ajustarse al principio de capacidad económica y a la progresividad como técnica instrumental del mismo, cuando tal progresividad sea exigida por la ley correspondiente.

Concluyendo este apartado, se debe indicar que las bases vía afectación patrimonial deberían tener tarifas fijas proporcionales al avalúo, no así la renta que debe ser progresiva. Lo ideal para gravar patrimonio mediante el impuesto a la renta es considerar para su afectación su potencialidad de dar renta y ahí cuantificar su afectación progresivamente. Es nuestro criterio in-

dicar que el anticipo puede coexistir con una naturaleza mixta siempre y cuando sea coherente con tipos de tarifas congruentes con el impuesto que va a complementar.

## Metodología

La metodología de investigación es cualitativa, de carácter documental bibliográfico, y el tipo de evidencia es, entre otras, fuentes normativas y fuentes documentales. Para el acopio y procesamiento de la información, los lugares sociales visitados fueron bibliotecas de la ciudad, bibliotecas virtuales, archivo de la Corte Constitucional del Ecuador, del Tribunal Distrital de lo Fiscal, de la Dirección Nacional del Servicio de Rentas Internas y Asamblea Nacional, centros de Estudios Fiscales.

El procesamiento de la evidencia se realizó mediante el enfoque cualitativo, que permitió una comprensión del objeto de estudio, con una aproximación de la realidad de una forma dinámica; la utilización del método sistemático ayudó a atender las evidentes contradicciones normativas; conforme el método exegético empleado, el uso de las herramientas oportunas permitió interpretar literalmente las normas que regulan el anticipo y aportar a una concatenación normativa y lógica de lo analizado. Mediante el método dogmático, se utilizó varias teorías que han tenido aceptación en cuanto a los presupuestos planteados.

## El anticipo: un impuesto encubierto, confusión de objetos imponibles

Una de las cuestiones más conflictivas que se ha suscitado en torno a la naturaleza del anticipo es la de si su creación atiende a la constitucionalidad exigida como ingreso anticipado al Estado por configurarse con un objeto imponible de tipo incierto.

Esta dudosa regulación del anticipo está básicamente relacionada con la configuración del hecho generador (presupuesto o hipótesis) y la conforma-

ción de los diferentes elementos que lo configuran. Contextualizando esta problemática se asume que, aun cuando el anticipo es legalmente exigible, su verdadero hecho generador es el uso de patrimonio para percibir rentas, no siendo análogo con el hecho generador del impuesto que complementa, significando en la práctica otro impuesto.

Lo que corresponde, por ahora, es abordar la forma en que se han involucrado distintas materias imposables en las bases de cálculo entre el impuesto y su figura accesoria. En ese sentido, es necesario considerar las nociones del hecho generador y el objeto imponible. La doctrina ha determinado que: “El *hecho imponible legal* es una *hipótesis* delimitada por la ley que convoca a los *supuestos* [fácticos] que en la realidad puedan darse. Y como tal hipótesis legal define o delimita los *supuestos de hecho* con arreglo a actos o negocios o según categorías o conceptos económicos” (Albiñana García 1992, 76, énfasis añadido).

De manera que se entiende que el hecho imponible es siempre jurídico, y, como dice Ferreiro Lapatza (2001, 51):

Riqueza gravada, objeto del tributo, solo es aquella parte de la riqueza acotada por las normas que delimitan el hecho imponible de cada tributo en tanto aparezca en las circunstancias descritas por estas normas. El objeto del tributo es así un concepto jurídico, una realidad jurídica.

Resulta evidente que, si el hecho generador es la expresión de una realidad tanto jurídica como económica, la ley debe precisar su cometimiento en tanto las circunstancias se ajusten al objeto principal del gravamen que, según Lejeune Valcarcel (1989, 190), debe estar “conectado a la exteriorización de una capacidad contributiva, conexión que normalmente se realiza a través de la definición del elemento material del hecho imponible”.

La calificación de los hechos imposables tiene en realidad una conexión determinante con el objeto imponible; por ello operativamente se considera el objeto imponible como un elemento esencial al construir un impuesto. Así lo ha señalado el autor Albiñana García (1992, 76) al explicar que: “El objeto imponible es la definición legal de la capacidad económica a gravar, y de aquí que deba estar presente en su ley reguladora si la capacidad económica, como parece obvio, es nervio y aliento del impuesto justo”.

Debe indicarse que, para la configuración práctica del impuesto, concurrirán de todas formas el objeto y el hecho imponible en la medida de que el primero indique una existencia real de la materia imponible, y el supuesto de hecho sea el llamado por la ley para configurar su acción última.

Fernández (2004) indica que es indispensable que el hecho generador del impuesto a la renta esté previsto en la ley; además, sostiene que puede utilizarse distintos elementos para fijarlo, dependiendo de la naturaleza de las rentas objeto de gravamen.

En lo referente a los factores que debe cumplir el hecho imponible, Albiñana García (1992, 272) sostiene que es necesario considerar el período de imposición, el elemento espacial, el devengo del impuesto, además dice que: “Constituirá el hecho imponible [...] la obtención de renta por el sujeto pasivo. No obstante, algún factor o elementos más ha de existir para que el hecho imponible, cumpla su esencial función, cual es la de generar la correspondiente obligación por este impuesto”. Cabe decir que el período de cumplimiento de una obligación condiciona la imposición de cualquier obtención de rendimientos de las explotaciones económicas o circunstancias dadas por la ley.

Esta situación en el orden jurídico no ha logrado una definición concreta del hecho generador del impuesto a la renta. Es así que el art. 1 de la LORTI recoge el objeto del impuesto y señala que lo es respecto a un *impuesto a la renta global* que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras.

Es prudente advertir que la LORTI ha recogido con claridad el presupuesto de hecho del impuesto a la renta, además con una dedicación inconclusa ha establecido un presupuesto que no está elaborado exactamente como la teoría exige. La falta de descripción de algunos componentes para considerar su existencia en la vida económica y su realización en el mundo jurídico son algunos de los injustificados lineamientos que no hace la ley para delimitarlo. Visiblemente el hecho de este impuesto carece de incidencia, porque su estructura no es completamente clara, no está asistido oportunamente por una hipótesis, un mandato y la determinación de un incumplimiento.

Si es una forma abstracta la que el legislador intentó rescatar en el impuesto, tiene un contenido muy trivial para lograr un alcance más óptimo sobre sus consecuencias jurídicas. La configuración del hecho generador es

muy compleja y la ley se queda corta, se debe tomar más precisión y desentrañar todas aquellas circunstancias como la existencia de bienes, la conexión con un sujeto, o con un negocio jurídico; así se logrará una interpretación y aplicación en conjunto mucho más clara.

Existen, como se puede apreciar, elementos distintos en los contenidos del hecho y objeto imponible del anticipo; en tal sentido, las diferencias como veremos comparativamente son sustanciales. La afectación en el impuesto es sobre rentas e ingresos de fuente ecuatoriana y obtenidos en el exterior provenientes del capital, del trabajo o de ambas fuentes, no sucede lo mismo en el anticipo ya que este grava patrimonio y activo considerados en su totalidad.

Para dar continuidad a este análisis, se recuerda, en razón de las aportaciones que hace Leicach (2005, 263), la concepción del anticipo y su relación con el hecho imponible:

Los anticipos son obligaciones tributarias autónomas de cumplimiento independiente, que tienen su propia individualidad y fecha de vencimiento. Su exigencia reposa en la razonable presunción de continuidad de la actividad que da lugar a los hechos imposables y que se basan en una presunción de capacidad contributiva con relación al impuesto determinado en períodos anteriores.

En función de esta consideración, resulta que, en el régimen tributario ecuatoriano, la exigibilidad del anticipo efectivamente viene dada según la presunción de la continuidad de una actividad económica o independiente; en virtud del art. 41, núm. 2 de la LORTI, se ha establecido que personas naturales y sociedades deberán determinar en su declaración correspondiente al ejercicio económico anterior. Llegando a este punto, es pertinente revisar si el hecho que conforma la materia imponible del anticipo está articulado al impuesto principal. Collado Yurrita (1995, 1373) explica que:

Naturalmente, en la medida en que a lo largo del período impositivo han surgido, a cargo del contribuyente, unas obligaciones pecuniarias de anticipación del impuesto, cuando al final de aquel se haya realizado el hecho imponible, de este surgirá una obligación tributaria por la cantidad que falta para que el sujeto pasivo cumpla con el tributo, con su deber de realizar una atribución patrimonial a favor de la hacienda pública que se corresponda con su capacidad económica.

En efecto, el proceso de cálculo del anticipo ha vinculado, según disposición legal, la configuración del hecho imponible a partir de la tenencia de patrimonio y activos, considerados en su totalidad. Cabe decir que el hecho imponible debe ser distinguido como característico de la legitimidad de su abstracción: “el hecho imponible no solo ha actuado como presupuesto generador de la legitimidad constitucional de los ingresos a título de tributo, sino también como presupuesto generador de ingresos a título de tributo, sino también como presupuesto generador de obligaciones de entregar sumas de dinero” (Lejeune Valcarcel 1983, 173).

Como resultado de las circunstancias erróneas que considera la LORTI, al configurarlo, se afirma que se está instituyendo el hecho imponible de otro impuesto respecto del patrimonio; en esa línea se debe aclarar que el impuesto al patrimonio considera como, hecho según Albiñana García (1992, 337), “la titularidad por el sujeto pasivo en el momento del devengo, del patrimonio neto”. Aquí el anticipo, en lugar de gravar al patrimonio neto como lo describe el autor, grava el total, siendo un elemento con características aún más confiscatorias, por no considerar la deducción de los gravámenes y deudas que lo estén afectando.

Debido a esto, la situación actual del anticipo es controversial frente a las teorías y principios que sostienen la progresividad y equidad del régimen tributario. Las circunstancias en el régimen se materializan a través de la equidad cuando el objetivo de la recaudación respeta la derivación de la justicia tributaria. La tributación tiene que reparar las diferencias de las riquezas que existen en una sociedad, asignando criterios de progresividad.

No se trata de un sistema de anticipación complementario, sino de otro impuesto en sentido estricto. Porque no corresponde a un pago anticipado que grava correctamente la renta potencial que procede del patrimonio productivo de un sujeto, sino de la afectación directa y errónea al patrimonio y activo total. En esa línea se ha expresado Pérez de Ayala (1978) cuando menciona que técnicamente se delimita el patrimonio según la materia o la fuente de afectación para calificar si no estamos ante un impuesto patrimonial complementario de la imposición sobre la renta, sino ante un impuesto confiscatorio o *leva de capitales* que bastará comprobar que la fuente con cargo a la cual se paga a aquel que es el propio patrimonio.

Es evidente, entonces, que los activos totales que están considerados como materia imponible del anticipo no son técnicamente los mejores indicadores para reflejar una articulada imposición complementaria. Se diría pues que aquel compendio considerado por el art. 41, núm. 2, lit. b) de la Ley Sobre el Pago del Anticipo del Impuesto a la Renta supone la novedad de gravar activos totales que no están efectivizados en ganancias periódicas, ni tampoco en ganancias de capital; de ahí que no son activos que han generado renta y surgen razones para llamar al anticipo impuesto encubierto.

Con lo expuesto, se puede decir que los objetos y hechos imposables distan mucho de ser semejantes y complementarios, de esta forma es inadmisibles aceptar tal confusión. En ese sentido, es oportuno completar esta parte, con la exposición de algunas teorías relacionadas con la correcta complementación y la afectación de patrimonio y activos en renta en casos extraordinarios.

La determinación técnica es uno de los problemas que presenta el anticipo y deberán considerarse las contrariedades con los distintos principios en aras de evitar dificultades a las empresas como la descapitalización. Fijar este tipo de diferencias sustanciales evidencia que materias como el patrimonio y los activos deberían estar gravados por un impuesto patrimonial y no en el de renta.

En efecto, la ley puede estar instituyendo otro impuesto con el anticipo que, para efectos conceptuales, es un desconcierto con el régimen por suponer la entrega de una cantidad de dinero a concepto de una variedad de materias imposables exigibles legalmente a título del impuesto de renta.

En fin, la operatividad en el cálculo del anticipo se desarticula totalmente del objeto imponible principal del impuesto a la renta que viene determinado con sus elementos según las teorías y técnicas tradicionales del tributo.

## Problemas de doble imposición interna

Todo lo dicho hasta ahora explica por qué se ha creado, mediante el anticipo, un nuevo impuesto ingeniosamente oculto con otro nombre. De acuerdo con la confusión de objetos imponible, es un verdadero tributo distinto al de renta; de todo esto se desprenden varias dificultades, y una de ellas corresponde a que la materia imponible ya está afectada en otros impuestos. Resulta oportuno para este análisis recurrir a algunas teorías acerca de la doble imposición y sus más elementales conceptos básicos.

Es preciso resaltar inicialmente el criterio de Montaña Galarza (2006), quien realiza una precisión al decir que la doble imposición, como un fenómeno de naturaleza fiscal, puede tener varias connotaciones y manifestaciones, según se trate de su presencia con rasgos económicos o jurídicos, de derecho interno o internacional. Cabe agregar que el debate doctrinal sobre doble imposición se ha dedicado más a abordar el campo internacional, y este estudio de la imposición simultánea en el ámbito nacional resulta ser muy limitado.

Según lo que tradicionalmente defiende la doctrina como doble imposición internacional, Calderón Carrero (2010) sostiene que los elementos indispensables para poder apreciar la concurrencia de doble imposición internacional en sentido estricto vienen dados por la identidad de sujeto pasivo, de objeto imponible, de título impositivo y temporal, sumados a la diversidad de sujetos activos en las relaciones jurídico-tributarias.

A partir de estos elementos se puede identificar la existencia o no del elemento racionalizador en los factores de imposición interna. Como hemos visto la deficiencia técnica en la estructuración del anticipo compromete las condiciones en las que el régimen se subyace heterogéneo y presenta características imponibles que difícilmente son conexas entre los impuestos. Además, López Martínez (2000, 440) señala que:

El fenómeno de la doble o pluriimposición se produce cuando, sobre una misma manifestación de riqueza, inciden varias figuras tributarias, con independencia que estas vengan impuestas por el mismo ente con poder normativo en materia tributaria, por entes pertenecientes a distintos Estados, o por diversos entes con poder tributario dentro de un mismo Estado.

A propósito de la convivencia de gravámenes sobre la misma materia imponible y sobre el mismo sujeto en un período determinado, ha resultado como aquella situación que reprime a los contribuyentes en una grave afectación de sus derechos, de garantías de un régimen congruente ausente de legitimidad y exigibilidad de justas cargas tributarias.

En ese orden de ideas, cabe distinguir la apreciación de López Martínez (2000) cuando indica que la doble imposición será, en consecuencia, aquel fenómeno a través del cual dos o más figuras tributarias, bien abierta, bien encubiertamente, recaigan sobre un mismo objeto imponible. Significa, entonces, que el legislador desarticula diferentes hechos de diversos tributos, instituyendo la duplicidad del aspecto material del tributo entre impuestos y figuras impositivas.

Los supuestos de doble imposición en el terreno nacional vienen dados por la habilitación legal del accionar de los sujetos activos, la regulación que establece el legislador y los gobiernos autónomos descentralizados cuando crean tributos y, obligatoriamente, atribuyen a diversos entes las facultades impositivas para administrarlos. Por lo tanto, la concurrencia de la facultad de exigir un tributo de una y otra administración con similares elementos impositivos que conformarán el fenómeno de la doble imposición interna.

Además, otro elemento es la identidad subjetiva para configurar la doble imposición. En ese sentido, Calderón Carrero (2010, 327), al considerar el método de imputación sobre un contribuyente, sostiene que:

Para dilucidar la apreciación de este requisito no se trata tanto de fijarse en quién realiza las prestaciones tributarias materiales y formales [...] de los impuestos, sino de analizar si las leyes fiscales que regulan los impuestos yuxtapuestos imponen sobre la misma persona la carga tributaria del hecho imponible.

Para lograr una identidad absoluta la doble imposición interna deberá tomar en cuenta la materia sustancial del tributo, que en todo caso deberá tener una naturaleza idéntica. López Martínez (2000, 440) indica que:

En consecuencia, no basta con el análisis aislado del hecho generador de los tributos, sino que el método para obtener alguna conclusión debe consistir en analizar la congruencia o incongruencia entre el presupuesto de hecho definido en la ley para cada tributo, y la base imponible definida en la ley para cada hecho imponible.

Ya se había señalado que la confusión de los objetos imponibles en la base de cálculo del anticipo presenta varios elementos incongruentes con el propio impuesto a la renta; ahora, este objeto material de la base resulta controversial porque su naturaleza coincide con los elementos materiales considerados en algunos impuestos locales.

Para proseguir el análisis, se describe la situación actual en el régimen ecuatoriano, para lo cual se revisa la concurrencia total o parcial de tales elementos dispuestos en las órbitas subjetivas, objetiva o espacial del hecho imponible del tributo aplicado a la renta o al patrimonio, y se define si el fenómeno causa un doble gravamen jurídico y un doble gravamen económico. Los rasgos económicos o jurídicos que presenta el anticipo a la renta difieren del observado en otras figuras impositivas que coinciden en algunos elementos constitutivos del tributo (Montaño Galarza 2006).

Ahora bien, la doble imposición jurídica ha sido definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como: “El resultado de la aplicación de impuestos similares en dos o más Estados a un mismo contribuyente, respecto a la misma materia imponible y por el mismo período de tiempo” (OCDE 1997, 7). Nótese, entonces, que este fenómeno presenta la concurrencia de potestades tributarias, y que exige para su configuración el elemento de presentarse con identidad subjetiva, característica que distingue a esta doble imposición jurídica de la económica.

En el anticipo se dan las notas típicas de la doble imposición jurídica, esto en razón de que presenta problemas de doble imposición respecto de algunos impuestos locales. La presencia de elementos como la imposición concurrente de figuras impositivas sobre un mismo sujeto con dos sujetos activos que reclaman la imposición de una misma materia imponible, en el mismo período, son elementos determinantes para afirmar que, más que una doble imposición económica, de la relación entre el anticipo con otros impuestos locales, existe doble imposición jurídica interna.

## **Impuesto predial y anticipo**

En el anticipo pueden ser sujetos pasivos las personas naturales, sucesiones indivisas y sociedades; estos contribuyentes están obligados al pago del

impuesto predial cuando son propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas y fuera de ellas. La doble imposición juega en este caso una identidad subjetiva.

Respecto de la temporalidad, el impuesto grava durante el curso del respectivo año, con base en el catastro del año anterior; de igual forma el período gravado en el anticipo corresponde a un pago con cargo al ejercicio fiscal corriente, en relación al ejercicio económico anterior; por lo tanto, tienen identidad en los períodos impositivos.

Si se revisan ahora las similitudes entre los objetos impositivos en el régimen ecuatoriano, el objeto del gravamen del predial urbano consiste en la propiedad del inmueble a cargo de su titular en la zona urbana. Para el impuesto predial rural, el objeto del impuesto es la titularidad y posesión de bienes inmuebles situados fuera de los límites del área urbana, con afectación al valor que cada zona tenga más lo considerado por valor de edificaciones y tierra.

Conviene añadir en este punto la apreciación del objeto imponible del impuesto predial que menciona Acevedo (2008); el impuesto predial unificado toma por objeto imponible una de las manifestaciones clásicas de capacidad contributiva: el patrimonio —expresión jurídica de la riqueza—, entendiendo como la universalidad jurídica que agrupa bienes y derechos (reales y personales) susceptibles de valoración pecuniaria.

El tipo de patrimonio objeto de este impuesto municipal es, según López Espadafor (2000, 474): “Constituido por la titularidad de riqueza inmobiliaria [...] debemos decir que tal objeto material aparece constituido por el patrimonio inmobiliario”.

Visto que el objeto material del impuesto está gravando el patrimonio inmobiliario, resulta claro que esa situación se superpone al anticipo del impuesto a la renta que grava el patrimonio total, siendo el patrimonio inmobiliario parte de esa totalidad que afecta el anticipo.

## Impuesto sobre los vehículos y el anticipo

En el caso del impuesto sobre los vehículos, el sujeto activo corresponde a la municipalidad o al distrito metropolitano, y es distinto al sujeto activo del anticipo que en su caso corresponde al Estado (administrado por el Servicio de Rentas Internas). Por otro lado, se relacionan con los mismos sujetos pasivos, por lo cual toda persona natural o sociedad propietaria de un vehículo debe tanto el anticipo como el impuesto sobre los vehículos. El período del anticipo es sobre el ejercicio fiscal corriente; de la misma manera, el impuesto corresponde a un pago anual.

Ahora bien, si se analiza la comparación de las reglas de determinación de las bases imponibles, uno y otro objeto coinciden; el impuesto sobre los vehículos fija una tarifa para cada avalúo y, en ese contexto, el patrimonio total que grave el anticipo considerará como un indicador de la base de su cálculo al avalúo de los vehículos. Como resultado, el contribuyente está frente a la afectación de la misma materia imponible por dos figuras distintas.

Además, es conveniente recalcar que este impuesto sobre los vehículos presenta una situación bastante controversial porque, además de tener doble imposición interna con el anticipo, muestra varios inconvenientes de doble imposición con el impuesto anual sobre la propiedad de los vehículos motorizados por afectar a vehículos de transporte terrestre de personas o carga, particular o público, cuyo sujeto activo es el Estado administrado por el Servicio de Rentas Internas; de allí que para Montañó y Mogrovejo (2014, 188-189):

Supone un desequilibrio del sistema tributario imperante en el Ecuador, porque como se ha demostrado, resulta que coexisten dos impuestos de la misma naturaleza en cuanto al hecho generador, sujetos pasivos y período de causación, con distintos sujetos activos [...] por la vigencia de dos cargas impositivas que gravan una misma manifestación de riqueza, desde la racionalización sistemática impositiva que debe primar en el país.

En esa línea resulta cuestionable la forma en la que se dispone el gravamen de estos tributos y el anticipo del impuesto a la renta. En virtud de esta situación es necesario que se logre una articulación de los objetos imponibles establecidos paralelamente con algunos principios que limiten aquellas

potestades impositivas, con el fin de coordinar las posibles precisiones de afectación y lograr un sistema impositivo más dinámico y moderno.<sup>1</sup>

## Impuesto a la patente municipal y el anticipo

Resulta que los sujetos pasivos del anticipo y del impuesto podrían ser los mismos, por lo cual todo contribuyente que ejerza permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales y que se ubique dentro de esta calificación, que hace la ley para establecer la obligación de adquirir una patente, también estarían obligados a pagar el anticipo.

En relación con el período impositivo, tanto en el anticipo como en la patente la exigibilidad para el pago es anual. Esta identidad temporal parte de la precisión muy acertada que realiza Montaña Galarza (2006, 117) al mencionar: “hace alusión a la realización del hecho imponible en un mismo período, o, lo que es lo mismo, a la yuxtaposición de soberanías fiscales esta-

- 
1. Un caso aún más controversial sobre la doble imposición interna es lo que actualmente pasa en Ecuador con el tema del impuesto a la plusvalía sobre la ganancia extraordinaria de bienes inmuebles. Es un capítulo especial de los últimos proyectos de reforma tributaria en el ámbito territorial. Este es un tributo inmobiliario, utilizado desde el siglo XIX en Alemania, y presenta una estructura jurídica establecida como recurso de financiación y gestión de municipios y distritos. Ahora, como fundamento en el trámite legislativo que se discute en el país, de esta propuesta resulta que el Estado central también es beneficiario. Además podemos identificar el fenómeno de doble imposición interna cuando grava la renta expresada en la ganancia extraordinaria en la transferencia de dominio de un bien inmueble; si esto es una utilidad por razones justificadas en la acción urbanística de entidades del gobierno, con una tarifa muy alta con rasgos confiscatorios, se podría decir que viene a representar una carga excesiva porque ya el impuesto a la renta y su anticipo consideran para su configuración los ingresos de venta de bienes inmuebles. Y, aunque la forma del cálculo de la plusvalía extraordinaria fije estándares para una base imponible totalmente depurada, nos parece que la ganancia extraordinaria es una renta que ya se encuentra gravada por otro impuesto. En resumen, este proyecto no es un marco legal fácil de implementar; una propuesta como esta, para que sea sostenible y equitativa, debe observar estrictamente los límites de coordinación en el régimen, tomando en cuenta los impuestos existentes sobre ganancias de capital y sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, con el debate que se ha suscitado, el proyecto tiene elementos muy dispersos, que provocan una mala dirección de la naturaleza del impuesto. Cuando se insiste en lograr fines no acordes a los desarrollados en las teorías del tributo, se pierde toda perspectiva de justicia.

tales que apuntan a gravar la capacidad económica de un sujeto obligado que tienen o que obtiene en un mismo momento”.

Ahora bien, en relación con la materia imponible del impuesto a la patente y el anticipo resultan ser estrictamente similares; esto porque la imposición sobre la patente recae en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón, es decir, es el mismo objeto sustancial del anticipo, cuando este último grava el patrimonio total considerado para efectos del cálculo en la base. Siendo la esencial coincidencia que ambas figuras gravan directamente un elemento patrimonial, corresponde a una prueba más para considerar al anticipo como un impuesto encubierto.

## **Impuesto al 1,5 por mil de los activos y el anticipo**

En lo que se refiere a los contribuyentes en su mayoría coinciden en el anticipo y en el impuesto, por tanto, quienes se dediquen al ejercicio permanente de actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad deberán pagar el impuesto y también el anticipo. A propósito del período impositivo, este impuesto considera el pago a cada año calendario al igual que el anticipo.

Previamente se ha distinguido que la base de cálculo del anticipo supone la afectación de los activos totales, en ese sentido en el impuesto, y como su nombre lo indica, la materia imponible es el activo total del año calendario anterior. Aunque la normativa local disponga la posibilidad de realizar la deducción de las obligaciones de hasta un año plazo y los pasivos contingentes, esa consideración no desvía la reflexión de que es el mismo objeto imponible y que resultado de esta determinación se configura una doble imposición interna.

## **Impuesto de alcabala y el anticipo**

En este impuesto existe la concurrencia de dos gravámenes sobre el mismo sujeto pasivo, por tanto, se explica que las personas naturales, sucesiones

indivisas o sociedades obligadas al pago del anticipo también pueden ser sujetos pasivos del impuesto de alcabala cuando tengan la calidad de contratantes y reciban beneficio de un contrato.

Cabe indicar que, a diferencia de los demás impuestos locales, el elemento de la temporalidad no coincide en estas figuras. El impuesto, en el hecho imponible, se efectiviza cuando se realizan actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles, es decir, el período de realización es incierto, al contrario del período anual del anticipo, y no descarta la posibilidad de que coincidan en el período impositivo.

Resulta interesante la manera en la cual la materia imponible del impuesto coincide con la del anticipo. Se ha constituido como base del impuesto al indicador del valor contractual, y si este fuere inferior al avalúo de la propiedad que conste en el catastro, regirá este último, es decir, que la base del impuesto está vinculada a gravar el valor de la propiedad, afectando el patrimonio por ambas figuras impositivas, una en razón del tributo local y la otra en razón del impuesto a la renta. Siendo así, es muy precisa la reflexión que hace Montaña Galarza al explicar que el fenómeno por el cual ciertas materias impositivas se gravan proporcionalmente con mayor intensidad que otras, como causa de fallos en el sistema tributario (2006).

Por las descripciones ya anotadas, se puede identificar que existe una doble imposición interna producto de un grave error en la dinámica impositiva del régimen; hay identidad subjetiva, temporal y sobre todo material y esto representa un problema irreparable de índole económico para los contribuyentes, ya que hay más cargas para los sujetos cuando no se efectiviza la política de racionalización del régimen tributario.

La doble imposición interna es un tema muy complejo, y es necesario que los distintos órganos territoriales aborden la problemática atendiendo a los distintos principios materiales con el fin de controlar adecuadamente que los niveles de imposición se regulen articuladamente para evitar cargas fiscales excesivas.

## Hallazgos relevantes

Sobre la base de las consideraciones anteriores se ha intentado probar que un mismo objeto imponible está gravado por distintas figuras impositivas, coincidentes con el anticipo del impuesto a la renta.

Es necesario que la estructura de la tributación local y nacional coexista coordinadamente. Como se ha recalcado, los grandes impuestos, como el de renta a escala estatal, dejan un estrecho margen a la imposición municipal, por lo cual se cuestiona principalmente la creación de figuras heterodoxas como el anticipo, que están afectando directamente el patrimonio, cuando hay impuestos locales que tradicionalmente ya lo gravan.

La estructura técnica de los tributos locales responde a una finalidad concreta de orden territorial, para la renovación urbana, la conservación del patrimonio cultural y la necesidad de garantizar un ambiente sano a los contribuyentes locales. Esta es la razón por la cual se han creado instrumentos fiscales en el ámbito local para gravar el patrimonio. Cabe plantearse la pregunta ¿cuál es el fundamento que tiene el anticipo del impuesto a la renta para gravar patrimonio? A nuestro juicio, la formulación normativa en el anticipo no lleva explícita la finalidad que justifique su afectación.

La racionalidad interna de cada figura tributaria tiene que presentar una capacidad especial para combinarse armónicamente a los demás impuestos que integran el régimen. En primer término, se ha considerado que los hechos generadores en todos estos impuestos locales se configuran de manera particular: al analizar la riqueza imponible que están afectando, se encuentra que es la misma que la del anticipo.

Como se analizó en la delimitación del objeto imponible, ambas dimensiones normativas coinciden cuando gravan el patrimonio, circunstancia que produce el fenómeno de la doble imposición interna por coincidir en uno y otro sobre el mismo objeto imponible.

De las comparaciones antes explicadas, nos interesa dejar claro que la doble imposición sin duda incide sobre los principios de justicia tributaria. La operatividad actual del fenómeno ha permitido que estos conflictos perjudiquen a contribuyentes en términos de desigualdad, capacidad económica y confiscatoriedad por la proyección de varias figuras que gravan una misma riqueza.

El efecto multiplicador del fenómeno en la tributación seguirá afectando a los contribuyentes si no se establece la idoneidad del hecho y el objeto imponible en varios impuestos. Es imperioso que el legislador seleccione los índices directos de la capacidad para soportar la carga tributaria, como lograr la articulación del resto de elementos estructurales de los tributos, para que no graven el mismo objeto.

## **Afectación de principios de rango constitucional y legal**

La afectación de principios tributarios como el de seguridad, capacidad contributiva e igualdad tiene que ver fundamentalmente con la errada determinación de los elementos técnicos del anticipo. Las reformas tributarias han desencadenado una grave incertidumbre e inseguridad jurídica respecto de la figura. La disciplina que regula el anticipo atenta contra la disposición constitucional de un sistema equitativo y justo. Naturalmente la necesidad del Estado de resolver su financiamiento con sistemas anticipados de cobro, compromete el derecho de propiedad de los contribuyentes, el alcance confiscatorio de la forma de imposición del anticipo representa una afectación importante en el giro de los negocios y planificación. El recargo de asumir bajo condiciones desalentadoras al ahorro, a la inversión y a la igualdad, es un obstáculo que proyecta a la normativa del anticipo como una figura incompleta, que está trasgrediendo las más elementales garantías en el régimen.

## **Vías de solución a la problemática analizada**

Se ha dejado para el final de este trabajo algunos aportes personales con el objetivo de ampliar el tema abordado. De los planteamientos se ha encontrado un punto intermedio en la problemática analizada, en que el anticipo pueda coexistir con el impuesto a la renta, siempre que se realice una reforma sustancial en su base de cálculo y se distinga de una mejor manera a las per-

sonas obligadas a su pago. Para dar continuidad a este apartado se exponen algunas sugerencias que recapitulan todo lo explicado anteriormente.

Como ya se mencionó, el anticipo merece una reforma en la que se tome como vía la compatibilidad que debe llevar con el impuesto a la renta: para ello, el anticipo debe limitar su objeto imponible únicamente a la renta. El legislador deberá describir categóricamente cuáles son los rendimientos que afecta la base de cálculo del anticipo. Paralelamente a este cambio se debería manejar un procedimiento distinto de cuantificación, pues lo mejor es que opere con una imposición por tramos según los ingresos gravables con variedad en la tarifa del anticipo, de tal forma que se adecue al manejo progresivo que tiene el impuesto.

Los regímenes tributarios en Ecuador y España tienen sin duda una línea ortodoxa similar. Por ello, en materia de soluciones, se intenta tomar como guía el sistema de pagos a cuenta que maneja este país. Debido a que se ha desarrollado de forma armónica, orientado por una oportuna diligencia demostrando que su funcionamiento ha sido exitoso y que ha operado en los últimos años con mínimas dificultades.

Ecuador podría aplicar algo similar al modelo español, en este país los pagos a cuenta están descritos por la Ley 35/2006 (ES 2006), normativa que ha presentado las características esenciales, como la definición, transmisión y obligaciones formales; oportunamente la ley ha descrito el detalle de los rendimientos sujetos al pago, ha complementado su aplicación mediante la aplicación separada de los pagos a cuenta de personas físicas y personas naturales.

Además, el régimen tributario en Uruguay establece un sistema de pagos a cuenta similar al español. La Ley del Impuesto a la Renta de actividades (UY 2007) económicas señala que: “A los efectos de determinar el monto de los pagos a cuenta se deberá obtener la relación entre el monto del impuesto y las ventas, servicios y otras rentas brutas que originen rentas gravadas en cada ejercicio” (Ley 150/007, art. 165).

También se puede recomendar, como vía de solución, la modificación en la carta constitucional de salvaguardar la unidad y coherencia en el régimen; para ello se deberá desde disposición constitucional imponer la prohibición de fenómenos como la doble imposición interna. Esta solución puede ser la más difícil de implementar. Sin duda, es indispensable que casos excepcio-

nales como el anticipo se vayan eliminando por estar tratando en él un impuesto encubierto, haciendo con los demás tributos locales un sistema muy gravoso para el contribuyente.

En atención a este argumento, el mandato constitucional de la Constitución guatemalteca tiene una tendencia para legitimar su regulación fiscal en aras de eliminar las situaciones de doble imposición. Ha desarrollado su concepto desde la ley suprema en este país al promulgar:

Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o periodo de imposición. Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco (Constitución Política de la República de Guatemala 1985, art. 243).

La organización jurídica en el Estado de Guatemala considera, como una idea fundamental y factor cambiante, establecer el principio de la prohibición de la doble imposición interna; en este país, este principio se constituye como un límite para el poder legislativo; la observancia a la prohibición del establecimiento de doble o múltiple tributación interna constituye un parámetro a ser respetado por el Congreso de la República, procediendo a decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, así como al determinar las bases de su recaudación (Guzmán 2012).

Para evitar cualquier hecho referente a doble imposición interna, se debe establecer el principio de coordinación en el régimen tributario, que además tendría que hacer un reordenamiento claro del reparto del poder impositivo de todas las instituciones territoriales. En atención a la equidad y descentralización, la carga fiscal podrá sostenerse en aras de atender autonomía y suficiencia de los fondos para restablecer un orden adecuado que no afecte a los ciudadanos. Un ejemplo de esta recomendación se encuentra en la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, que describe detalladamente, desde esta norma constitucional, cuál es el reparto y los alcances de la participación de entes locales y nacionales de cada tipo de tributo. La redacción de este artículo en la Constitución alemana distingue al originario poder tributario del Estado de las demás potestades, de las administraciones territoriales; no es la intención desconocer sino orientar de manera detallada ese reparto desde la norma constitucional.

Por otra parte, una consideración más para el buen manejo del anticipo será que la base de la estructura de los tributos se dicte en razón del principio de capacidad contributiva, que presupone el vértice de la justicia y equidad en el régimen.

Todo presupuesto impositivo debe considerar determinadas circunstancias y categorías que se ajusten a un trato igual y justo según su capacidad contributiva. Este principio está previsto en las constituciones de Guatemala y Honduras, y ha sido muchas veces empleado en la Corte Constitucional rescatando que su fundamento es la intención de eliminar impuestos que no consideren la situación personal del sujeto pasivo, la aptitud efectiva del mismo y la base imponible del tributo.

Con el fin de evitar figuras impositivas que tengan fines ocultos y distintos al de su creación y que su aplicación afecte gravemente a los contribuyentes, la Constitución de la República del Ecuador deberá incluir, dentro del contexto que ha establecido de la prohibición de todo acto de confiscación, la disposición que garantice un régimen tributario adecuado al criterio de no confiscación, con la finalidad de suprimir los casos que por vía indirecta estén anulando esa garantía constitucional. Para ejemplificar y reforzar esta vía, se puede citar que, conforme los derechos y deberes establecidos en la Constitución de España, en su art. 31 se garantiza un sistema tributario justo que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio.

Este principio fue recogido por la norma constitucional española porque le permite valorar si la afectación de los bienes del contribuyente, mediante el sistema tributario, es legítima o no; en todo caso, se ha implementado este principio para fijar un límite a partir del cual se pueda entender que se está desnaturalizando el tributo, usando el mismo como un medio sancionador, así como se fija un límite a la acción redistributiva del Estado.

Por último, se presentan algunas ideas que son innovadoras en la materia y tienen como fin establecer que las normas de aplicación de la ley fiscal protejan eficazmente la participación de los contribuyentes en términos de igualdad de condiciones frente a las prerrogativas de la administración tributaria central.

Estas propuestas tienen que ver, por una parte, con el mecanismo de devolución del anticipo, y, por otra, con la implementación de la oportunidad

de poder elegir la modalidad del pago del anticipo, presentándose con ello un mecanismo de incentivos.

El mecanismo de devolución vigente del anticipo debe volverse menos agresivo. La disposición actual en cuanto a la posible devolución cada trienio cuando, por caso fortuito o fuerza mayor, la actividad económica del sujeto pasivo se haya visto afectada gravemente, es muy estricta al mencionar que, en caso de no ser autorizado, su devolución se constituirá en pago definitivo del impuesto a la renta, sin derecho a crédito tributario posterior. Esta norma deberá reformularse en razón de las circunstancias personales, registros y especificaciones técnicas para valorar mencionada negativa.

El pago del anticipo resta sin duda liquidez en el capital de un contribuyente, por un determinado tiempo. Así, los pagos que haga deberán tener tal precisión que no induzcan a error en su cálculo.

Resultado de esos errores son los pagos realizados en exceso o pagados indebidamente. Parece lógico, por tanto, mencionar que el Estado es partícipe de ese traspie en el cálculo. En ese sentido, adviértase que el Estado, cuando deja de percibir sus tributos, tiene derecho a reclamar intereses; por ello se puede sostener que, como caso excepcional y dadas las circunstancias del sacrificio económico del contribuyente, la ley considere, en el mecanismo de devolución, el derecho del contribuyente de exigir sus intereses en razón de su afectación.

Una línea doctrinal semejante a este planteamiento es abordada por Lejeune Valcarcel (1983, 110) al decir:

La sola devolución del eventual exceso no deja indemne del sacrificio económico soportado por quien ha tenido que realizar un ingreso anticipado que luego resulta ser excesivo. Tal sacrificio únicamente puede ser, en su opinión, compensado si además de devolverse el exceso de ingreso se abonan los intereses [...] amortiguando así los efectos económicos del empobrecimiento del contribuyente, no justificado desde el punto de vista del principio de la capacidad contributiva.

Una última consideración respecto de las vías de solución tiene relación con la modalidad del pago anticipado del impuesto. Se puede considerar una moderada salida establecer formas de cálculo que se ajusten a la situación real del contribuyente. Es pertinente considerar el establecimiento efectivo que ha hecho España en relación con el modo de pago: por un lado, se puede

elegir que los cálculos sean con base al último impuesto pagado o la otra opción es la posibilidad de realizar el cálculo de acuerdo a los resultados reales del ejercicio actual que consiste en verificar en un cierre de fechas al mes a pagar del ejercicio corriente; complementando estas opciones, la administración tributaria en España separa el pago en tres fechas: abril, octubre y diciembre, ajustando los datos en casillas de registro.

Para una adecuada planificación de los contribuyentes se podría optar por el pago del anticipo como se da en España. Lo interesante de esta forma de pago es que se hace con cortes dentro del año y la persona paga de acuerdo a sus rentas reales. Este procedimiento estaría articulando la justa aplicación del anticipo, en el que se hace al contribuyente participe de su propia planificación económica, profesional o independiente. Por tanto, sería más correcto hablar de un mecanismo de pago que elige el contribuyente para mayor comodidad que una figura netamente recaudatoria.

## Conclusiones

A manera de conclusión, el anticipo a la renta ha ganado mucho terreno en el principio de suficiencia recaudatoria. El problema central es que el Estado exige un pago anticipado encubriendo un impuesto distinto, por cuanto, al tener como objeto imponible a la totalidad del *patrimonio y activos*, se impone un gravamen de distinta naturaleza al de renta, y, en ese sentido, se plantea la necesidad de eliminar los vicios de cuantificación que considera la base y dejar de afectar al contribuyente indirectamente con figuras que no están investidas de legitimidad absoluta; el anticipo es una figura impositiva que encubre otro impuesto, con lo que se pierde toda perspectiva de encontrar coherencia en el tratamiento de la base de cálculo.

La disfuncionalidad entre el anticipo y otros impuestos locales subyace en problemas de doble imposición interna y las condiciones características de los elementos que conforman el anticipo comprometen la garantía de tener un régimen congruente. Para apartar todo tipo de doble imposición interna, se ha dejado planteada la necesidad de mejorar el reparto de potestades impositivas, vinculada a una efectiva claridad en la ley para controlar ade-

cuadramente que los niveles de imposición se regulen articuladamente para evitar cargas fiscales excesivas.

## Referencias

- Acevedo Zapata, Sandra. 2008. "Impuesto predial". En Julio R. Piza, coord., *Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia*, 130-145. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / Xpress Estudio Gráfico.
- Albiñana García, César. 1992. *Sistema tributario español y comparado*. Madrid: Tecnos.
- Calderón Carrero, José Manuel. 2010. "La doble imposición internacional y los métodos para su eliminación". En Fernando Serrado Antón, dir., *Fiscalidad internacional*, 322-335. Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- Calvo Ortega, Rafael. 2006. "Cuantificación de la obligación tributaria". En Rafael Calvo Ortega, edit., *Curso de derecho financiero: derecho tributario*, 183-197. Navarra: Aranzadi.
- Collado Yurrita, Miguel Ángel. 1995. "Retenciones y otros pagos a cuenta". En Eugenio Simón Acosta, coord., *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio*, 1360-1375. Pamplona: Aranzadi.
- Fernández, Luis Omar. 2004. "El impuesto a la renta". En Vicente O. Díaz, *Política y economía tributaria*, 1-25. Buenos Aires: Astrea.
- Ferreiro Lapatza, José Juan. 2001. "Los elementos constitutivos de la obligación tributaria". En Andrea Amatucci, dir., *Tratado de derecho tributario*, 45-58. Bogotá: Temis.
- Jarach, Dino. 1999. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Leicach, Jorge. 2005. "El pago". En Mario Volman, dir., *Régimen tributario*, 260-273. Buenos Aires: Fondo Editorial de Derecho y Economía.
- Lejeune Valcarcel, Ernesto. 1983. *La anticipación de ingresos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*. Madrid: Edersa.
- López Espadafor, Carlos María. 2000. "La confluencia entre el impuesto sobre bienes inmuebles y la imposición estatal sobre el patrimonio". En José Sánchez, coord., *Estudios sobre fiscalidad inmobiliaria y doble imposición interna*, 465-480. Granada: Comares.
- López Martínez, Juan. 2000. "La doble imposición interna en nuestro ordenamiento constitucional: un problema de reparto de poder tributario". En José Sánchez, coord., *Estudios sobre fiscalidad inmobiliaria y doble imposición interna*, 437-464. Granada: Comares.
- Montaño Galarza, César. 2006. *Manual de Derecho tributario internacional*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- , y Juan Carlos Mogrovejo. 2014. *Derecho tributario municipal ecuatoriano. Fundamentos y práctica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1997. *Modelo de convenio fiscal*. París: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pérez de Ayala, José. 1978. *Explicación de la técnica de los impuestos*. Madrid: Adersa.
- Schmölders, Günter. 1962. *Teoría general del impuesto*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero.

### Normativa

- DEU. 2006. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Boletín Oficial Federal III 100-1, 23 de mayo de 1949. Última revisión: 28 de agosto de 2006.
- EC. 2004. *Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 463, Suplemento, 17 de noviembre de 2004.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Desarrollo*. Registro Oficial 303, Suplemento, 10 de octubre de 2010.
- . 2010. *Reglamento a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 209, Suplemento, 8 de junio de 2010.
- ESP. 2004. España. *Ley 439/2007*. Real Decreto 439/2007, 30 de marzo de 2007.
- . 2006. *Ley 35/2006, Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio*. BOE 285, Ley 35/2006, 29 de noviembre de 2006.
- GTM. 1985. *Constitución Política de la República de Guatemala*, 31 de mayo de 1985. Reformada por acuerdo legislativo 18-93, 17 de noviembre de 1993.
- UY. 2007. *Ley 150/007. Ley del Impuesto a la Renta de actividades económicas*. Decreto 150/007, 26 de abril de 2007.

## **Capital social comunitario: recurso promotor en los emprendimientos agroecológicos**

*Community Social Capital: Promoter Resource in Agro-Ecological  
Ventures*

*Capital social comunitário: recurso promotor em empreendimentos  
agroecológicos*

**Marco Polo Cevallos Suarez**

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
cevallos1963@hotmail.com*

**José Gregorio Mendoza Mendoza**

*Universidad de Los Andes, sede Trujillo (Venezuela)  
jgmendez@ula.ve*

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.4>

Fecha presentación: 24 de enero de 2019 • Fecha de aceptación: 29 de marzo de 2019

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

El objetivo es destacar los aportes del capital social comunitario a emprendimientos agroecológicos. Se desarrolló un procedimiento metodológico que incluyó una revisión documental bajo una episteme racionalista deductiva. Los recursos asociados al capital social comunitario-campesino conducen, promueven y movilizan procesos de transformación social en los sistemas de producción agroecológicos. De los resultados se concluye que la cooperación –confianza y asociatividad en organizaciones campesinas agroproductivas– constituye una condición necesaria para hacer viable la gestión de los emprendimientos agroecológicos y una precondition que facilita su inicio.

**Palabras clave:** cooperación, asociatividad, transformación social, organización campesina.

**JEL:** Z13 Normas sociales y capital social; redes sociales; O13 Agricultura, recursos naturales.

## Abstract

The objective is to highlight the contributions of community social capital to agro-ecological ventures. A methodological procedure that included a documentary review under a deductive rationalist episteme was developed. The resources associated with community-peasant social capital lead, promote and mobilize social transformation processes in agro-ecological production systems. From the results it is concluded that cooperation, trust and associativity in agro-productive peasant organizations, constitutes a necessary condition to make the management of agro-ecological ventures viable and a precondition that facilitates their initiation.

**Keywords:** cooperation, associativity, social transformation, peasant organization.

**JEL:** Z13 Social norms and social capital; social networks; O13 Agriculture, natural resources.

## Resumo

O objetivo é destacar as contribuições do capital social da comunidade para os empreendimentos agroecológicos. Um procedimento metodológico foi desenvolvido e incluiu uma revisão documental sob uma episteme racionalista dedutiva. Os recursos associados ao capital social camponês-comunitário levam, promovem e mobilizam processos de transformação social em sistemas de produção agroecológicos. A partir dos resultados conclui-se que a cooperação-confiança e associatividade em organizações camponesas agro-produtivas-constitui uma condição necessária para viabilizar o manejo de empreendimentos agroecológicos e uma precondition que facilite sua iniciação.

**Palavras-chave:** cooperação, associatividade, transformação social, organização camponesa.

**JEL:** Z13 Normas sociais e capital social; redes sociais; O13 Agricultura, recursos naturais.

## Introducción

Es imposible negar que desde los albores de la humanidad existiera una relación simbiótica entre el hombre y la naturaleza, evidente en diversas latitudes y culturas; sin embargo, en la actualidad es también evidente un divorcio en esa relación que ha traído como consecuencia el creciente deterioro ambiental que hoy padece el mundo. Cada vez más se están reconociendo los estrechos vínculos existentes entre ecosistemas y sistemas sociales. De hecho, en un proceso de coevolución los sistemas humanos y los ecosistemas se han ido moldeando y adaptando conjuntamente, convirtiéndose en un sistema integrado de humanos en la naturaleza denominado sistema socio-ecológico (SSE); este marco teórico fue planteado por Berkes y Folke (1998), con el objetivo de dar el mismo peso tanto a la dimensión social como a la natural y desde este enfoque se visualizan los sistemas de producción agroecológicos (Altieri y Nicholls 2007).

En las últimas décadas, en Latinoamérica, y específicamente en Ecuador, se han impulsado procesos de transición de sistemas agrícolas de producción convencional a sistemas de producción agroecológicos, con el propósito de fomentar la soberanía alimentaria en concordancia con el cuidado del ambiente. Esto bajo el patrocinio de ONG y, en los últimos años, desde el gobierno nacional con la promulgación de la Ley de Soberanía Alimentaria del año 2009.

Tales procesos están dirigidos a comunidades rurales, organizaciones campesinas y pequeños productores por medio de mecanismos tales como sello de agricultura familiar campesina, programas de capacitación, recuperación de la agrobiodiversidad, manejo de huertos familiares, granjas integrales, uso de tecnologías en control integrado de plagas y enfermedades, recuperación de semillas autóctonas, manejo ecológico de suelos, implantación de sistemas de riego a nivel parcelario, manejo de cosecha y valor

agregado a la producción, entre otros. Sin embargo, no ha sido posible observar un desarrollo de tales sistemas de producción como se esperaba. De hecho, según estudios de Heifer-Ecuador (2014), se estima que en Imbabura existen 673 productores agroecológicos que representan apenas el 1,9% del total de unidades de producción agropecuaria de la provincia.

Una revisión exploratoria de las causas indica que, hasta el momento, las acciones han sido enfocadas, principalmente, a procesos tecnológicos pero con bajo grado de atención a importantes problemas sociales de las organizaciones campesinas de producción agroecológica, tales como la reducida cooperación social, el bajo grado de asociatividad y confianza en las organizaciones campesinas, y el inadecuado manejo de los recursos naturales en las unidades de producción, así como el poco reconocimiento y atención que otorgan las instituciones gubernamentales al gran aporte que brinda estos sistemas de producción, en la obtención de alimentos sanos, cuidado del ambiente y mejora en la salud de las familias campesinas y consumidores.

En este contexto se hace necesario indagar, por una parte, la visión que tienen algunos pensadores, relacionada con la importancia y validez de los recursos asociados al capital social (cooperación, asociatividad y confianza) en las acciones colectivas de las organizaciones campesinas, tomando en cuenta que tales recursos son elementos fundamentales para alcanzar una soberanía alimentaria sana a partir de la construcción de estilos alimentarios sustentables. Y, por la otra, conocer los niveles de referencia que tienen diversos especialistas sobre la transformación social que implica articular y promover relaciones entre las instituciones y las organizaciones campesinas para el fortalecimiento del capital social en procesos de emprendimientos y transición agroecológicos.

La transición agroecológica es un proceso de cambio en las prácticas agrícolas y la readecuación biológica de un sistema agropecuario, tendiente a la recuperación de los principios agroecológicos para lograr resultados equilibrados en torno a la producción, la independencia de insumos externos, especialmente agroquímicos y la restauración de todos los procesos ecológicos y sociales que le permitan acercarse a la sustentabilidad (CET 2018). Desde una perspectiva social, Caporal y Costabeber (2004) señalan que la transición agroecológica es también un proceso social que implica no solo la búsqueda de una mayor racionalización económico-productiva, sino también

un cambio en las actitudes y valores de los actores sociales en relación al manejo y conservación de los recursos naturales.

Calle, Vara y Cuéllar (2006) indican que existen elementos importantes en un proceso de transición *social* agroecológica como la cooperación, la participación y los bienes comunes. Según estos autores, la cooperación se refiere a la confianza y reciprocidad; la confianza puede ser entendida como una actitud que permite la cesión voluntaria del control de recursos (Durston 2002) y la cooperación como una acción colectiva orientada al logro de objetivos comunes (Miranda y Monzó 2003).

Desde la perspectiva del capital social, Putnam (1993) afirma que las acciones colectivas surgen como resultado de las relaciones sociales, de la confianza y la cooperación entre los individuos, y son la base para aunar esfuerzos que beneficien a toda la comunidad. Las organizaciones, en su conformación, persiguen propósitos y, para alcanzarlos, requieren hacer uso de los recursos que dispone el capital social. Por otro lado, Gómez, Vera y Garrido (2012) señalan que las relaciones sociales pueden afectar la sostenibilidad económica de los agricultores al influir, a través, por ejemplo, de la información obtenida por medio de esas redes de contacto, en las prácticas agrícolas y en su propensión a adoptar nuevas tecnologías. Los agricultores pueden, de esa manera, aprender nuevas técnicas y conocimientos, obtener una formación informal de otros que ya han adoptado determinada medida, e incluso lograr asistencia oficial para poner en marcha distintas prácticas.

En virtud de ello, el trabajo que se presenta asume como principal objetivo la perspectiva analítica de los referentes teórico-metodológicos que sustentan la validez y características del capital social comunitario que promueven emprendimientos agroecológicos en las organizaciones campesinas, para generar una perspectiva de análisis que visualice la importancia y necesidad de incluir la dimensión social en el contexto del desarrollo de sistemas de producción agroecológicos.

En la exploración bibliográfica que fundamenta la investigación, se inicia con una definición del capital social y una exposición de tendencias y visiones que giran alrededor de los desafíos que entraña reconocer la validez de este recurso, se indaga los aportes conceptuales y controversias del capital social como stock propio de la sociedad y sus diversas formas y manifestaciones en las relaciones sociales. Se analiza la capacidad efectiva de movi-

lizar productivamente y en beneficio los activos de este capital para lograr transformaciones fructíferas. Posteriormente se muestra un compendio de los aportes teóricos y metodológicos del capital social comunitario-campesino con los que se puede promover el desarrollo de los sistemas de producción agroecológicos.

Se analiza la agroecología como enfoque holístico y estudio ecosistémico, se exponen las razones que permiten reorientar la agricultura convencional hacia un modelo de producción socialmente justo y sostenible desde una visión ambiental, que considera la cultura como factor relevante. Más adelante, se indaga la transformación social agroecológica, lo que conduce a que en la revisión bibliográfica se busque el vínculo con los recursos del capital social para trascender a los emprendimientos agrícolas de distinción social, acepción que implica confianza, solidaridad y cooperación. Finalmente se presentan las conclusiones y futuras investigaciones.

## Metodología

Para el presente trabajo se utilizó una investigación no experimental transversal descriptiva; metodológicamente, requirió el análisis de enfoques y teorías que permitieron identificar, bajo una episteme racionalista deductivo, los recursos del capital social, la relación y articulación con procesos de transformación productiva agroecológica.

## Surgimiento y relevancia del capital social

Desde la década de 1980 han surgido una cantidad de pensadores que han sentado las bases para la discusión y el estudio de capital social. En sus escritos se reconoce la importancia y validez de este capital *intangibile* en la perspectiva del desarrollo y su adecuación al marco de análisis de la teoría de las decisiones racionales. Es así como Bourdieu (1985) lo define como el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una

red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo.

Por su parte, Coleman (1990) asevera que el capital social responde a un conjunto de entidades formadas por redes cuya misión es la de conducir hacia una acción a las personas o a una colectividad bajo una estructura social definida (vertical u horizontal), clasificándolo en capital social individual y colectivo. El primero está definido por el grado de integración, redes sociales, relaciones sociales, expectativas de reciprocidad y confianza entre los individuos; mientras que el segundo está caracterizado por la confianza, la solidaridad, la asociatividad y el beneficio común. Los dos autores resaltan e incorporan en sus conceptos el término *red* como un mecanismo de conexión e interrelación que se construye paulatinamente entre las personas y de forma colectiva.

Más adelante, Putnam (1993) añade al concepto el hecho de que las redes de compromiso cívico y los niveles de asociatividad, sumados a los niveles de confianza y normas de reciprocidad, permiten crear y mantener la riqueza y fortaleza de un tejido social dentro de una organización, además señala que dicho capital debe ir de la mano en la búsqueda del desarrollo. No obstante, Newton (1997) considera que el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen en la manera cómo las personas se relacionan entre sí, incluyendo la confianza y las normas de reciprocidad, así como las actitudes y valores que ayudan a las personas trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua. Estos autores coinciden en que la confianza y las normas de reciprocidad son actitudes y valores que contribuyen a fortalecer las relaciones sociales y a mitigar conflictos en las organizaciones. Es a partir de los postulados de Putnam que la expresión capital social cobra una mayor importancia y cada vez académicos de distintas disciplinas, así como organismos internacionales como el Banco Mundial, CEPAL, BID y Naciones Unidas, lo incorporan en sus estudios.

Miranda y Monzó (2003) explican que las definiciones de capital social pueden distinguirse entre aquellas que se centran en aspectos culturales-valóricos y aquellas que lo sitúan en las estructuras sociales; es decir, en el ámbito conductual, relacional u organizacional, resaltando sus manifestaciones en diferentes niveles de agregación social (micro, meso y macro).

El capital social alude, también, a la forma de inserción de los individuos y comunidades en estructuras interrelacionadas, y a la forma en que esta inserción deriva en oportunidades individuales y colectivas (Parker 2001). Bajo la visión de Kliksberg (2002), el capital social busca alcanzar la capacidad de una sociedad para producir concertaciones sociales amplias a su interior a los fines de generar redes articuladoras de los esfuerzos de sus diversos sectores; las fuerzas existentes de una sociedad para impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general; su cultura, y la presencia de valores éticos orientados hacia la solidaridad, la construcción positiva, la cooperación y la equidad. Por su parte, Arriagada (2003) lo asume como la capacidad efectiva de movilizar, productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo. Señala además que el capital social comprende varios factores, tales como el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura, entendida como *la manera de vivir juntos*.

El planteamiento de Arriagada (2003) y Parker (2001) es coherente con la visión de Kliksberg (2002), al señalar que el capital social busca producir concertaciones sociales y constituye un activo en el cual todas las personas, grupos y organizaciones pueden obtener un máximo beneficio, pues, al ser un conjunto de recursos reales o potenciales, aportan dinámicamente, en forma individual o colectiva, al desarrollo de las organizaciones sociales.

Sin embargo, si bien las relaciones crean confianza y solidaridad, no todas las relaciones construyen capital social. Las relaciones de simple intercambio o encuentro entre individuos que no continúan con esa relación no construyen capital social (Pizzorno 2003). La riqueza, en términos de capital social, está dada por el número de relaciones que posee un individuo, una comunidad, o una sociedad y por el nivel de dependencia entre unos y otros (Piselli 2003). Esto refleja que el capital social constituye un *stock* que posee la sociedad en sus diversas formas y manifestaciones y que pasa muchas veces de manera *desapercibida* y requiere estar en constante construcción para percibir sus beneficios.

No obstante, Putzel (1997) y Portes (1998) ya afirmaban que primero es necesario resolver los dilemas conceptuales implícitos en los discursos de capital social. El primero señala una peligrosa tautología en este discurso ya

que trata de explicar el capital social como causa y efecto, pretendiendo que su existencia se infiere a partir de los efectos positivos previamente postulados. El segundo considera que existe un lado oscuro (*dark side*) del capital social, al manifestar que, si bien su estímulo tiene consecuencias positivas como ser fuente de control social, de apoyo familiar y de beneficios basados en redes sociales no familiares, también tiene consecuencias negativas, tales como la exclusión de aquellos que no forman parte de las estructuras sociales, las restricciones a la libertad individual (por ejemplo: en algunos grupos existe un alto control social restrictivo), las normas niveladoras hacia abajo para pertenecer a un grupo implica seguir acciones que no permiten el progreso individual y las excesivas exigencias de la comunidad al individuo que impiden la acumulación de capital en los miembros exitosos. Estos autores resaltan que es necesario distinguir los efectos negativos o consecuencias no deseables que el capital social puede ocasionar, como organizaciones criminales o fenómenos excluyentes.

Por su parte, Putnam (en Ramírez 2005) categoriza el capital social en: a) formal; b) informal; c) denso; d) tenue; e) vuelto hacia adentro; f) vuelto hacia afuera; g) vinculante; y h) que no tiene puentes. Por otro lado, Arriagada (2003), de acuerdo a los ejes principales del capital social, tomando como criterio la combinación de la naturaleza del liderazgo existente en una comunidad con la naturaleza de las redes internas que posee y externas a que tiene acceso, plantea la siguiente clasificación: a) capital social restringido: en un grupo que tiene redes sociales internas y cuenta con un liderazgo para su manejo; b) capital social en desarrollo: cuando en un grupo, en adición a lo anterior, hay un liderazgo para abordar el mundo externo, pero no se forma parte de las redes existentes o aun cuando se forma parte de las redes externas, se carece de un liderazgo para captar los posibles beneficios; y c) capital social ampliado: cuando articula armónicamente redes internas y externas y cuenta con un liderazgo capaz de movilizar los recursos existentes en ambos tipos de redes.

Como se puede evidenciar, la densidad de investigaciones sobre el capital social y sus relaciones con el desarrollo es variada. Buena parte de esta labor ha tenido un carácter conceptual, es decir, ha tratado de comprender qué es el capital social, cómo funciona y cómo se origina. Este bagaje de información, según López, Martín y Romero (2007), ha sido procesado de

distintas maneras dependiendo del objeto del estudio de cada proyecto de investigación, de las variables que definen el término, el nivel de análisis de los trabajos micro, meso y macro, de los beneficiarios del capital social individual o colectivo y de los fundamentos teóricos que sustentan los diferentes proyectos. Por lo tanto, en esta panorámica dispersa de reflexiones, enfoques y falta de consensos de los investigadores alrededor de la conceptualización del capital social se puede decir que el mismo aún está en construcción.

Mientras dure el debate epistemológico y metodológico, dada la complejidad del tema, el capital social continúa dando muestras de su presencia y acción efectiva positiva; existe un *denominador común* en medio de esta trama: el capital social, a diferencia de los otros capitales, aumenta con su utilización, cuanto más se emplea, más se incrementa y se fortalece. A manera de indicador, el índice de Capital Social (ICS) impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo puede servir de referente teórico y metodológico para evaluar y comparar la confianza social, asociatividad y reciprocidad (PNUD 2000).

## El capital social comunitario-campesino

Esta forma de capital social más específica surge de una revisión hecha por Durston (2000) a los argumentos de Putnam (1993). El autor sostiene que esta forma de capital no es un recurso individual, sino una forma de institucionalidad social del conjunto, en este caso, de la comunidad local. Aquí, los participantes tienen como objetivo, en forma explícita o implícita, el bien común, aunque no necesariamente lo alcancen. El autor señala que existen dos visiones de la existencia de capital social en el campo. La una tiene un enfoque romántico de la comunidad rural solidaria y cooperativa; y, la contraria, postula que estas prácticas solidarias fueron ya destruidas por la represión e implantación de las políticas neoliberales, que privilegian el mercado y tienen un efecto atomizador sobre las relaciones humanas. En el contexto de la primera visión, Rivas (2007) aclara que el capital social, en lo que queda de campesinado alrededor del mundo, ha existido desde hace muchísimo tiempo y que se ha manifestado históricamente a través de agrupamientos sociales que se resisten a desaparecer como clase y que son los

mismos que sobreviven favorecidos por los rasgos de relaciones solidarias remanecientes que aún se encuentran en ellos.

En una reinterpretación de Putnam (1993), las normas de reciprocidad y confianza social serían los elementos *hipotéticos* facilitadores de la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo. Sin embargo, Dirven (2003) señala que esta hipótesis no siempre es verdadera; de acuerdo a estudios de varias experiencias en organizaciones campesinas de América Latina, se evidencia que el individualismo, los conflictos, las relaciones de poder y de clientelismo prevalecen o son suficientemente frecuentes para no ignorarlas.

Como se puede apreciar, el capital social comunitario en espacios campesinos ha representado la oportunidad para crear consecuentes análisis y discusiones en torno a la manera en que se manifiesta o expresa el mismo en este tipo de entorno, toda vez que los investigadores han observado que, para unos casos, prevalece el bien común sustentado en la solidaridad y el cooperativismo y, para otros, ha dominado el individualismo y los intereses particulares que han aminorado las prácticas solidarias.

El capital social en el mundo rural, según Martínez (2003), es definido desde dos dimensiones: relacional y procesual. La primera dimensión indica que las prácticas de reciprocidad o cooperación, así como las redes y normas que facilitan una acción colectiva —es decir, las relaciones sociales que se generan entre los productores rurales—, se concretizan entre grupos, e individuos diversos y diferentes. La segunda indica que se trata de un proceso que puede implicar crecimiento o decrecimiento; agregando que no basta con tener capital social, sino, ante todo, de cómo se puede potenciar este recurso en un entorno como el medio rural donde los otros capitales como el económico y humano son escasos.

El planteamiento de Martínez (2003) se armoniza con lo que señala Araque (2013), a través de una investigación realizada en Ecuador con pequeñas y medianas empresas, al expresar que para que se logre un efectivo fortalecimiento empresarial mediante la práctica asociativa se requiere del accionar de un conjunto, tanto de factores económicos como extraeconómicos: confianza, cooperación y valores éticos, entre otros. En tal sentido, las organizaciones en sus diversas modalidades y formalidades dependen no solo de la tecnología y recursos locales disponibles, sino también de numerosos aspectos del sistema social, económico e institucional circundante.

En cuanto a las funciones del capital social comunitario, Durston (2000) las sintetiza en: a) control social a través de la imposición de normas compartidas por el grupo y el sancionar por oprobio o castigo de individuos transgresores; b) creación de confianza entre los miembros de un grupo; c) cooperación coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red; d) resolución de conflictos por líderes o por una judicatura institucionalizada; e) movilización y gestión de recursos comunitarios; f) legitimación de líderes y ejecutivos con funciones de gestión y administración; y g) generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo.

Por su parte, Flora y Butler (2003), en un análisis del desarrollo comunitario en los Andes, plantean una tipología de capital social sobre la base de la relación horizontal y vertical de las comunidades a nivel interno (intragrupo) y con otras externas (intergrupos) en el ámbito local. Esos tipos son: a) horizontalidad: en donde el aprendizaje lateral es esencial para las redes, pues una comunidad aprende mejor cuando aprende de otra; b) verticalidad: cuando las comunidades están vinculadas a organizaciones y recursos regionales, provinciales y nacionales; c) flexibilidad: cuando el formar parte de una red no es un compromiso definitivo, pues la gente está dispuesta a participar en la medida que pueda lograr algún cambio; y d) permeabilidad de los límites: al ampliarse la comunidad de intereses la comunidad territorial crece a medida que se forman asociaciones y mecanismos de colaboración.

Lo expuesto por Flora y Butler (2003) concuerda con Durston (2002), quien sostiene que el tema clave del capital social comunitario es el grado de asociatividad intercomunitario que dé paso a la participación institucional pública y el empoderamiento del sistema interno de su comunidad, siempre en vistas del desarrollo local. Por lo tanto, la organización no solo ha de ser vista desde una óptica netamente económica, sino, más bien, desde el contexto dentro del cual los habitantes de las comunidades han establecido relaciones de hermandad, solidaridad y cooperación que garantizan, por un lado, la estabilidad organizativa y, por el otro, la eficiencia de la acción colectiva, se refiere a formas de asociatividad que están abiertas a la participación y cooperación de actores del entorno (Razzeto 2007) que se dinamizan desde lo interno para alcanzar objetivos que redundarán en un bien común. Estas asociaciones pueden estar organizadas en diversas modalidades como: comunidades, cooperativas, redes, entre otras.

Por otro lado, Schejtman y Berdegué (2004) manifiestan que las estrategias de acción colectiva en el sector rural, por lo general, apuntan a objetivos como el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; la modificación de las relaciones de poder dentro de los grupos, comunidades u organizaciones rurales; la profundización de la democracia y la expansión de la ciudadanía. En todos los casos, señalan los autores, se trata de propósitos complejos, cuya consecución demanda la existencia o el desarrollo de capacidades sustentadas en el capital social.

Se puede observar que, a diferencia de otros tipos de capital, el capital social comunitario se coloca en la estructura de las relaciones sociales. Se trata, por ello, de una noción que intenta captar una práctica *relacional*, ya sea en las redes establecidas al interior de la familia, entre la familia, la comunidad o en su entorno comunicacional. Además, este capital ha existido desde siempre y se ha expresado en diversas formas de organización social que, buscando el bien común en función de la reciprocidad, la cooperación y la confianza, se resisten a desaparecer y sobreviven favorecidos por los rasgos de relaciones solidarias que aún se encuentran en ellos.

## **Agroecología: otra forma de hacer agricultura**

La agricultura y su estudio constituyen una actividad compleja debido a su dependencia de los fenómenos naturales y a la variada gama de conocimientos, teóricos y prácticos, necesarios para el suceso de su emprendimiento (Rivas 2007). De esta manera, en el caso de la agroecología, al juntar el factor ecológico a su ya intrincado campo de estudio y aplicación, al tiempo que se enriquece, también adquiere una mayor complejidad que desafía continuamente los límites de su comprensión.

A partir de esta premisa, se ha observado en las últimas décadas que el sistema socioeconómico y su modelo, basado en la relación producción-consumo, se ha globalizado de forma muy significativa, impactando el sistema biogeofísico del planeta de tal manera que ya se habla de una nueva era geológica llamada Antropoceno (Crutzen 2002). De allí, la necesidad de analizar las interrelaciones complejas que se establecen entre los ecosistemas y las culturas o estudio de las ciencias ambientales.

En este sentido, el estudio ambiental se basa en dos ejes interrelacionados: el de la ecología y el de la cultura (Ángel 1996; Carrizosa 2001). El primer eje con base teórica sobre el funcionamiento de los ecosistemas, entendidos como tramas complejas de intercambios de materia y flujos de energía e información regulada, tanto por la influencia de leyes termodinámicas como por leyes ecosistémicas de equilibrio dinámico espacial y temporal. El segundo, es decir, la cultura, ampliamente debatida como concepto unificador en las ciencias sociales, explica los procesos adaptativos de los seres humanos a los límites impuestos por los ecosistemas y estudia las causas y efectos de esa intervención humana sobre los ecosistemas (Farhad 2012).

De esta misma manera, es importante la incorporación de nuevos instrumentos de análisis que estén basados en una prospección holística para lograr una interacción eficaz y efectiva entre ciencias sociales y naturales. Entre ellos, el marco de los sistemas socio-ecológicos (SSE), utilizado por primera vez por Berkes y Folke (1998), con el objetivo de dar el mismo peso tanto a la dimensión social como a la natural.

Se denominan SSE aquellos sistemas en los que múltiples componentes culturales, políticos, sociales, económicos, ecológicos, tecnológicos y otros están interactuando. Tal es el caso de los sistemas de producción agroecológicos, caracterizados por ser emprendimientos productivos arraigados en la racionalidad ecológica campesina de la agricultura tradicional, con tecnologías y prácticas de manejo de los recursos naturales relacionadas a su cosmovisión cultural (vínculo que se establece entre el ser humano y la naturaleza), con propias formas de organización para el trabajo y comercialización, basados en dinámicas sociales de cooperación y asociatividad.

A decir de Altieri (1995) y Gliessman (2002), los sistemas de producción fundados en principios agroecológicos son biodiversos, resilientes, eficientes energéticamente, socialmente justos y constituyen la base de una estrategia energética y productiva fuertemente vinculada a la soberanía alimentaria. Los principios básicos para una acertada gestión en los emprendimientos agroecológicos incluyen el reciclaje de nutrientes y energía, la sustitución de insumos externos, el mejoramiento de la materia orgánica y la actividad biológica del suelo, la diversificación de las especies de plantas y los recursos genéticos de los agroecosistemas en tiempo y espacio, la integración de los cultivos con la ganadería, y la optimización de las interacciones y la

productividad del sistema agrícola en su totalidad, en lugar de los rendimientos aislados de las distintas especies (Gliessman 2002). Esta definición de los sistemas de producción agroecológicos establece que sus principios son universales; en cambio, las tecnologías y prácticas son locales, pues estas difieren de acuerdo a los contextos biofísicos (clima, suelo, biodiversidad) y culturales (costumbres, tradiciones) del territorio.

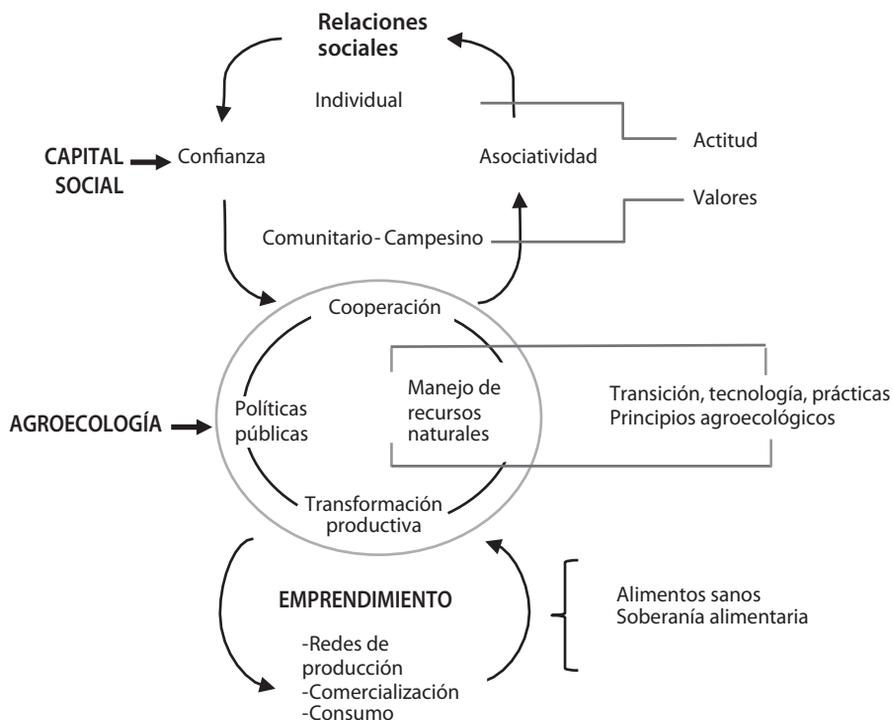
La agroecología tiene sus bases en la ciencia agrícola, ciencia agraria, en el análisis de agroecosistemas, en estudios sobre el desarrollo rural, en la sociología y antropología y han influido en su concepción y desarrollo, la etnología, los estudios campesinos, el ambientalismo, la economía ecológica y la ecología política (Altieri 1995; Guzmán, González y Sevilla 2000). En palabras de Yurjevic (1996), la agroecología permite mejorar el *stock* de los recursos naturales, aumentar la productividad de los recursos cultivados y potenciar el *stock* de recursos humanos, dotando al campesino del conocimiento para ser un productor eficiente. En tal sentido, la agroecología es considerada como ciencia, práctica y movimiento social conducente no solo a una transformación productiva amigable con el ambiente, sino a una transformación social comunitaria, articulada a los recursos del capital social, tal como se ilustra en el gráfico 1.

Los emprendimientos agroecológicos son impulsados por organizaciones campesinas, con apoyo de ONG y entidades gubernamentales; así, por ejemplo, en Ecuador pequeños productores con emprendimientos agroecológicos se han organizado para incursionar en la venta directa en los mercados locales, principalmente a través de la modalidad de ferias solidarias. La primera experiencia en el país fue en la provincia de Pichincha, donde desde el año 2000 se inició la comercialización de productos en tiendas y puntos de venta en espacios públicos y en el año 2002 se iniciaron las ferias agroecológicas en otras zonas del país (Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología 2010).

## Agroecología y capital social campesino

La Coordinadora Europea Vía Campesina (2014) percibe la transformación social desde la producción y lucha campesina que va más allá de la aplicación de técnicas o prácticas agroecológicas. Esta perspectiva campesina

Gráfico 1  
**Recursos del capital social vinculados a los emprendimientos agroecológicos**



Elaboración propia.

plantea cuatro principios: 1. El sentimiento: parte esencial de la agroecología basado en la conciencia, el amor y el respeto a la tierra, a la naturaleza y a todas las formas de vida; 2. La comunidad: la agroecología recupera y refuerza la confianza y la cooperación dentro y entre las comunidades, grandes o pequeñas, donde supone un cambio de valores que implica pasar del individualismo a la cooperación, defender las relaciones sociales igualitarias y recuperar el sentido comunitario; 3. Derechos campesinos: derechos como el acceso a las semillas, a la tierra, al agua y a otros comunes son un requisito esencial de la agroecología; y 4. Lucha y transformación social: es necesaria

la articulación campesina y el fortalecimiento de las bases para avanzar en la propuesta política, en la que la agroecología se constituye en una bandera política de cambio social. Por lo tanto, la agroecología constituye también una propuesta política, asumida por las organizaciones campesinas alrededor del mundo, en su lucha por la soberanía alimentaria.

Desde esta perspectiva, y desde un accionar sociopolítico, Calle y Gallar (2010) señalan que la agroecología incide, en su mirada y en su praxis, sobre los procesos de cooperación que construyen estilos alimentarios (redes de producción, distribución, comercialización y consumo) equitativos y sostenibles. Otra óptica del cooperativismo la presenta Kliksberg (2012), cuando, al citar a Graziano Da Silva –director de la FAO para ese momento– (FAO 1994), destaca que este funcionario ve en la potenciación de las cooperativas de agricultores pobres un arma maestra en la lucha contra el hambre. Más adelante refiere que organizaciones como la FAO necesitan cooperativas y organizaciones de productores fuertes como socios clave en el esfuerzo para eliminar el hambre que sufren cerca de mil millones de personas.

Calle, Vara y Cuéllar (2006) plantean un modelo que articula los recursos asociados del capital social comunitario con los emprendimientos agroecológicos. A decir de los autores, es una visión de alcance medio, mas no una omnicompreensiva narrativa social, en torno a tres grandes dimensiones en las que se funden lo ecológico y lo social en aras de dicha transición. Ellas son: a) la micro-socio-cultural o de dinámicas de cooperación, que afecta las dimensiones personales de cambio; b) la sociopolítica o de instituciones, bien sociales o públicas; y c) la ecoestructural o relativa a los circuitos de manejo de recursos naturales y de las tecnologías asociadas que posibilitan dichos circuitos, incluyendo los manejos de unidades productivas.

Cuéllar y Calle (2009) explican que la transformación social agroecológica debería desarrollar relaciones sociales tendientes a obtener una transición agroecológica en los territorios basadas en la equidad, la horizontalidad, la solidaridad y el apoyo mutuo, en lugar de la competitividad y las formas conflictuales que promueve el paradigma económico hegemónico desde su configuración en el liberalismo histórico. Por otro lado, Sandoval (2013) explica que la transformación social, vista desde el ámbito rural, se muestra como un proceso a largo plazo sin resultados finales o acabados y realizados para adaptar a una sociedad a las nuevas dinámicas socioculturales, ele-

mentos de identidad y pertenencia; es más, se observa que, para alcanzar procesos de transformación productiva, los países desarrollados se enfocan en la investigación y la innovación mientras que los países en desarrollo se concentran en la modificación de su estructura productiva.

Adicionalmente, Lotero y Hernández (2002) plantean que los procesos actuales de transformación productiva suponen la existencia de condiciones favorables que impulsen el empoderamiento y la participación activa de la sociedad hacia dicho objetivo. Por esta razón, se requiere crear condiciones de confianza hacia las instituciones públicas, avanzar del individualismo al colectivismo y promover la eficiencia institucional, entre otros aspectos, que contribuyan a crear un buen clima social y que influyan positivamente en lograr la competitividad sistémica; es decir, incrementando la productividad y garantizando principios de equidad.

En concordancia con estos autores, Rivas (2007) señala que para alcanzar una transformación social agroecológica es necesario tener en cuenta dos condiciones fundamentales. En primer lugar, en el caso del capital social, indica que, si bien la confianza está presente en algunas personas de forma natural o adquirida, y que puede y debe ser trabajada, también esa condición o resultado en acciones cooperativas-solidarias es muy difícil de encontrar o alcanzar.

Por otro lado, señala que para conseguir aportes del capital social como recurso promotor del desarrollo de sistemas de producción agroecológicos se requiere como punto de partida tomar en cuenta los siguientes elementos: a) en los diferentes niveles de gobierno, es necesario elaborar y apoyar políticas públicas de agricultura familiar de cuño agroecológico, visualizando el desarrollo sustentable de parcelas y comunidades agrícolas; b) hacer uso de la voluntad solidaria de las más diversas personas para iniciar trabajos de aproximación, extensión y convivencia que visualicen la sustentabilidad local y la fraternidad universal entre el hombre y la naturaleza; c) aprovechar la experiencia investigativa para trascender el trabajo académico, rescatando valores intrínsecos de solidaridad y respeto para con el prójimo y la naturaleza presentes en la comunidad campesina; d) hacer del trabajo agroecológico y de construcción de capital social una filosofía de vida, unificando práctica y discurso en una sola expresión a través del ejemplo; y e) dar continuidad a las prácticas agroecológicas, transformándolas en un proceso constante de

recuperación, conservación, supervivencia y cultura que busquen la calidad de vida y la preservación transgeneracional del entorno (Rivas 2007).

Otro aspecto importante en estos procesos es lo relativo al consumo de alimentos como estrategia clave de relación productor-consumidor, a fin de establecer lazos directos a nivel local, permitiendo la conformación de asociaciones o cooperativas autogestionarias y, aunque algunos de ellos tienen un carácter informal, agrupan a personas del mismo territorio con el objetivo de fomentar la relocalización de la alimentación ecológica, mediante las relaciones directas entre consumidores y productores y a través de circuitos cortos de comercialización (Vivas 2010).

De lo anterior se puede deducir que los cambios que se pretendan alcanzar con la transformación productiva implican transformaciones sociales, culturales y ambientales significativas. El estudio del capital social puede hacer un aporte significativo a la construcción de esta visión prospectiva y proactiva de los emprendimientos agroecológicos, basadas en la detección y valoración de las fortalezas y capacidades propias de los grupos, las organizaciones y comunidades campesinas.

## Conclusiones

Las distintas consideraciones expuestas en este trabajo permiten enunciar tres grandes conclusiones. La primera lleva a reconocer que la acumulación de capital social a través de la creación de relaciones de cooperación, confianza y asociatividad en las organizaciones campesinas dedicadas a la producción de alimentos sanos constituye una condición necesaria para hacer viable la gestión de los emprendimientos agroecológicos y una precondition que facilita su inicio; toda vez que las decisiones que toman los agricultores para la transición hacia una producción agroecológica dependen no solo de la tecnología y recursos locales disponibles, sino también de numerosos aspectos del sistema social, económico e institucional circundante.

La segunda conclusión es que, si bien no hay una teoría plenamente consolidada sobre el capital social y solo existen propuestas y sugerencias, no es menos cierto que una cantidad considerable de pensadores coincide en reconocer la importancia y validez que tienen los recursos asociados al capital

social (cooperación, asociatividad y confianza) en las acciones colectivas de las organizaciones campesinas. Tales recursos son elementos fundamentales para alcanzar una soberanía alimentaria sana a partir de la construcción de estilos alimentarios sustentables.

La tercera conclusión es que, aun cuando existe presencia del capital social en el ámbito rural, se requiere crear condiciones para su despegue; la agroecología no es solo un conjunto de tecnologías conducentes a una transformación de sistemas agrícolas de producción convencional (monocultivos y uso de agroquímicos, entre otras) a sistemas de producción agroecológica (agrobiodiversidad y reciclaje de nutrientes, entre otras), sino también es una transformación social que implica articular y promover relaciones entre las instituciones y las organizaciones campesinas para el despegue del capital social en procesos de producción, comercialización y consumo. Se debe agregar que no basta con tener capital social sino, ante todo, de cómo se puede potenciar este recurso en un entorno como el medio rural donde los otros capitales como el económico o humano son escasos.

El análisis construido en esta investigación no es en modo alguno exhaustivo, el proceso de conformación teórica es continuo y podrá validarse en medio real; su análisis permitiría llevar acciones encaminadas a expandir los márgenes de oportunidades y bienestar de las organizaciones campesinas, creando un nuevo escenario de desarrollo de los emprendimientos agroecológicos.

Los temas que serían motivo de futuras investigaciones son las siguientes: ¿Cómo determinar el aporte del capital social en transformaciones agroecológicas? ¿Qué indicadores son los que deben medirse en organizaciones campesinas, para conocer su grado de fortalecimiento en actividades no económicas? ¿Qué factores sociales, económicos y políticos inciden en el desarrollo de los sistemas de producción agroecológicos? ¿Cuáles serían las políticas públicas locales que contribuyan al despegue de los activos del capital social en las organizaciones campesinas con emprendimientos agroecológicos? Durante el levantamiento de información en campo de las futuras investigaciones se sugiere considerar los siguientes parámetros como elementos del capital social: grado de confianza asociativa en las organizaciones; grado de involucramiento en toma de decisiones; grado de participación en el cui-

dado de los bienes comunes; participación en el trabajo de la parcela; y grado de reciprocidad al interior de la organización.

## Referencias

- Altieri, Miguel. 1995. "Bases y estrategias agroecológicas para una agricultura sustentable". *Agroecología y Desarrollo: Revista de CLADES* 8, No. 9: 21-30.
- , y Clara Nicholls. 2007. "Conversión agroecológica de sistemas convencionales de producción: teoría, estrategias y evaluación". *Ecosistemas: Revista Científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente* 16, No. 1: 12-13.
- Ángel, Augusto. 1996. *El reto de la vida. Ecosistema y cultura. Una introducción al estudio del medio ambiente*. Bogotá: Ecofondo.
- Arque, Wilson. 2013. "Factores determinantes de la asociatividad como alternativa para el fortalecimiento de pequeñas y medianas industrias". Tesis doctoral en Administración. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Arriagada, Irma. 2003. "Capital social: potencialidades y limitaciones: analíticas de un concepto". *Estudios Sociológicos: Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal* 9, No. 63: 557-584.
- Berkes, Fikret, y Carl Folke. 1998. *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *The Forms of Capital. In Handbook of Theory and Research for the Sociology Education*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Calle, Ángel, y David Gallar. "Agroecología política: transición social y campesinado". Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural ALASRU. Porto de Galinhas, 19 de noviembre de 2010.
- Calle, Ángel, Isabel Vara y Mamen Cuéllar. 2006. *Soberanía alimentaria: la transición social agroecológica*. Barcelona: Icaria.
- Caporal, Francisco, y José Costabeber. 2004. *Agroecología: algunos conceptos y principios*. Barcelona: Icaria.
- Carrizosa Umaña, Julio. 2001. *¿Qué es ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC) / Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia / Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Centro de Educación y Tecnología (CET). 2018. *Manual de transición para la agricultura familiar campesina*. Santiago: IESS.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Londres: Harvard University Press.

- Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología. 2010. Boletín electrónico. Consulta: mayo de 2018. <<https://es.slideshare.net/delDespojoCrnicas/boletn-de-la-coordinadora-ecuatoria-na-de-agroecologa>>.
- Coordinadora Europea Vía Campesina. 2014. “Agroecología. La transformación social desde la producción de alimentos y la lucha campesina”. Consulta: agosto de 2018. <<http://www.eurovia.org/es/agroecologia-la-transformacion-social-desde-la-produccion-de-alimentos-y-la-lucha-campesina/>>.
- Crutzen, Paul. 2002. *Geology of Mankind. Nature*. San Diego: Macmillan.
- Cuéllar, Mamen, y Ángel Calle. “Sistemas participativos de garantía: poder, democracia y agroecología”. Ponencia presentada en el I Congreso de Sociología de la Alimentación. Gijón, 28 y 29 de mayo de 2009.
- Dirven, Martine. 2003. “Entre el ideario y la realidad”. En Raúl Atria y otros, comps., *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, 397-446. Santiago: CEPAL.
- Durston, John. 2000. “¿Qué es el capital social comunitario?”. *Serie Políticas Sociales*, No. 38: 1-44.
- . 2002. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Santiago: ONU / CEPAL.
- Farhad, Sherman. “Los sistemas socio-ecológicos: una aproximación conceptual y metodológica”. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Economía Crítica de la Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, 18 de febrero de 2012.
- Flora, Jan, y Cornelia Butler. 2003. “Desarrollo comunitario en las zonas rurales de los Andes”. En Raúl Atria y otros, comps., *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, 555-578. Santiago: CEPAL.
- Gliessman, Stephen. 2002. *Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Turrialba: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).
- Gómez Limón, José, Esperanza Vera Toscano y Fernando Garrido Fernández. 2012. “Percepción social de los derechos de propiedad agroambiental. El caso de Andalucía”. *Revista Internacional de Sociología* 46, No. 51: 145-175.
- Guzmán Casado, Gerardo, Mario González de Molina y Eduardo Sevilla. 2000. *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Mundiprensa / Ministerio de Educación y Cultura.
- Heifer-Ecuador. 2014. *La agroecología está presente. Mapeo de productores agroecológicos y del estado de la agroecología en la sierra y costa ecuatoriana*. Quito: Heifer.
- Kliksberg, Bernardo. 2002. *Hacia una economía con rostro humano*. Maracaibo: Universidad del Zulia / Fondo de Cultura Económica.
- . 2012. “La hora de la economía social”. *Diario* (Trujillo), 14 de febrero de 2012, 10. <[https://www.pagina12.com.ar/especiales/archivo/bernardo\\_kliksberg/021-KLIKSBERG.pdf](https://www.pagina12.com.ar/especiales/archivo/bernardo_kliksberg/021-KLIKSBERG.pdf)>.

- López, Macarena, Fernando Martín y Pedro Romero. 2007. *Una revisión del concepto y evaluación del capital social*. Madrid: Universidad de la Rioja.
- Lotero, Jorge, y Juan Hernández. 2002. “Desarrollo local y regiones rurales en Antioquia: papel de la gestión pública en contextos de transformación productiva”. *Territorios: Revista Colombiana* 7: 109-138.
- Martínez, Luciano. 2003. “Capital social y desarrollo rural”. *Íconos*, No. 16: 73-83.
- Miranda, Francisca, y Evelyn Monzó. 2003. *Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile*. Santiago: ONU / CEPAL.
- Newton, Kenneth. 1997. “Social Capital and Democracy”. *American Behavioral Scientist: Journal*, No. 40: 575-586.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 1994. *Participación campesina para una agricultura sostenible en países de América Latina*. Roma: FAO.
- Parker, Cristian. 2001. “Capital social y representaciones socioculturales juveniles: un estilo de jóvenes secundarios chilenos”. En Durston y Miranda, comps., *Capital social y políticas públicas en Chile*, 31-39. Santiago: CEPAL.
- Piselli, Fortunata. 2003. “Capital social: un concepto situacional y dinámico”. En Arnaldo Bagnasco y otros, eds., *El capital social: instrucciones de uso*, 538-553. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pizzorno, Alessandro. 2003. “Por qué pagamos la nafta: por una teoría del capital social”. En Arnaldo Bagnasco y otros, eds., *El capital social: instrucciones de uso*, 19-52. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, Alejandro. 1998. “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”. *Annual Review of Sociology: Journal*, No. 24: 1-24.
- Programa de las Naciones Unidas (PNUD). 2000. *Programa de las Naciones Unidas: informe de desarrollo humano en Chile: asociatividad y capital social*. Santiago: PNUD.
- Putnam, Robert. 1993. “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”. *The American Prospect* 4, No. 13: 35-42.
- Putzel, James. 1997. “Accounting for the Dark Side of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy”. *International Development Journal* 9, No. 7: 939-949.
- Ramírez, Jorge. 2005. “Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam”. *Acta Republicana Política y Sociedad* 4, No. 4: 21-36.
- Razzeto, Luis. 2007. “La economía de la solidaridad: concepto, realidad y proyecto”. En José Luis Coraggio, org., *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, 317-338. Buenos Aires: Altamira.
- Rivas, Tirso. 2007. “Agroecología y redes solidarias (capital social): Maracajá, la búsqueda de un desarrollo sustentable en la región semiárida del Nordeste de Brasil”. Tesis doctoral en Recursos Naturales y Gestión Sostenible. Universidad de Córdoba, España.

- Sandoval, Adriana. 2013. "Nuevas ruralidades: expresiones de la transformación social en México". *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, No. 47: 160-162.
- Schejtman, Alexander, y Julio Berdegú. 2004. "Desarrollo territorial rural". *Debate y temas rurales: Revista Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*, No. 1: 4-46.
- Vivas, Esther. 2010. "Consumo agroecológico: una opción política". *Política social: Revista Viento Sur*, No. 108: 54-63.
- Yurjevic, Andrés. 1996. "El desarrollo sustentable: una mirada actualizada". *Agroecología y desarrollo: Revista CLADES*, No. 10: 10-17.

## **Un problema social: tiempos de espera en la consulta externa del Hospital Carlos Andrade Marín**

*A Social Issue: Waiting Times in the Outpatient Department in  
Carlos Andrade Marín Hospital*

*Um problema social: tempos de espera no ambulatório do Hospital  
Carlos Andrade Marín*

**Patricia Gómez**

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
pattyg\_17@hotmail.com*

**Jairo Rivera**

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
jairo.rivera@uasb.edu.ec*

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.5>

Fecha de presentación: 28 de enero de 2019 • Fecha de aceptación 24 de abril de 2019

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

La presente investigación analiza la gestión del tiempo de espera en la consulta externa del Hospital Carlos Andrade Marín. Inicia con una revisión de la literatura sobre la gestión de la calidad y el modelo de salud en Ecuador. Es un estudio cualitativo que se fundamenta en información primaria recopilada en entrevistas semiestructuradas a informantes clave, y en información secundaria relacionada con los procesos del hospital. Entre los principales resultados se encuentra que existen problemas internos y externos, para lo cual se desarrolla una propuesta de reducción en el tiempo de espera.

**Palabras clave:** sistemas de salud, atención médica, gestión de la calidad.

**JEL:** H75 Administración estatal, autonómica y local: salud, educación y bienestar; I11 Análisis de los mercados de asistencia sanitaria; I18 Política pública, Regulación, Sanidad pública.

## Abstract

The present research analyzes the management of the waiting time in the Carlos Andrade Marín Hospital, one of the most emblematic of Quito. It begins with a literature review on quality management and the health model in Ecuador. Then, it develops the methodological section, being a qualitative study that is based on primary information collected in semi-structured interviews with key informants, and secondary information related to the Hospital's processes. Among the main results is that there are internal and external problems, for which a proposal to reduce the waiting time is developed.

**Keywords:** health systems, medical care, quality management.

**JEL:** H75 State and Local Government: Health; Education; Welfare; Public Pensions; I11 Analysis of Health Care Markets; I18 Government Policy; Regulation; Public Health.

## Resumo

A presente investigação analisa o gerenciamento do tempo de espera no ambulatório do hospital Carlos Andrade Marín, um dos mais emblemáticos de Quito. Começa com uma revisão da literatura sobre gestão da qualidade e o modelo de saúde no Equador. Então passou a ser a seção metodológica, sendo um estudo qualitativo baseado em informações primárias coletadas em entrevistas semiestructuradas com informantes-chave e informações secundárias relacionadas aos processos do Hospital. Entre os principais resultados está a existência de problemas internos e externos, para os quais é apresentada uma proposta de redução do tempo de espera.

**Palavras-chave:** sistemas de saúde, assistência médica, gestão da qualidade.

**JEL:** H75 Administração estadual, autônoma e local: saúde, educação e bem-estar; I11 Análise de mercados de saúde; I18 Políticas públicas, regulação, saúde pública.

## Introducción

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar” (ONU 1948, 7). En Ecuador, los principales derechos de los ciudadanos se resumen en el artículo 3 de la Constitución de la República (EC 2008), cuya primera letra, establece como deber primordial que el Estado debe garantizar para todos los habitantes del país, sin discriminación alguna: “el acceso a la educación, salud, alimentación, seguridad social y el agua”. En ese mismo contexto, la Ley Orgánica de Salud (EC 2012), en su artículo 1, hace énfasis a la garantía de la salud como derecho de los ecuatorianos, determinando que es importante “regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud consagrado en la Constitución Política de la República”.

Por tal razón, a través del tiempo se han priorizado aquellas políticas públicas enfocadas principalmente en la salud, las cuales pretenden resolver los problemas del país de manera holística, que afectan directamente la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, aún no ha sido tarea fácil resolver los temas relacionados con la garantía de la atención médica oportuna en las unidades públicas del país, donde los pacientes en algunas ocasiones deben esperar semanas o meses para ser atendidos por el personal médico.

El presente estudio tiene como objetivo principal determinar acciones, mediante la gestión por procesos, que permitan reducir el tiempo de espera de los pacientes –desde que surge la necesidad de la cita médica hasta que es efectivamente atendido por un especialista en la consulta externa– en el Hospital Carlos Andrade Marín (HCAM). El HCAM es uno de los hospitales más emblemáticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y es una de las tres unidades correspondientes al tercer nivel de atención, atiende patologías de alta complejidad, cuya organización ha sido foco de interés para la población y es precisamente donde se han suscitado varias quejas por parte

de sus usuarios. En este proceso se analiza la lista de espera del servicio de consulta externa, el proceso de asignación de turnos y se establecen estrategias mediante el uso de herramientas de calidad que permitan reducir el tiempo de espera de los pacientes para ser atendidos.

Este estudio parte de una revisión de la literatura relacionada con la gestión de procesos y la gestión de la calidad de la salud. En cuanto a la metodología, es de tipo descriptivo transversal, debido a que se ha investigado la situación en un punto del tiempo con un grupo específico de personas, utilizando el método deductivo. La recopilación de la información ha sido realizada a través de fuentes primarias, tales como personal responsable del proceso de agendamiento de citas médicas, pacientes, profesionales de la salud y funcionarios administrativos del HCAM e IEISS, a quienes se les ha aplicado entrevistas individuales y grupales; y las fuentes secundarias son: las agendas de pacientes, encuesta de satisfacción, procesos documentados y documentos oficiales.

Entre los principales resultados de la investigación, se ha encontrado que existen problemas dentro de los procesos ligados a la consulta externa del Hospital Carlos Andrade Marín. Ante ello, se propusieron estrategias, actividades, riesgos y sus contramedidas, con la finalidad de resolver los problemas en el proceso de asignación de turnos; es decir, medidas que impacten en mejorar el tiempo de espera para recibir una atención efectiva por un especialista. Sin embargo, varias acciones sugeridas involucran a instancias externas al HCAM, tales como unidades médicas de la seguridad social, Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entre otras, de manera que, si no existe una cohesión entre las entidades responsables, no se podrá poner fin al problema de los tiempos de espera.

La investigación se estructura así: en la siguiente sección se realiza la revisión de la literatura sobre la gestión de la calidad y el modelo de salud en Ecuador; posteriormente, se presentan la metodología y las fuentes de información; luego, se desarrollan los resultados y su interpretación; por último, en la última sección, se presentan las conclusiones del estudio.

## Revisión de literatura

La gestión de la calidad es crucial para el mejoramiento continuo del servicio y la satisfacción del cliente. El Comité Europeo de Normalización (2015) afirma que la gestión basada en procesos tiene como objetivo principal la mejora sistemática, priorizando aquellos que son considerados como esenciales para la supervivencia de la organización; además, es importante considerar que los procesos que se encuentran interrelacionados óptimamente hacen que contribuyan de mejor manera a la eficacia y eficiencia de la institución en el logro de sus objetivos.

La estructura de los procesos está compuesta por elementos técnicos y humanos en que la solución de los mecanismos técnicos generalmente involucra trabajar sobre varias causas debido a que, normalmente, la problemática es la consecuencia de un conjunto de errores; en la identificación de los problemas involucrados en la calidad, es importante el análisis de un conjunto de mecanismos como mano de obra, materia prima, maquinaria, métodos, medioambiente, medición, mejora, gestión y recursos (Blandón 2013).

Los centros hospitalarios alrededor del mundo funcionan a partir de una cantidad enorme de procesos que se encuentran interrelacionados entre distintos departamentos; en este ciclo intervienen insumos, mecanismos, controles y salidas; a su vez, importa el alcance, los actores y sus actividades, informes documentados, evaluaciones y la mejora continua (Pérez 2004); en ese sentido, resulta de crucial importancia la gestión de la calidad de los centros hospitalarios.

En Ecuador, el Sistema Nacional de Salud se ha caracterizado por estar “fragmentado, centralizado y desarticulado en la provisión de servicios de salud” (Ministerio de Salud Pública 2012, 23). En apego a sus responsabilidades, el Ministerio de Salud Pública oficializa el Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) que plasma las directrices específicas que han permitido operativizar la normativa legal, especialmente la estipulada en la Constitución de la República del Ecuador; la gestión se realiza mediante la aplicación de un modelo de salud y la articulación de la Red Pública Integral de Salud.

Este modelo tiene como objetivo incorporar una estrategia que integre a cuatro niveles de atención médica, las cuales se clasifican según su capacidad

resolutiva, permitiendo así que los servicios se orienten hacia la promoción de salud y prevención de enfermedades. Así, también, prevé fortalecer el proceso de recuperación, rehabilitación y cuidados paliativos, garantizando la calidad de la atención, mediante el acceso efectivo, universal y gratuito.

El Manual MAIS del Ministerio de Salud Pública (2012) sostiene que el primer nivel de atención es la puerta de entrada a la red y se compone de atención extramural e intramural. El segundo nivel de atención representa el escalón inmediato para la referencia de aquellos casos que no han sido resueltos en el primer nivel, y está constituido por aquellos establecimientos que brindan servicios de atención ambulatoria especializada, cirugías, hospitalización y hospitalización del día, y presenta dos categorías, ambulatoria (servicios sin internación) y hospitalización (servicios con internación). El tercer nivel está compuesto por establecimientos de referencia nacional, donde se brinda atención a pacientes con patologías más complejas, de todos los lugares del país, mediante el uso de equipos con tecnología de punta y se encuentran preparados para realizar trasplantes. El cuarto nivel brinda servicios especializados, cuyo objetivo principal se centra en realizar investigaciones en materia de salud con base a experimentos clínicos.

La estructura desarrollada desde el MAIS propone una organización del sistema de salud, sin embargo, su implementación todavía presenta desafíos, pues la existencia de “largos tiempos de espera es un problema común en hospitales y centros de salud urbanos en el Ecuador” (Hermida, Laspina e Idrovo 1996, 95).

Para el Ecuador existen investigaciones interesantes relacionadas con los tiempos de espera en centros hospitalarios, aunque todavía resultan escasos. Dichas investigaciones, por un lado, se enfocan en el análisis de los procesos relacionados con la gestión de la calidad en los tiempos de espera; y, por otra parte, se asocian con análisis estadísticos de optimización de funciones objetivos relacionadas con la minimización de los tiempos de espera.

La investigación realizada por Hermida, Laspina e Idrovo (1996) pertenece al primer grupo de investigaciones e indaga sobre los tiempos de espera en un centro de salud del Ecuador, ubicado en La Troncal (Cañar); en este estudio se aborda el problema mediante técnicas relacionadas con el mejoramiento de la calidad, a través del análisis de procesos. Como resultado se encontró que existen procesos críticos relacionados con la documentación de

las personas, asignación de turnos a los médicos, horarios de saturación, y poca interacción entre los distintos actores.

El estudio realizado por Gutiérrez, Recalde, Guevara y Rivadeneira (2009) se asocia al segundo tipo de investigaciones, y desarrolla una propuesta de optimización de los tiempos de espera del Hospital Eugenio Espejo ubicado en Quito; para ello, mediante procesos de optimización matemática, se realizó una modelización, simulación y minimización de los tiempos de espera; y se obtuvo como resultado que existen problemas relacionados con un número inadecuado de personal, horarios de atención, y agendamiento de citas. En esa misma línea, Velázquez y Vinuesa (2017) realizan un análisis de teoría de colas a los sistemas de gestión de los centros de atención primaria, en los que, optimizando la distribución de pacientes y médicos y evitando cuellos de botella, se pueden reducir los tiempos de espera de las personas.

Del análisis de la literatura se encuentra que los tiempos de espera son importantes dentro de la calidad de los centros de atención de salud; existen investigaciones relacionadas con la temática, pero aplicadas en otros contextos, en distinto tiempo y con diversas metodologías. En ese sentido, este estudio pretende ser un aporte al análisis de los tiempos de espera del HCAM, aplicando técnicas relacionadas con la gestión de la calidad.

El HCAM es uno de los hospitales más emblemáticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro de la provincia de Pichincha. Esta institución ha brindado atención a sus pacientes durante 47 años, el hospital es de tercer nivel y cuenta con servicios de atención ambulatoria, hospitalización (en áreas clínicas y quirúrgicas), además de los servicios de ambulancia, cuidados intensivos y emergencia (tanto de adultos como de pediátricos); y, durante los últimos años se han realizado trasplantes de hígado, riñón, córnea y pulmón.

## Metodología

Esta investigación usa una metodología cualitativa que se fundamenta en información primaria y secundaria. Por una parte, las fuentes primarias de información han sido las entrevistas en profundidad y grupos focales a funcionarios y pacientes. Por otra parte, para el análisis de procesos e iden-

tificación del estado situacional, se han utilizado fuentes secundarias, tales como bases de datos, archivos públicos de la organización, y normativa legal nacional; adicionalmente, se ha realizado una revisión literaria de documentos oficiales y revistas científicas que se establecen mecanismos para recopilar información, realizar un diagnóstico, y proponer soluciones para resolver el problema.

En este estudio se han utilizado herramientas de calidad que permitan organizar al proceso de asignación de turnos en la consulta externa y reducir el tiempo de espera del paciente para recibir una atención efectiva. En contexto con lo anterior, es importante citar al Comité Europeo de Normalización (2015), el cual indica que, mediante procesos, se puede mejorar la satisfacción del cliente, satisfaciendo sus necesidades, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la organización para lograr sus objetivos.

Finalmente, se ha sistematizado y consolidado la información recopilada, con el fin de determinar las causas y efectos del problema, proponer el plan de acción y, a su vez, evaluar riesgos y sus contramedidas.

## **Levantamiento de información**

Para el diagnóstico del proceso de asignación de citas médicas en la consulta externa, se han realizado entrevistas individuales y grupales. El equipo ha sido conformado por 9 pacientes de la consulta externa, personal de atención al cliente involucrado en el proceso, y funcionarios médicos y administrativos tomadores de decisiones. Se ha realizado una selección aleatoria de pacientes, atendidos por primera vez en una especialidad, durante la salida o ingreso de su consulta. El levantamiento de información se fundamenta en el muestreo teórico, y ha sido generado hasta que sus respuestas se volvieron recurrentes.

A partir de los datos proporcionados, se han agrupado ideas afines, como línea base para identificar causas, efectos, y estrategias orientadas a resolver problemas, determinar los posibles riesgos y sus contramedidas, considerando la posibilidad de implementación.

## Herramientas de planificación y gestión de la calidad

Con la finalidad de determinar alternativas para la resolución de problemas, un diagnóstico e identificar estrategias, a continuación, se detallan los métodos desarrollados en este estudio (Camisón, Cruz y Gonzales 2006):

Tabla 1  
Aplicación de herramientas de calidad para la resolución de problemas

Herramientas	Identificación del problema	Definir el problema
¿Cuál es el problema?	Identificar problemas.	Diagrama de afinidad.
¿Cuáles son las causas?	Identificar causas raíz del problema.	Diagrama de relaciones.
¿De qué forma se lo resuelve?	Identificar todas las soluciones del problema.	Diagrama de árbol.
¿Qué decisión tomar?	Seleccionar la mejor solución.	Diagrama de priorización o Diagrama matricial.
¿Cuándo y cómo actuar?	Planificar la puesta en práctica de la mejor solución.	Diagrama de proceso de decisión o Diagrama de flechas.

Fuente: Vilar, Gómez y Tejero (1997).  
Elaboración propia.

Con el diagrama de afinidad se han consolidado las ideas afines, agrupándolas –entre sí– en factores más amplios. Con base en estos últimos se ha construido el diagrama de relaciones, el cual sirve para identificar causas (mayor número de flechas salientes) y efectos (mayor número de flechas entrantes), determinándose así aquellos factores clave. A partir de la detección de las causales, con el diagrama de árbol, se ha organizado y graficado estrategias con sus respectivas actividades, para cumplir el objetivo de esta investigación. El diagrama de priorización, para la toma de decisiones, jerarquiza actividades, temas, y características de productos o servicios, a partir de un criterio de asignación de puntajes y de su ponderación. Finalmente, el diagrama de decisiones, permite determinar riesgos y medidas de contingencia que se presenten en el plan de acción.

## Resultados

### **Determinación de problemas identificados en el proceso de agendamiento**

En el año 2017, el 15% de las citas atendidas provienen de unidades médicas de primer nivel, ocupándose turnos que pueden ser asignados a otros pacientes de mayor prioridad. También se ha identificado que existen pacientes que, por su ubicación geográfica, deben ser atendidos en otras unidades médicas (provenientes de Guayas, Santa Elena, El Oro, Loja, entre otras provincias).

Seguidamente, se ha realizado una revisión del proceso de agendamiento de citas médicas, y, mediante la documentación y la experiencia de los funcionarios, se han levantado observaciones identificando causas y efectos del problema. Este análisis tiene tres componentes (internos, externos y pacientes).

### **Problemas internos para el agendamiento de citas**

- Ausencia de definiciones internas: existen casos que carecen de términos homologados dentro de la organización o definidos de manera oficial, afectando al entendimiento de las metodologías, y procesos internos.
- Falta de aplicativos informáticos estandarizados: cuando la unidad médica no dispone de la capacidad para asignar un turno, el usuario ha realizado una visita innecesaria, y su necesidad no es registrada en algún aplicativo informático; por tal razón la cita no es asignada automáticamente cuando existen espacios disponibles.
- Falta de revisión constante de la normativa: el uso de términos que se maneja en el proceso no corresponde a los descritos en la normativa y/o manuales vigentes del MSP.
- Los médicos se ausentan y los pacientes tienen que volver al final de la lista: existen casos en que el médico genera permisos, vacaciones, congresos, reuniones, entre otros, lo que ocasiona el reagendamiento para el

final de la lista de espera, dilatando el tiempo para recibir una atención efectiva.

- Falta de contrarreferencia de los pacientes por parte de los médicos del HCAM: existe dificultad para que el médico envíe al paciente a una unidad inferior, porque este prefiere atenderlo y no dejar su caso para poder monitorearlo, o porque no existe disponibilidad.
- Falta de un filtro médico adecuado en el triaje<sup>1</sup> de agendamiento: una vez que se le asigna un turno médico, existe el triaje que se determina si el paciente es de tercer nivel, adicionalmente se revisa la documentación para ser atendido. Sin embargo, el personal asignado para este filtro no es médico sino administrativo, por tal razón el criterio no es adecuado.
- No se dispone de alternativas de solución para la gestión del requerimiento del usuario al momento que lo solicita: cuando el paciente debe ser atendido en otra unidad médica de la red de salud, no se garantiza su turno y más aún la resolución de su problema de salud.

### **Problemas externos para el agendamiento de citas**

- Ausencia de un proceso sistematizado para las unidades médicas del III nivel: el proceso de agendamiento de citas médicas no es divulgado y homologado con el resto de unidades médicas, lo cual impide que exista una cohesión que permita generar colaboración entre sí.
- Falta de control y evaluación del proceso para la mejora continua: no se dispone de un mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación del proceso, lo que no permite identificar debilidades para realizar mejoras.
- Agendas médicas abiertas para todos los niveles de atención: el hospital tiene abiertas las agendas médicas. Esto implica que cualquier casa de salud (pública o privada), de los diferentes niveles de atención, pueda asignar una cita médica.
- Las unidades del nivel de inferior tienen bloqueadas las agendas para asignación de turno: el cierre de las agendas de los hospitales del segundo nivel ha hecho que el hospital no pueda asignar turnos. Y, al no encon-

---

1. Se entiende como la categorización del paciente, según su prioridad de atención. Entrevista.

trar alternativas para evacuar al paciente, debe seguir atendiéndolo. Las justificaciones se alinean para un colapso en los filtros de atención (nivel I y II).

- No existe en la ciudad de Quito puertas de entrada a la red para la atención en salud: al no existir en el área urbana de Quito unidades del primer nivel, las del segundo colapsan al funcionar como puerta de entrada para resolver los problemas de salud de la población.

### **Análisis de la problemática mediante entrevistas con los pacientes**

- El usuario reacciona de manera negativa cuando no se le asigna un turno: el paciente ha indicado que tardan de dos a seis meses para recibir una atención efectiva por un especialista. En el caso de los dos meses o menos, se debe a la gestión de los médicos para asignarles citas. Generalmente los pacientes se ven la necesidad de soportar la espera por la falta de alternativas y de ingresos para seguir un tratamiento en un hospital privado.
- El paciente no está siendo correctamente informado sobre el funcionamiento de la red pública de salud: los pacientes, por desconocimiento, acuden a la unidad médica exigiendo atención, sin haber sido valorados previamente en un nivel inferior. Sin embargo, manifiestan su inconformidad al no acceder a un turno. Así también los usuarios se niegan a recibir ayuda de otra unidad médica, exigiendo ser atendidos en el HCAM.
- Los diagnósticos médicos no son acertados oportunamente: algunos usuarios han coincidido en que solicitaron cita médica en los niveles inferiores, consiguiéndola después de un largo tiempo; sin embargo, con el tratamiento no hubo mejoría en su salud, y luego de un tiempo han acudido a la emergencia del HCAM; en ese momento se le indica la existencia de enfermedades irreversibles por falta de oportunidad en la atención.

## Análisis de resolución de problemas mediante el uso de herramientas de calidad

### Diagrama de afinidad

Una vez recopilada la información de todos los actores involucrados, se han agrupado ideas relacionadas, en componentes más amplios, según la siguiente tabla:

Tabla 2  
Diagrama de afinidad

Lluvia de ideas (problemas)	Agrupación o afinidad
Mal uso de los términos involucrados en el proceso.	Falta de revisión constante de la normativa.
Falta de revisión de la normativa.	
Falta de definiciones claras para determinar un estándar respecto del tiempo que el paciente debe esperar para ser atendido sin que afecte su condición.	Ausencia de definiciones internas.
Cierre de agendas del segundo nivel de atención.	Las unidades del nivel de inferior tienen bloqueadas las agendas para asignación de turno.
Las unidades de segundo nivel no siempre reciben pacientes que deben ser enviados desde el HCAM.	
El primer nivel y prestadores externos pueden agendar citas al HCAM.	Agendas médicas abiertas para todos los niveles de atención.
Agendas del tercer nivel abiertas para cualquier nivel de atención.	
Los médicos no quieren enviar a otra unidad médica a los pacientes que no pertenecen al HCAM.	Falta de contrarreferencia de los pacientes por parte de los médicos del HCAM.
Es cultural, los pacientes no aceptan ser atendidos en otras unidades médicas.	El paciente no está siendo correctamente informado sobre el funcionamiento de la red pública de salud.
Los pacientes no saben a dónde acudir para ser atendidos por un especialista.	
Los usuarios desconocen la articulación de la red por eso exigen atención en el HCAM.	

Lluvia de ideas (problemas)	Agrupación o afinidad
El paciente se enoja cuando no se le asigna un turno médico.	El usuario reacciona de manera negativa cuando no se le asigna un turno.
No existe un proceso sistematizado para las unidades médicas del III nivel.	Ausencia de un proceso sistematizado para las unidades médicas del III nivel.
No existe registro de los pacientes que no han podido ser asignados con una cita.	Falta de aplicativos informáticos estandarizados.
Falta de aplicativos informáticos para la asignación óptima de turnos.	
Falta de estandarización de la información.	
No existe el seguimiento para la articulación de la red de salud.	Falta de control y evaluación del proceso para la mejora continua.
Las autoridades desconocen de los inconvenientes que se presentan en el proceso.	
No existe el seguimiento del proceso de agendamiento de citas médicas para mejorarlo.	
Triaje inadecuado para el agendamiento.	Falta de criterios para realizar un agendamiento adecuado.
El paciente en la ventanilla se entera de que no está asegurado y hace una visita en vano.	No se dispone de alternativas de solución para la gestión del requerimiento del usuario al momento que lo solicita.
El paciente debe acudir más de una vez para recibir una cita médica.	
No existen unidades médicas de primer nivel en la ciudad de Quito.	No existe en la ciudad de Quito puertas de entrada (nivel I) a la red para la atención en salud.
Cuando los médicos se ausentan, los pacientes tienen que volver al final de la lista de espera.	Los médicos se ausentan y los pacientes tienen que volver al final de la lista.
Los diagnósticos médicos por parte de las unidades inferiores no son acertados ni oportuna.	Los diagnósticos médicos no son acertados ni oportunamente.

Fuente: estudio de campo.

Elaboración propia.

## Diagrama de relaciones

A partir de las relaciones encontradas se han identificado las causas principales en la asignación de citas para la consulta externa como se muestra a continuación:

- Ausencia de definiciones internas.
- Ausencia de un proceso sistematizado para las unidades médicas del III nivel.
- Falta de control y evaluación del proceso para la mejora continua.
- No existen en la ciudad de Quito puertas de entrada (nivel I) para la red para de atención en salud.
- Los diagnósticos médicos no son acertados oportunamente.
- Falta de revisión constante de la normativa por parte de los funcionarios.

El resto de factores analizados ha sido identificado como efectos (ver gráfico 1).

## Diagrama de árbol

Considerando las causas identificadas previamente, a continuación, se proponen alternativas de solución, aunque no siempre puedan ser fáciles de implementarlas, debido a que dependen de factores internos y externos, pero son de alto interés a la población en general, debido al alcance hacia la red de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (ver gráfico 2).

- Implementación de definiciones internas.

Las definiciones deben ser homologadas para las unidades médicas del IESS. De manera que sean determinadas por funcionarios con vasto conocimiento. Es necesario que se establezca un proceso para determinar definiciones oficiales, formalizándose en todas las unidades médicas.

- Generación de procesos sistematizados para la gestión de citas médicas, en las unidades del III nivel: es importante que la implementación, divulgación y seguimiento de procesos permitan el correcto funcionamiento del agendamiento de citas, y se recomienda que estos sean homologados para todos los hospitales.

Gráfico 1  
Diagrama de relaciones

A continuación, se detallan las relaciones existentes entre cada uno de los problemas encontrados (los cuales, para su mejor manejo, han sido codificados con la inicial "P" y un numeral), con la finalidad de determinar si son causas o efectos.

Problemas		P1	P2
P1	Falta de revisión continua de la normativa por parte de los funcionarios.		0
P2	Ausencia de definiciones internas.	0	
P3	Las unidades del nivel de inferior tienen bloqueadas las agendas para asignación de turno.	0	0
P4	Agendas médicas abiertas para todos los niveles de atención.	0	0
P5	Falta de contrarreferencia de los pacientes por parte de los médicos del HCAM.	0	0
P6	El paciente no está siendo correctamente informado sobre el funcionamiento de la red pública de salud.	0	0
P7	El usuario reacciona de manera negativa cuando no se le asigna un turno.	0	0
P8	Ausencia de un proceso sistematizado para las unidades médicas del III nivel.	0	0
P9	Falta de aplicativos informáticos adecuados.	0	0
P10	Falta de control y evaluación del proceso para la mejora continua.	1	0
P11	Falta de un criterio para realizar un agendamiento adecuado.	0	0
P12	No se dispone de alternativas de solución para la gestión del requerimiento del usuario al momento que lo solicita.	0	0
P13	No existe en la ciudad de Quito puertas de entrada (nivel 1) a la red para la atención en salud.	0	0
P14	Los médicos se ausentan, y los pacientes tienen que volver al final de la lista.	0	0
P15	Los diagnósticos médicos no son acertados oportunamente.	0	0

Fuente: estudio de campo.

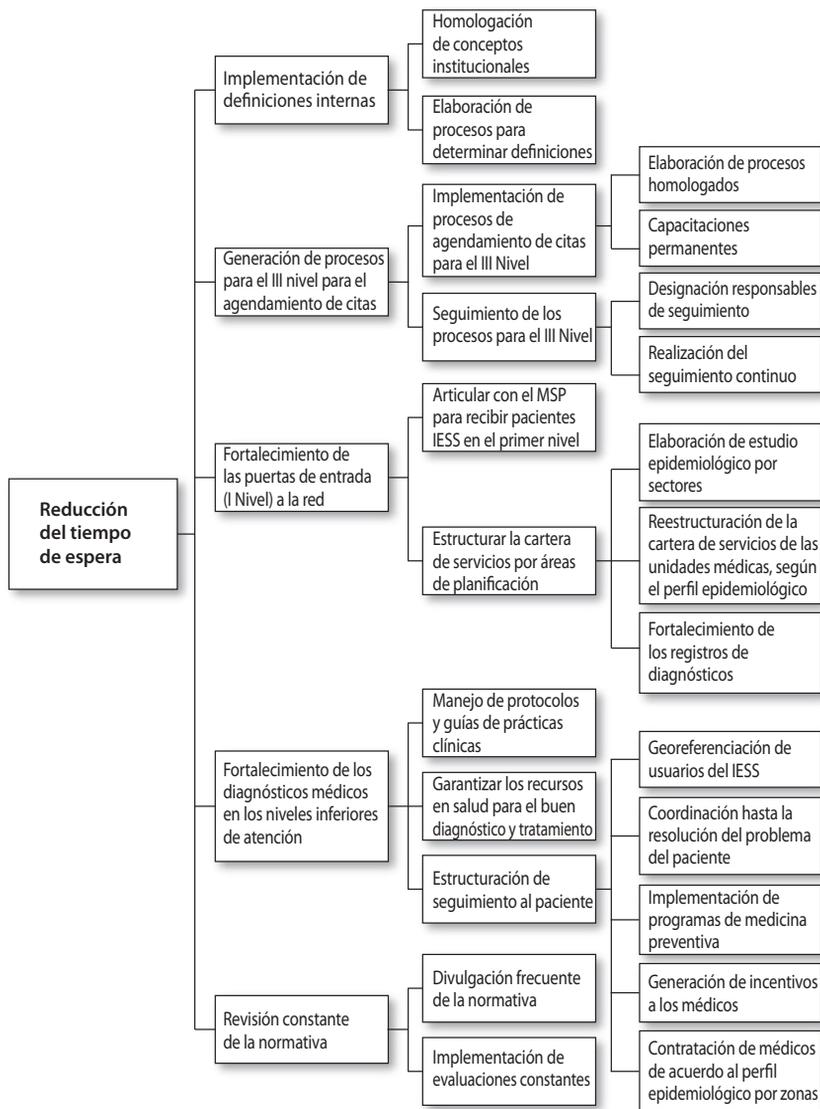
Elaboración propia.

- Fortalecimiento de las puertas de entrada (I Nivel) a la red de salud: la propuesta se basa en la coordinación con el MSP, de manera que el *call center* del IESS pueda agendar directamente a los usuarios de primer nivel, y el MSP sea puerta de entrada. Adicionalmente, con base en los resultados obtenidos a partir de un perfil epidemiológico, se debe rees-

P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	Salidas (causas)	Entradas (efectos)
0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	5	1
0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	9	0
	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	4
0		0	1	1	0	0	0	1		0	0	0	3	6
0	0		0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	7
0	0	0		1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	11
0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
1	1	0	1	1		1	1	0	1	0	1	0	8	0
1	1	0	1	0	0		0	0	0	0	0	0	3	4
1	1	1	1	1	0	1		1	1	0	1	0	10	2
0	0	1	1	1	0	0	0		1	0	0	0	4	5
0	0	0	1	1	0	0	0	0		0	0	0	2	8
1	1	1	1	1	0	0	0	1	1		0	0	7	0
0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0		0	2	3
0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0		4	0

estructurar la cartera de servicios por zonas de planificación, “debido a que la cartera de servicios disponibles debe ser suficiente para responder a las necesidades de salud de la población” (Ministerio de Salud Pública 2012, 91).

Gráfico 2  
Diagrama de árbol



Elaboración propia.

- Fortalecimiento de los diagnósticos médicos en los niveles inferiores de atención: es importante la implementación de protocolos y guías de prácticas clínicas, dentro de todas las unidades médicas, con la finalidad de obtener un diagnóstico y tratamiento oportuno, y resolver el problema en el mismo nivel.

Otro punto es la garantía de los recursos necesarios (medicamentos, insumos, personal, entre otros), evitando trámites engorrosos.

Otra acción es impulsar la salud preventiva y el monitoreo del paciente mediante redes e incentivos para los médicos del IESS, responsabilizándoles la salud de los usuarios asignados por territorio (evitando que se enfermen) y georreferenciándolos.

- Revisión constante de la normativa: se debe establecer un plan de divulgación y capacitación permanente. Así también, se propone que se realicen evaluaciones frecuentes para medir el conocimiento de los servidores con respecto a la normativa (ver gráfico 3).

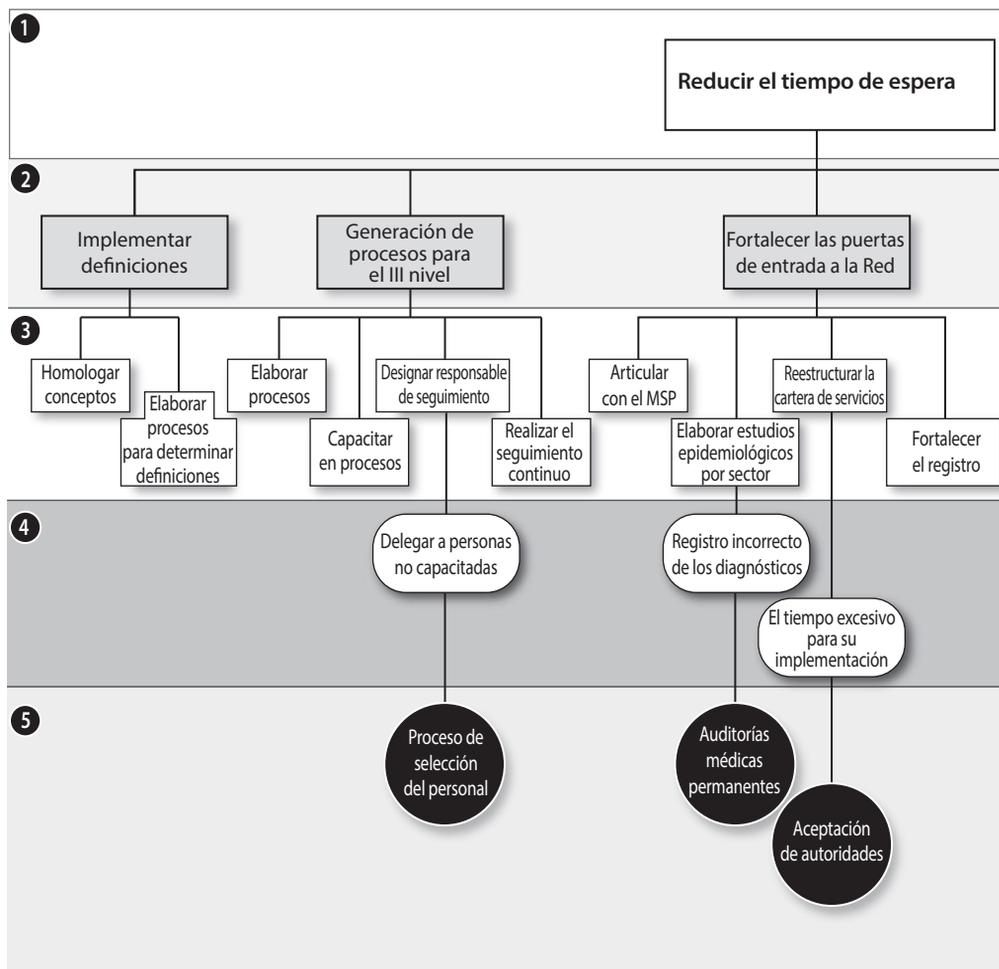
## Diagrama de decisiones

En el gráfico no se muestra la secuencia de pasos que se proponen para resolver el problema. Se han identificado nueve potenciales riesgos y sus contramedidas. Estas han sido categorizadas como: complicadas (x) o ejecutables (o). A continuación, el detalle:

- Generación de procesos sistematizados para la gestión de citas médicas, en las unidades del III nivel: el riesgo es la delegación de responsabilidad a funcionarios no capacitados. La contramedida, ejecutable, es la existencia de un proceso de selección de personal, mediante concurso de méritos, garantizando el mejor perfil.
- Fortalecimiento de las puertas de entrada (I Nivel) a la red de salud: la recomendación para este riesgo es la elaboración de auditorías médicas constantes, seleccionadas aleatoriamente por cada funcionario de salud y garantizar el buen registro del diagnóstico.

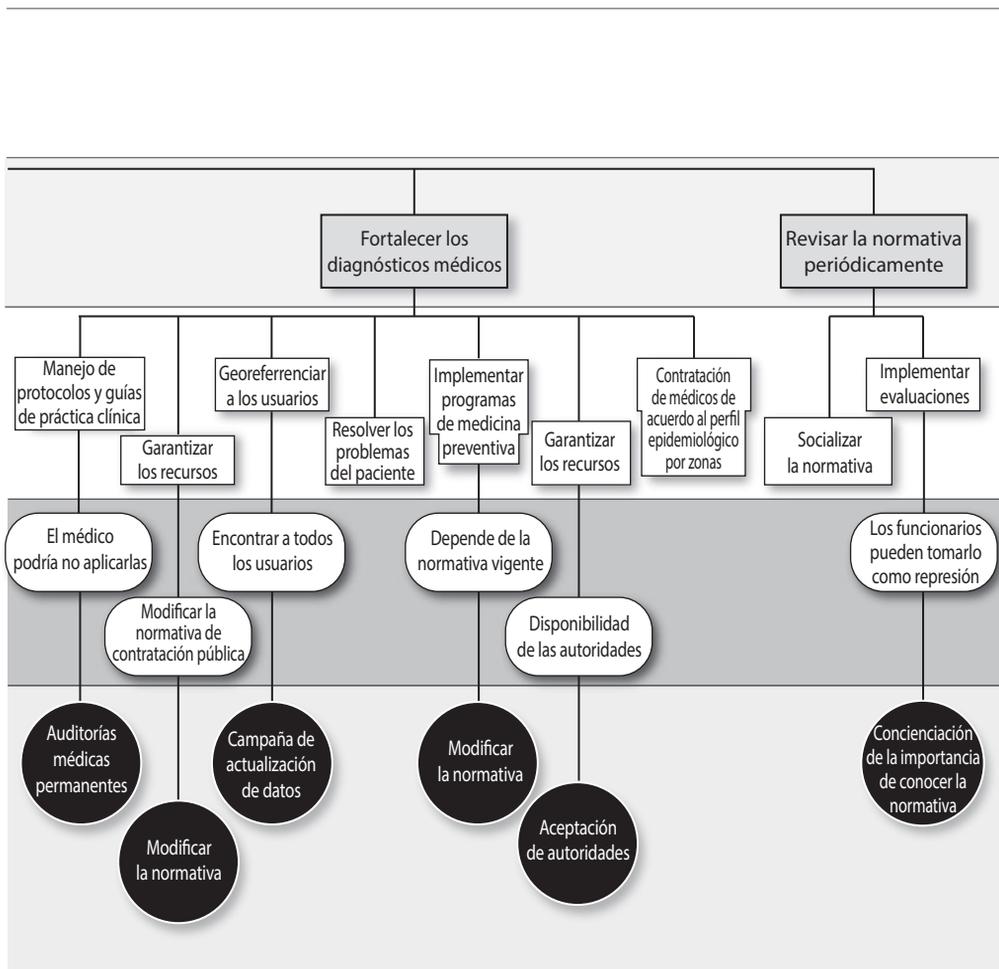
Finalmente, dentro de este grupo de recomendaciones, también se encuentra la reestructuración de la cartera de servicios en las unidades del IESS; esta es una actividad complicada de ejecutar porque depende de fac-

Gráfico 3  
Diagrama de decisiones



- 1 Objetivo
- 2 Opciones de implementación
- 3 Secuencia de pasos de implementación
- 4 Problemas que pueden aparecer
- 5 Contramedidas

Elaboración propia.



tores externos, e implica mover recursos hospitalarios. Además, depende de las autoridades de turno. Por tal razón, la contramedida es coordinar para disponer del apoyo de las autoridades, resultando ser complicado.

- Fortalecimiento de los diagnósticos médicos, de tal manera que sean acertados y oportunos: para disponer de los recursos necesarios, la contramedida es complicada porque se propone modificar la normativa, para facilitar las adquisiciones para el sector de la salud.

Otro posible riesgo es la falta de localización de los pacientes; se debe realizar una campaña comunicacional de actualización de datos. El registro debe ser fácil y accesible (internet, domiciliario, en islas de atención al cliente, etc.).

Al impulsar la medicina preventiva, y los incentivos médicos, depende de la decisión de las autoridades. Esto resulta ser complejo por lo que se recomienda la articulación y coordinación con las respectivas autoridades y modificaciones a la normativa.

- Revisión periódica de la normativa por los funcionarios relacionados con el proceso: los funcionarios pueden ver la recomendación como impositiva; por tal razón, la contramedida recomendada es sensibilizar al personal, respecto a la importancia de aplicar la normativa legal (ver tabla 3).

La matriz de planeación y mejora continua propone la forma de ejecución de las actividades planteadas en los diagramas determinados previamente, de manera que detalla los actores y tiempos estimados de la puesta en marcha del plan de acción que se ha levantado para este documento.

## Conclusiones

La salud es un derecho de las personas que se reconoce dentro de los convenios internacionales y dentro de la normativa del Ecuador. La provisión de la salud presenta desafíos ya que el sistema de salud nacional ha tenido limitaciones relacionadas con fragmentación y limitada articulación; para solucionar este panorama, desde el MAIS, se ha organizado la atención de la salud en cuatro niveles.

Tabla 3  
Matriz de planificación y mejora continua

LOGRO: Reducir el tiempo de espera de los pacientes (desde que surge la necesidad de la cita médica hasta que este efectivamente es atendido por un especialista en la consulta externa)																							
¿Qué?	¿Quién?	¿Cómo?	¿Dónde?	¿Cuándo?												¿Por qué?							
				Año 1						Año 2													
				Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6		
Implementación de definiciones internas	Funcionarios del HCAM	Homologación de conceptos institucionales. Elaboración de procesos para determinar definiciones.	HCAM	X	X																		Ausencia de definiciones interna.
Generación de procesos para el III nivel para el agendamiento de citas	Funcionarios del IEES	Implementación de procesos de agendamiento de citas para el III Nivel Elaboración de procesos homologados. Capacitaciones permanente.	IEES		X	X																	Ausencia de un proceso sistematizado. Falta de control y evaluación del proceso.
		Seguimiento de los procesos para el III Nivel Designación de responsables del seguimiento. Realización del seguimiento continuo.		X																			
Fortalecimiento de las puertas de entrada (I Nivel) a la red.	Autoridades del IEES y del MSP	Articular con el MSP para recibir pacientes IEES (I nivel).	IEES/ MSP				X	X	X	X	X	X	X	X									No existen en la ciudad de Quito puertas de entrada a la red.
	Funcionarios del IEES	Estructurar la cartera de servicios por áreas de planificación Elaboración de estudios epidemiológico por sectores. Reestructuración de la cartera de servicios de las unidades médicas, según el perfil epidemiológico. Fortalecimiento de los registros de diagnósticos.	IEES	X	X	X	X																
Fortalecimiento de los diagnósticos médicos en los niveles inferiores de atención	Personal médico del HCAM	Manejo de protocolos y guías de prácticas clínicas.	HCAM	X	X																		Los diagnósticos médicos no son acertados oportunamente.
	Autoridades del IEES	Garantizar los recursos en salud para el buen diagnóstico y tratamiento.	IEES	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Revisión constante de la normativa	Funcionarios del HCAM	Estructuración de seguimiento al paciente Georreferenciación de usuarios. Coordinación hasta la resolución del problema del paciente. Implementación de programas de medicina preventiva. Incentivos a los médicos. Contratación de médicos de acuerdo al perfil epidemiológico zonal.	HCAM/ IEES	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Falta de revisión constante de la normativa.
		Divulgación de la normativa. Implementación de evaluaciones.	HCAM	X	X																		

Se ha evidenciado que, para la asignación de turnos, han existido importantes problemas, desde la falta de monitoreo y seguimiento de los procesos involucrados, la débil articulación entre las unidades médicas, ya que existen casos de pacientes que no son referidos a tiempo, o en su defecto han recibido atención médica cuando su patología no corresponde al nivel de atención, hasta la falta de la capacidad instalada necesaria para atender a la demanda actual de las unidades médicas; estas causales no han podido ser superadas, de manera que se pueda fortalecer la gestión interna, para la resolución de la problemática.

Como parte de los hallazgos determinados, en relación con los problemas del tiempo de espera prolongado, es importante indicar que no son solo el resultado de las gestiones o decisiones ejecutadas por los administradores del hospital, sino también existen responsabilidades compartidas con actores externos, quienes están involucrados en el proceso, tales como autoridades nacionales del IESS y del MSP. De manera que los factores encontrados no solo tienen un impacto negativo en el hospital, sino también al resto de las unidades médicas, cuya principal causa es la débil gestión y seguimiento dentro de la articulación en la red.

Después de levantar varios elementos que han permitido determinar las principales causas de la problemática se tiene que existe ausencia de definiciones internas; ausencia de un proceso sistematizado para las unidades médicas del III nivel; falta de control y evaluación del proceso para la mejora continua; no existen en la ciudad de Quito puertas de entrada (nivel I) a la red para la atención en salud; los diagnósticos médicos no son acertados oportunamente; falta de revisión constante de la normativa por parte de los funcionarios. Estas acciones han involucrado a varios responsables y para lograr resultados se requiere de estrategias implementadas dentro y fuera de la casa de salud, las cuales no resultan ser fáciles de trabajarlas por incluir actores externos, además de que han sido debilidades que han estado presente por tiempos prolongados y han logrado institucionalizarse en el HCAM y demás unidades médicas.

Existen propuestas que han sido presentadas para poder solventar la problemática, de manera que cada una de estas ha pasado por una revisión para considerar su complejidad y estrategia de acción para su ejecución, las cuales están resumidas en cinco ítems, tales como la implementación de definicio-

nes internas; generación de procesos homologados para el agendamiento de citas; fortalecimiento de puertas de entrada a la red de salud; mayor precisión de los diagnósticos médicos; y revisión constante de la normativa.

El estudio realizado ha permitido determinar causas y efectos que se han encontrado en el proceso de asignación de turnos de los pacientes. Ambos pueden ser reducidos mediante una secuencia de actividades que implican el trabajo conjunto entre las casas de salud, autoridades del IESS y la autoridad rectora. Mientras no se dé esta cohesión, no se podrá resolver el problema. La codependencia actual ha hecho que se dilaten los procesos o las propuestas presentadas, debido a las diferentes autorizaciones que se deben requerir para poder implementar alternativas de solución desde las unidades médicas del IESS; así mismo se ha evidenciado la falta de estrategias efectivas por parte de las entidades rectoras para resolver esta problemática en común. En ese sentido, solamente un trabajo articulado podrá reducir los tiempos de espera.

Esta propuesta resulta ser el punto de partida para futuras investigaciones, las cuales deben enfocarse a resolver integralmente la gestión de atención de los pacientes, de manera que el usuario tenga un diagnóstico y tratamiento, oportuno y de calidad. Adicionalmente, se deben buscar alternativas para la correcta articulación con las unidades médicas del primer y segundo nivel, las cuales tienen problemáticas similares y al funcionar como red cualquier problema que afecte en alguna de las instancias impactan en el resto de hospitales.

## Referencias

- Blandón, Laura. 2013. “Diseño e implementación de mecanismos interacción entre procesos de la unidad estratégica de negocio del gas natural de EMP: Antioquia”. Tesis de pregrado en Ingeniería Industrial. Corporación Universitaria Lasallista, Caldas, Antioquia.
- Camisón, César, Sonia Cruz y Tomás González. 2006. *Gestión de la calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid: Pearson Educación.
- Comité Europeo de Normalización UE. 2015. *Norma de sistema de gestión de calidad - ISO 9001*. Norma de Sistema de Gestión de Calidad - ISO 9001. Madrid: Lloyd's Register Group.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

- . 2010. *Ley de Seguridad Social*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero.
- Gutiérrez, Sandra, Diego Recalde, Ana Guevara y Gabriela Rivadeneira. 2009. "Optimización del sistema hospitalario ecuatoriano: estudio, modelización, simulación y minimización de tiempos de espera de pacientes de consulta externa". *Revista Politécnica* 30, No. 1: 83-90.
- Hermida, Jorge, Carmen Laspina y Franklin Idrovo. 1996. "Reducción de los tiempos de espera mediante técnicas de garantía de la calidad en La Troncal, Ecuador". *Bol Oficina Sanit Panam* 121, No. 2: 95-101.
- Ministerio de Salud Pública de Ecuador. 2012. *Manual del modelo de atención integral de salud*. Quito: Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud Pública del Ecuador.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York: ONU.
- Pérez, José. 2004. *Gestión por procesos: cómo utilizar la ISO 9001:2000 para mejorar la gestión de la organización*. Madrid: ESIC Editorial.
- Velázquez, Borja, y Viviana Vinueza. 2017. "Aplicación de modelos de teorías de colas a la gestión asistencial en los centros de salud". *Enfermería Investiga* 2, No. 1: 28-33.
- Vilar, José, Fermín Gómez y Miguel Tejero. 1997. *Las siete nuevas herramientas para la mejora de la calidad*. Madrid: Fundación Confemetal.

## **Modernización de la gestión pública y rendición de cuentas: análisis del caso ecuatoriano**

*Modernization of Public Management and Accountability:  
Analysis of the Ecuadorian Case*

*Modernização da gestão pública e accountability:  
análise do caso equatoriano*

**Milton A. Freire Briones**

*Ministerio de Salud Pública (Ecuador)*

mafreireb@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.6>

Fecha de presentación: 18 de diciembre de 2018 • Fecha de aceptación: 18 de febrero de 2019

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

Se busca entender por qué la modernización de la administración pública contribuye a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas en Ecuador. Se usó el marco analítico de diseño de políticas, el rastreo de procesos con lógica bayesiana, y el planteamiento de un mecanismo causal desde la configuración de la agenda de política, la formulación de la política pública, el cambio institucional, la coordinación y adaptación de las instituciones existentes, hasta la mejora de las condiciones para la rendición de cuentas. La verificación del mecanismo causal arroja una confianza del 98,8%, con lo cual se concluye que en el caso ecuatoriano existe evidencia para afirmar que la modernización de la administración pública contribuyó a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas.

**Palabras clave:** Modernización, administración pública, gestión pública, rendición de cuentas.

**JEL:** H11 Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público.

## Abstract

The goal of this article is to understand why the modernization of public administration contributes to improving the conditions for the rendering of accounts in Ecuador. The research uses the analytical framework for policy design, the process tracing with Bayesian logic, and the approach of a causal mechanism that goes from policy agenda configuration, through the formulation of public policy, the institutional change, the coordination and adaptation of existing institutions to the improvement of accountability conditions. The verification of the causal mechanism shows a confidence of 98.8%, which concludes that in Ecuador there is evidence to affirm that the modernization of public administration had contributed to improving accountability conditions.

**Keywords:** modernization, public administration, public management, rendering of accounts.

**JEL:** H11 Structure, scope and functioning of the public sector.

## Resumo

O objetivo deste artigo é entender por que a modernização da administração pública contribui para melhorar as condições de prestação de contas no Ecuador. Para responder a essa preocupação, a estrutura analítica para o desenho de políticas e rastreamento de processos com a lógica Bayesiana será usada. A discussão aborda um mecanismo causal desde a configuração da agenda política, a formulação de políticas públicas, a consequente mudança institucional, a coordenação e adaptação de instituições existentes para a melhoria de as condições de prestação de contas. A verificação do mecanismo causal mostra uma confiança de 98,8%, o que conclui que no caso equatoriano há evidências para afirmar que a modernização da administração pública contribuiu para melhorar as condições de responsabilização.

**Palavras-chave:** Modernização, administração pública, gestão pública, prestação de contas.

**JEL:** H11 Estrutura, âmbito e funcionamento do setor público.

## **Introducción:**

### **¿Por qué modernizar la administración pública?**

**L**a modernización de la administración pública en la región tiene dos olas. La primera, de carácter neoliberal, surge en la segunda mitad del siglo XX, y responde a la necesidad de establecer un modelo mixto de gobernanza que se encuentra entre los modelos ideales de: gobernanza sin gobierno y gobernanza liberal-democrática. Esta ola sostiene que el accionar del Estado entorpece el mercado por cuanto, mientras menos roles juegue la administración pública, esta sería mejor para la sociedad (Aguilar Villanueva 2008).

Ya en el siglo XXI surgen teorías, tecnologías, normas y prácticas que minimizan el cuestionamiento sobre la necesidad o importancia de la administración pública, y el énfasis se da a los procesos de modernización, reforma, reinención, reingeniería, restructuración y/o innovación (Aguilar Villanueva 2008). Así surge la segunda ola, posneoliberal, la cual también responde a un modelo de gobernanza mixto que tiene elementos de los modelos de gobernanza: liberal-democrático y estatista.

La presencia del modelo de gobernanza liberal-democrático en ambas olas deja en evidencia la necesidad de entender la modernización de la administración pública desde un enfoque neoinstitucional, es decir, como un proceso social y no como un simple resultado.

El modelo de gobernanza liberal-democrático tiene como elemento de evaluación central la rendición de cuentas (Pierre y Petes 2005). En ese sentido, un proceso de modernización puede ser calificado de más o menos exitoso, en términos de las condiciones favorables generadas para la rendición de cuentas, favoreciendo así los controles democráticos.

El proceso de modernización se inspira en la Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública,<sup>1</sup> que marca la pauta sobre el entendimiento de la calidad y la excelencia en la gestión pública en la región, trazando la hoja de ruta para las políticas públicas de modernización y mejora de las administraciones públicas; la Carta plantea nueve ejes y catorce principios para materializar y guiar una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano (CLAD 2008).

Hay dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal. La rendición de cuentas vertical se refiere a la capacidad del soberano para, mediante el voto, elegido a sus representantes y delegar el poder. Incluso tiene la capacidad de ser electo y asumir la responsabilidad y el poder para tomar acciones en función del bien común.

La rendición de cuentas horizontal puede ser entendida como la interacción para el control mutuo, siendo así una categoría muy amplia que abarca muchos tipos de interacciones interestatales. Es aquí que varias instituciones del gobierno empiezan a jugar un rol protagónico para la rendición de cuentas, ya que buscan prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción (O'Donnell 2001).

La rendición de cuentas horizontal se caracteriza por tener instituciones de balance y de *accountability* horizontal asignada. Las instituciones de *accountability* horizontal asignada dan insumos (información) para que se pueda dar una *accountability* societal vertical, que no es votar –como consideraba la *accountability* vertical– (O'Donnell 2001).

El rol de las agencias asignadas en la *accountability* es fundamental ya que estas diseñan mecanismos que dan acceso a información a varios niveles de las instituciones a su cargo. Esta información pública empieza a circular libremente y puede ser utilizada por aquellos que están ejerciendo *accountability* vertical. La disponibilidad pública de esta información es un efecto secundario, no necesariamente planeado, del funcionamiento de instituciones de balance y asignadas. Este hecho es el que contribuye a mejorar las condi-

---

1. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador el 26 y 27 de junio de 2008, y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador el 31 de octubre de 2008.

ciones para la rendición de cuentas fomentando la *disponibilidad de fuentes de información alternativas* que Robert Dahl correctamente enumera como una de las características centrales de una democracia política, o poliarquía (O'Donnell 2001).

Es así como las instituciones de *accountability* horizontal asignada juegan un rol fundamental para fomentar los controles democráticos y una consecuente mejora de las condiciones para la rendición de cuentas. Es decir, una externalidad positiva de estas instituciones es su capacidad de solicitar información que posteriormente es usada para procesos de transparencia y rendición de cuentas, aunque inicialmente tenga un carácter más reservado.

Este artículo desarrolla la relación entre la política de modernización de la administración pública, que apalanca el cambio en el modelo de gobernanza posneoliberal en Ecuador –segunda ola–, y la mejora en las condiciones para la rendición de cuentas, gracias a las externalidades positivas generadas por la participación de las instituciones de *accountability* horizontal asignada. El análisis se realiza a partir del año 2007 cuando inicia el gobierno de Rafael Correa en Ecuador.

## Metodología

La metodología utilizada para la presente investigación es la siguiente: en una primera instancia se define un mecanismo causal, en el marco del cual se rastrea el proceso mediante el cual la definición de una política pública de modernización de la administración pública (disparador) contribuye posteriormente a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas (resultado). El mecanismo causal define entidades, o etapas, cuya relación lógica da cuenta de la vinculación entre el disparador y el resultado.

Con la finalidad de conocer si las entidades del mecanismo causal existen, es necesario encontrar evidencia, la cual en el campo de investigación de las políticas públicas puede entenderse como instrumentos de política que dan fe de la existencia de la misma, así como de su posterior implementación. Esa evidencia es analizada con mecanismos bayesianos para obtener un valor de confianza del mecanismo causal planteado; para esto se usa mecanismos bayesianos.

La hipótesis se sustenta en un mecanismo causal, que tiene como disparador la configuración de la agenda de política en la que el gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT); y, en una segunda instancia, el gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA). Posteriormente, el gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB), lo cual demanda un proceso de coordinación y adaptación de las instituciones existentes. A continuación, la interacción política entre los actores involucrados da como resultado una competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC). Esta competencia surge en términos de cuál institución es la que ejerce una mejor gestión pública frente a las demás, dando finalmente como resultado que la nueva política mejora las condiciones para la *accountability* (HO).

## Marco teórico

### 1. Diseño de política

El modelo de gobernanza hace referencia a las formas o modos de gobernar que involucran a actores no estatales (Levi-Faur 2012). Cada modelo de gobernanza demanda un tipo específico de administración pública que se consolida a través de cambios enmarcados en una política de modernización de la administración pública. Este proceso demanda una gobernanza jerárquica que se somete a los actores a la voluntad del gobierno, garantizando la autoridad del Estado (Kooiman 2002).

El hecho de que los modelos de gobernanza no sean ciento por ciento puros en la realidad ocasiona que los procesos de modernización de la administración pública tengan sus particularidades. En el caso ecuatoriano, los instrumentos desarrollados para modernizar la administración pública buscaban apalancar elementos de dos modelos de gobernanza distintos, el estatista y el liberal democrático; esto hace que el diseño de la política se enfrente a inconsistencia frente a los objetivos propios de cada modelo de gobernanza

involucrado y a la falta de complementariedad de los instrumentos desarrollados por los tomadores de decisiones en el marco de la política.

Por otra parte, los intereses de los actores involucrados hacen que aparezcan instituciones formales –reglas y normas– a lo largo del proceso de implementación que dificultan el proceso de implementación de la política y generan brechas de implementación con un abanico de resultados que pueden ser calificados como más o menos exitosos; para entenderlas es necesario estudiar el proceso de la implementación desde un enfoque de causalidad (Pressman y Wildavski 1998).

El mecanismo causal, de cómo la modernización de la administración pública contribuye a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas, resulta de la combinación de instrumentos que apalancan un modelo de gobernanza determinado. Estos instrumentos se pueden agrupar en cuatro categorías, de acuerdo con los recursos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización del Estado (Hood 2007).

Es así que el marco analítico de la presente investigación es el diseño de políticas, el cual da vital importancia a los instrumentos de política analizando la consistencia entre fines y medios, considerando que la mezcla de instrumentos,<sup>2</sup> seleccionados con base en el interés de los actores, permite la consecución de un resultado de política pública (Fontaine 2015).

La definición o selección de los instrumentos de política puede darse de una forma más racional y funcional a los fines buscados o de una forma más ideológica según el interés de los actores. Autores como Hood (2007, 137) sostienen que “la elección de instrumentos de política y formas de organización irónicamente a menudo resulta ser mucho más ideológica y políticamente disputada que las declaraciones sobre el propósito básico del gobierno”.

El enfoque analítico de diseño de políticas define el denominado espacio de política pública y, en función de esta caracterización, basada en el número de programas y agencias involucradas, genera una tipología de espacios de política pública, siendo un espacio simple aquel en donde hay implicados un solo programa y una sola agencia; un espacio complejo cuando hay múlti-

---

2. “La teoría de análisis de instrumentos ha pasado de un estudio de instrumentos individuales a un estudio de una mezcla de instrumentos. Esta evolución abre la puerta para profundizar en estudios referentes a la selección de instrumentos y cómo evaluar la mezcla de instrumentos seleccionada” (Howlett, Kim y Weaver 2011, 130).

ples programas y múltiples agencias; e interburocrático cuando hay un solo programa y múltiples agencias (Fontaine 2015). En el caso ecuatoriano, el espacio de la política de modernización es inicialmente un espacio complejo que durante la implementación tiende a transformarse en interburocrático debido a las adaptaciones y cambios institucionales que promovieron la consolidación de un solo programa.

## **2. Rastreo de procesos basada en la lógica bayesiana**

Cuando se piensa en las políticas públicas desde su concepción hasta su posterior evaluación, pasando obviamente por la implementación, se encuentran con momentos que determinan la tendencia y los resultados de dicha política pública. Para entender qué pasó en esos momentos, cómo se concatenan esos momentos hasta llegar al resultado, es necesario abrir la *caja negra* de la política (Gerring 2007).

Cuando se pregunta ¿por qué la política pública de modernización de la administración pública contribuye a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas?, surgen respuestas combinadas de la estructura y el contexto social e institucional con la agencia individual y la toma de decisiones (Bennet y Checkel 2012). La búsqueda de estas explicaciones, ligadas a abrir la *caja negra* de las políticas, ha generado que la explicación causal, a través de la referencia a mecanismos causales hipotéticos, tome especial relevancia para entender cualquier proceso de cambio, detrás del cual hay causas y factores complejos (Bennet y Checkel 2012).

El establecimiento de un mecanismo causal contribuye a la identificación de entidades que clarifican la relación entre el detonante y el resultado que se identifican en la pregunta de investigación. De esta forma, el rastreo de procesos permite investigar la causalidad entre variaciones de X y variaciones de Y a través de dicho mecanismo causal para posteriormente probarlo a partir de evidencias con mecanismos bayesianos (Beach y Pedersen 2016; George y Bennett 2005) para tener mayor certeza de las conclusiones del investigador. La fuerza de las inferencias que podemos hacer depende de la fuerza de la prueba empírica, junto con la precisión de la evidencia reunida (Beach y Pedersen 2016) que garantizan que nuestros conceptos teóricos estén presentes en el caso seleccionado.

En conclusión, el mecanismo causal consiste en la definición de entidades o partes entrelazadas de un proceso (A, B, C,  $n$ ) que vinculan un desencadenante (T) a un resultado (O) (Beach y Pedersen 2013). Las entidades no necesariamente corresponden a una secuencia de eventos históricos, ya que cada entidad intermedia puede surgir de diferentes procesos, a base de un patrón de cambio institucional por estratificación (Mahoney y Thelen 2010).

Es necesario encontrar un caso típico, es decir, en el que exista tanto el disparador como el resultado que se espera encontrar para el mecanismo causal. El caso ecuatoriano, al ser un caso típico, permitirá evidenciar cómo funcionó el mecanismo causal desde la variante centrada en la teoría, por lo que se espera aclarar cómo X (disparador) contribuyó a ocasionar Y (resultado) (Beach y Pedersen 2016; George y Bennett 2005). Para esto se planteó un diseño de pruebas empíricas que aislen el funcionamiento de mecanismos particulares (Beach y Pedersen 2016).

En este contexto, el teorema de Bayes proporciona una manera formal de evaluar el significado que confirma o no las observaciones empíricas y discute su calidad como evidencia (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018).

Las pruebas para validar las evidencias del mecanismo causal se basan en los niveles de certeza y exclusividad (Bennett 2015; Van Evera 1997). La certeza se define como la probabilidad de encontrar una evidencia dada una hipótesis  $p(e | h)$ ; en otras palabras, es la probabilidad de encontrar la evidencia cuando la teoría planteada es verdadera. La exclusividad es la probabilidad de encontrar la misma evidencia si la hipótesis o teoría es falsa  $p(e | \neg h)$  (Van Evera 1997). La descripción detallada se aprecia en el anexo 1. De esta manera se usan las probabilidades para garantizar la validez o no del mecanismo causal planteado.

#### *a) Pruebas de certeza y exclusividad*

Para las pruebas de certeza y exclusividad se considera que la probabilidad de que una hipótesis sea verdadera  $p(h)$ , es 50% lo que genera una igual probabilidad de corroborar o no la hipótesis, lo cual da más consistencia al análisis posterior. Esto implica que la probabilidad de que no se cumpla la hipótesis es del mismo valor.

Para corroborar la existencia de una hipótesis se pueden usar cuatro tipos de pruebas: paja en el viento, aro, pistola humeante y doblemente decisiva. La prueba de paja en el viento se caracteriza por tener una baja probabilidad de encontrar una evidencia tanto si existe la teoría como si no; por eso, se asumen valores aleatorios tomados en experiencias previas de 0,4 y 0,3 respectivamente (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018). Por otra parte, las pruebas doblemente decisivas se caracterizan porque la evidencia tiene una alta probabilidad de existir si la teoría es verdadera y una baja probabilidad de existir si la teoría es falsa, por lo que estudios previos asignan valores de 0,9 y 0,1 respectivamente a estas probabilidades (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018).

Entre las dos pruebas expuestas en el párrafo anterior están las pruebas de aro y prueba de pistola humeante. La prueba de aro tiene como característica que la probabilidad de encontrar la evidencia, cuando una teoría es verdadera, es mayor que en la prueba de pistola humeante, pero, a su vez, la probabilidad de que en una prueba de aro exista evidencia cuando la teoría no es verdadera es mayor a la que se puede tener en una prueba de pistola humeante. A continuación, se presenta una tipología de las pruebas empíricas utilizadas para el diseño de la investigación (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018) (ver tabla 1).

Para realizar una de estas pruebas, por ejemplo, la de aro, es necesario la aplicación de esta a todos los instrumentos de una política, es decir, los de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, para cada uno de los cuales se han definido evidencias. Se considera una alta certeza cuando se obtiene una probabilidad de que exista la evidencia y exista la entidad analizada de 90% ( $p(e|h) = 0,9$ ) y una baja exclusividad cuando la probabilidad de que exista la evidencia, pero no se cumpla la entidad analizada del 10% ( $p(e|\neg h) = 0,1$ ) (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018).

Cuando se consideran de manera separada, la prueba de aro se puede presentar el valor de certeza más bajo que equivale a 25% ( $C = 0,25$ ); pero el valor de desconfirmación más alto puede tomar el valor de -37,5% ( $C = -0,375$ ); si se considera toda la tipología de instrumentos, la certeza podría incrementar al 98,8%, con lo que una teoría se confirmaría, incluso si para uno de los cuatro tipos de instrumento la prueba es negativa el nivel de confianza llegaría al 79,4%, como se puede ver en las tablas 2 y 3 (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018).

Tabla 1  
Tipos de pruebas empíricas en el marco del bayesianismo lógico

Tipo de prueba	P(h)	P(-h)	P(e/h)	P(-e/h)	P(e/-h)	P(-e/-h)	P(h/e)	P(h/-e)	C1=P(h/e)-P(h)	C2: P(h/-e)-P(h)
Paja en el viento	0,5	0,5	0,4	0,6	0,3	0,7	0,57	0,46	0,07	-0,04
Aro	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13	0,25	-0,38
Pistola humeante	0,5	0,5	0,4	0,6	0,1	0,9	0,8	0,4	0,3	-0,1
Doblemente decisiva	0,5	0,5	0,9	0,1	0,1	0,9	0,9	0,1	0,4	-0,4

P(h): Probabilidad de encontrar la evidencia esperada.

P(-h): Probabilidad de no encontrar la evidencia esperada.

P(e/h): Probabilidad de encontrar la evidencia cuando se cumple la hipótesis.

P(-e/h): Probabilidad de no encontrar la evidencia cuando se cumple la hipótesis.

P(e/-h): Probabilidad de encontrar la evidencia cuando no se cumple la hipótesis.

P(-e/-h): Probabilidad de no encontrar la evidencia cuando no se cumple la hipótesis.

P(h/e): Probabilidad de encontrar la hipótesis cuando hay la evidencia. Se calcula así:

$$\frac{P(h)P(e/h)}{P(h)P(e/h)+P(-h)P(e/-h)}$$

P(h/-e): Probabilidad de que se cumpla la hipótesis pese a no existir evidencia. Se calcula así:

$$\frac{P(h)P(-e/h)}{P(h)P(-e/h)+P(-h)P(-e/-h)}$$

C1 y C2: Son los valores de confianza.

Fuente: Fontaine, Narváez y Fuentes (2018).

Elaboración propia.

Por lo tanto, esta investigación identifica los instrumentos de política inicialmente planteado y su posterior cambio por adaptación o calibración, cuya combinación resultó en el resultado de la política, es decir la mejora de las condiciones para la rendición de cuentas en Ecuador.

Tabla 2  
**Certeza y exclusividad cuando se cumple la existencia de evidencia de los 4 instrumentos**

Evidencia/ instrumento	Cumple	P(h)	P(-h)	P(e/h)	P(-e/h)	P(e/-h)	P(-e/-h)	P(h/e)	P(h/-e)	C1 = P(h/e)- P(h)	C2=P(h/- e)-P(h)
Nodalidad	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	-0,375
Autoridad	Cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	-0,450
Tesoro	Cumple	0,900	0,100	0,900	0,100	0,300	0,700	0,964	0,563	0,064	-0,338
Organización	Cumple	0,964	0,036	0,900	0,100	0,300	0,700	0,988	0,794	0,024	-0,170

Fuente: adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018).  
 Elaboración propia.

Tabla 3  
**Certeza y exclusividad cuando se cumple la existencia de evidencia de 3 de los 4 instrumentos**

Evidencia/ instrumento	Cumple	P(h)	P(-h)	P(e/h)	P(-e/h)	P(e/-h)	P(-e/-h)	P(h/e)	P(h/-e)	C1 = p(h/e)- p(h)	C2=p(h/- e)-p(h)
Nodalidad	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	-0,375
Autoridad	No cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	-0,450
Tesoro	Cumple	0,300	0,700	0,900	0,100	0,300	0,700	0,563	0,058	0,263	-0,242
Organización	Cumple	0,563	0,438	0,900	0,100	0,300	0,700	0,794	0,155	0,232	-0,407

Fuente: adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018).  
 Elaboración propia.

## Descripción del mecanismo causal

A continuación, se presenta el mecanismo causal teórico que se busca corroborar con la presente investigación (ver tabla 4).

Tabla 4  
**Mecanismo causal y diseño de pruebas**

	Detonante del proceso	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado del proceso
<b>Teorización</b>	<b>Configuración de la agenda de política</b>	<b>Formulación de la política pública</b>	<b>Coordinación institucional</b>	<b>Interacción política</b>	<b>Resultado de política (O)</b>
<b>Operacionalización</b>	Expectativas explícitas hechas por los involucrados de la política.	Cambio en la política de gestión pública.	Cambio en la coordinación intersectorial.	Cambio en el estilo de implementación.	Cambio en la transparencia y en la autonomía de las agencias.
<b>Hipótesis</b>	El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT).	El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA).	El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB).	Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC).	La nueva política mejora las condiciones para la <i>accountability</i> (HO).
<b>Hipótesis Alternativa</b>	El gobierno no apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (-HT).	El gobierno no formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (-HA).	El gobierno no asegura la nueva política a través de un cambio institucional (-HB).	Colaboración entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (-HC).	La nueva política no mejora las condiciones para la <i>accountability</i> (-HO).
<b>Atributos</b>	Es explícita la necesidad de reformar el Estado (AT1).	Cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1).	Cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).	Definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).	Mejora en la <i>accountability</i> horizontal, en la <i>accountability</i> social, en la transparencia y en la coacción (AO1).

	Detonante del proceso	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado del proceso
Teorización	Configuración de la agenda de política	Formulación de la política pública	Coordinación institucional	Interacción política	Resultado de política (O)
	Es explícita la necesidad de materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2).	Nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).			
<b>Prueba en instrumentos de nodalidad</b>	Necesidades explícitamente mencionadas en el programa de gobierno (PT1).	Cambio en la planificación del área de la política –administración pública– (PA1).	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación (PB1).	Influencia sobre el estilo de implementación a causa de las evaluaciones de los involucrados (PO1).	
<b>Prueba en instrumentos de autoridad</b>	Objetivos explícitos del gobierno presentes en la regulación constitutiva (PT2).	Cambio en la regulación del área de política –administración pública– (PA2).	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (PB2).	Influencia sobre el estilo de implementación a causa del proceso regulatorio (PO2).	
<b>Prueba en instrumentos de tesoro</b>	Necesidades explícitas del gobierno en el modelo de desarrollo (PT3).	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política –administración pública– (PA3).	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (PB3).	Influencia sobre el estilo de ejecución del presupuesto (PO3).	
<b>Prueba en instrumentos de organización</b>	Necesidades explícitas del gobierno presentes en el diseño organizacional del Estado (PT4).	Cambio en la administración del área de política –administración pública– (PA4).	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración (PB4).	Influencia sobre el estilo de implementación a causa de la participación del conflicto en el rol con organizaciones involucradas (PO4).	

Fuente: adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018).

Elaboración propia.

Las pruebas para el resultado de la política son las siguientes:

Tabla 5  
**Diseño de pruebas para la comprobación del resultado de política**

	Resultado de política	
<b>Policy mix</b>	<i>Accountability</i> horizontal	Cambio en el equilibrio y control de la autonomía de las agencias.
	<i>Accountability</i> social	Cambio en el control social sobre la política.
	Transparencia	Cambio en el acceso a información.
	Coersión	Cambio en las sanciones para prácticas ilegales.

Elaboración propia.

*b) Mecanismo causal de como la modernización de la administración pública contribuye a la rendición de cuentas*

El mecanismo causal que explica la relación existente entre la modernización de la administración pública y la mejora de las condiciones para la se operativiza de la siguiente manera:

Inicialmente el gobierno apunta a mejorar la calidad y eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (CLAD 2008), por lo que hizo explícitas las expectativas de los involucrados de la política de reformar el Estado (AT1) y la necesidad de materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2).

Posteriormente, el gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública, lo cual se da a través de un cambio en la política de gestión pública. Esto permite pasar de la primera a la segunda ola de modernización, dejando de lado la visión de un Estado moderno en el marco de la nueva gestión pública a un Estado moderno en el marco de la gobernanza (Aguilar Villanueva 2008). En ese sentido, se tienen los siguientes atributos: cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, en-

focada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

Luego, el gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional, lo que implica un cambio en la coordinación intersectorial, enfocado básicamente para permitir la implementación de la política. En este sentido, debe evidenciarse un proceso de implementación y coordinación que busca implantar con éxito la nueva política, con roles claramente definidos. El atributo de esta entidad es un cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Después aparece una competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares, por ende, en la operacionalización se evidencia un cambio en el estilo de implementación.

Al homologar y estandarizarse la concepción de un Estado modelo se define un modelo de una buena administración; concomitantemente al mismo, surge una escala de madurez que permite que se pueda comparar el nivel de madurez entre instituciones. Esto genera una competencia por evidenciar mayores avances, en términos de administración más moderna, eficiente, y abre las puertas a una competencia entre los sujetos de la política que facilita el proceso de implementación.

Se diseñan y generan *rankings* de cumplimiento de los componentes de la política de modernización de la administración pública y se diseña un esquema o modelo de reconocimiento, adaptado a las necesidades propias de la implementación. Adicionalmente cobran relevancia reportes de desempeño y gobierno abierto (OCDE 2015; Ramírez-Alujas y Naser 2014; Dunleavy y Hood 1994; Belbis 2013). Esto genera evidencias que se van haciendo más o menos públicas y que contienen información de la gestión de las distintas instituciones, lo que ocasiona una mejora en las condiciones para la rendición de cuentas a nivel horizontal, social y la coerción; las evidencias que sustentan la calificación para el reconocimiento es una información valiosa que es un insumo fundamental para ejercicios de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal.

El atributo de esta entidad es la definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

### *c) Recolección de evidencia*

La evidencia se recolectó de información documental desde el año 2006 hasta 2017. La información recolectada sirvió como prueba para cada instrumento y para cada entidad y los resultados se resumen a continuación (ver tabla 6).

## **Resultados**

### **1. El gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización de la administración pública (HT)**

El Plan de Gobierno de Alianza País, divulgado en 2006, antes de que Correa ganara las elecciones de 2007, estipula la necesidad de reestructurar y fortalecer las entidades del Estado con el objeto de satisfacer las exigencias de una sociedad moderna que requiere eficiencia y efectividad, transparencia y mayor participación ciudadana para defender el bien público e impulsar el desarrollo. También se plantea la necesidad de desconcentrar la gestión y desprivatizar el Estado para mejorar la calidad de la administración pública y ganar en términos de transparencia (Alianza PAIS 2006).

Como evidencia de instrumentos de autoridad se espera observar que existen objetivos explícitos en la regulación constitutiva ( $P_{T2}$ ), es decir en la Constitución (EC 2008), como instrumento que pone especial énfasis en la calidad de la prestación de servicios públicos; definiéndose los principios del servicio público, de los cuales destaco: eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, descentralización, participación, transparencia y evaluación (EC 2008). Se hace referencia a la necesidad de reformar el Estado para la consecución de estos fines.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2011) se encuentran instrumentos de tesoro; el objetivo 12 del PND 2007-2011 indica “Reformar el Estado para el bienestar colectivo” (Senplades 2007, 278) y se hace referencia explícita a que es necesario recuperar el Estado, desprivatizarlo y reformarlo, siendo evidente la existencia de los dos atributos esperados.

Tabla 6  
Resultados de la formalización bayesiana de las pruebas empíricas diseñadas

Entidad	Evidencia esperada	Cumple	P(h)	P(-h)	P(e/h)	P(-e/h)	P(e -h)	P(-e -h)	P(h e)	P(h -e)	$C1 = \frac{P(h e)-P(h)}{P(h e)+P(h)}$	$C2 = \frac{P(h -e)-P(h)}{P(h -e)+P(h)}$
T: el gobierno apunta a mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de la modernización pública (HT)	Necesidades de mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de su modernización explícitamente mencionadas en el programa de gobierno (PT1).	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	0,375
	Objetivos explícitos del gobierno de mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de su modernización presentes en la regulación constitutiva (PT2).	Cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	0,450
	Necesidades explícitas del gobierno de mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de su modernización presentes en el modelo de desarrollo (PT3).	Cumple	0,900	0,100	0,900	0,100	0,300	0,700	0,964	0,563	0,064	0,338
	Necesidades explícitas del gobierno de mejorar la calidad/eficiencia de la gestión pública a través de su modernización presentes en el diseño organizacional del Estado (PT4).	Cumple	0,964	0,036	0,900	0,100	0,300	0,700	0,988	0,794	0,024	0,170
A: el gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública (HA).	Cambio en la planificación del área de la política –administración pública– (P <sub>A1</sub> ).	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	0,375
	Cambio en la regulación del área de política –administración pública– (P <sub>A2</sub> ).	Cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	0,45
	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política –administración pública– (P <sub>A3</sub> ).	Cumple	0,900	0,100	0,900	0,100	0,300	0,700	0,964	0,563	0,064	0,338
	Cambio en la administración del área de política –administración pública– (P <sub>A4</sub> ).	Cumple	0,964	0,036	0,900	0,100	0,300	0,700	0,988	0,794	0,024	0,17

B: el gobierno asesora la nueva política a través de un cambio institucional (HB).	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación (P <sub>B1</sub> ).	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	0,375
	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (P <sub>B2</sub> ).	Cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	0,45
	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (P <sub>B3</sub> ).	Cumple	0,900	0,100	0,900	0,100	0,300	0,700	0,964	0,563	0,064	0,338
	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración (P <sub>B4</sub> ).	Cumple	0,964	0,036	0,900	0,100	0,300	0,700	0,988	0,794	0,024	0,17
C: competencia entre los sujetos de la política para ser reconocida como ejemplares (HC).	Influencia sobre el estilo de implementación a causa de las evaluaciones de los involucrados (P <sub>C1</sub> ).	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	0,375
	Influencia sobre el estilo de implementación a causa del proceso regulatorio (P <sub>C2</sub> ).	Cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	0,45
	Influencia sobre el estilo de implementación debido a la ejecución del presupuesto (P <sub>C3</sub> ).	Cumple	0,900	0,100	0,900	0,100	0,300	0,700	0,964	0,563	0,064	0,338
	Influencia sobre el estilo de implementación a causa de la participación del conflicto en el rol con organizaciones involucradas (P <sub>C4</sub> ).	Cumple	0,964	0,036	0,900	0,100	0,300	0,700	0,988	0,794	0,024	0,17
O: la nueva política mejora las condiciones para la accountability (HO).	Cambio en el equilibrio y control de la autonomía de las agencias.	Cumple	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250	0,375
	Cambio en el control social sobre la política.	No cumple	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150	0,45
	Cambio en el acceso a información.	Cumple	0,300	0,700	0,900	0,100	0,300	0,700	0,563	0,058	0,263	0,242
	Cambio en las sanciones para prácticas ilegales.	Cumple	0,563	0,438	0,900	0,100	0,300	0,700	0,794	0,155	0,232	0,407

Fuente: adaptado de Fontaine, Naváez y Fuentes (2018).

Finalmente, en los instrumentos de organización se espera observar explícitamente las expectativas de los involucrados de la política de reformar el Estado (AT1); y la necesidad de materializar una gestión pública de calidad, eficiente y enfocada al ciudadano (AT2); estando esto presente en el diseño organizacional del Estado (PT4), es decir, por una parte que tengan responsables claros y, por otra parte, que se considere la necesidad de un cambio institucional, dado que este es en sí mismo AT1. Como evidencia se destaca el Decreto Ejecutivo 103 (EC 2007) que fusiona el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (EC 2007). De esta manera la Senplades es la responsable de la modernización de la administración pública definiendo explícitamente la responsabilidad de la modernización de la administración pública.

Al haberse encontrado las cuatro evidencias esperadas en el detonante, con sus respectivos atributos, se puede decir que hay una confianza del 98, 8% de que esta entidad del mecanismo causal existe.

## **2. El gobierno formula una nueva política de gestión pública basada en la modernización de la administración pública**

El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 surge luego de las reformas constituyentes del año 2008 y plantea desafíos como el de “reconstruir lo público” (Senplades 2009, 11). El objetivo 12 de este Plan es “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir”, siendo explícita la necesidad de re-construir, re-definir o reformar el Estado. Este proceso demanda “un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados” (Senplades 2009, 353). Este plan hace referencia a la necesidad de promover/cambiar instrumentos como la desconcentración del Ejecutivo y la descentralización hacia los gobiernos autónomos descentralizados, con la finalidad de materializar una “gestión pública eficiente vinculada a la gente” (Senplades 2009, 354). Todo este proceso de reforma busca la recuperación de la capacidad estatal bajo esquemas de gestión eficiente, transparente, descentralizado, desconcentrado y participativo, a fin de conseguir una mayor coherencia funcional y legitimidad democrática en sus intervenciones (Senplades 2009). A lo largo del plan se evidencian políticas que hacen referencia a una nueva

organización y rediseño institucional del Estado, el fomento de un servicio público eficiente y competente, gestión de servicios públicos con calidad, desarrollo de alianzas público-privadas, diseño de una arquitectura nacional de información que posibilite a los ciudadanos obtener provecho de los servicios estatales provistos a través de las tecnologías de la información y comunicación, gobierno electrónico, mejorar en la relación e integración de las entidades del sector público mediante el apoyo de herramientas tecnológicas de la información y comunicación para lograr la simplificación de trámites y reducir requisitos, nuevo esquema estatal de regulación y control sobre los servicios y bienes públicos, entre otros (Senplades 2009).

Es evidente que este nuevo Plan Nacional de Desarrollo abre las puertas a cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

Respecto al cambio en la regulación del área de política de administración pública es necesario hacer referencia a la Ley Orgánica del Servicio Pública (LOSEP), que tiene como objetivo el desarrollo profesional, técnico y personal de los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y el desarrollo de un sistema de gestión del talento humano (EC 2010). Adicionalmente define roles de rectoría, regulación, implementación, evaluación y control en el marco de la política de modernización para las entidades públicas como el Ministerio del Trabajo (MDT), la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) y la Senplades. Adicionalmente define nuevos instrumentos como: el sistema de talento humano con sus subsistemas; la certificación de calidad con las necesidades de evaluar el cumplimiento de metas institucionales, la remuneración variable, entre otros (Asamblea Nacional 2010). De esta manera la LOSEP promueve un cambio en los instrumentos de la política de gestión pública (AA1) y plasma nuevos instrumentos de política para enfrentar los asuntos públicos de una manera eficiente, transparente, con calidad, enfocada a satisfacer las expectativas ciudadanas y con una continua rendición de cuentas (AA2).

Respecto al cambio en la asignación presupuestaria del área de política de administración pública ( $P_{A3}$ ), se identifican programas y proyectos nuevos, que surgen a raíz de la nueva política. Como evidencia de esto se han encontrado las siguientes evidencias: Decreto Ejecutivo 555 (2010) y el Perfil del Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (2011). En el Decreto Ejecutivo 555 se establece la implementación de gobierno por resultados (GPR) en la Función Ejecutiva –entendido como un proyecto de inversión que canaliza recursos–. Este proyecto era crucial para el gobierno para modernizar la administración pública y, posteriormente, convertirla en una fuente de información para la gestión presupuestaria, la rendición de cuentas y la remuneración variable. Por otra parte, la SNAP encabezó las conversaciones con el BID para conseguir recursos que permitan la mejora de la administración pública; es así que surge el perfil del proyecto “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública”. En el documento del perfil se hace referencia a instrumentos como la matriz de competencias, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica del Servicio Público, que permiten una consolidación normativa y la unificación de los roles rectores de planificación participativa, finanzas públicas, control de la gestión y servicio público en la Senplades, el Ministerio de Finanzas, SNAP y MDT. Para la ejecución de esta estrategia el gobierno determinó la creación de un comité de los órganos rectores denominado Comité de Gestión Pública Institucional, que tiene a su cargo coordinar, articular, dirigir, y emitir políticas y lineamientos estratégicos respecto de la implementación de la reestructuración de la gestión pública institucional y en ese marco prioriza la asignación de recursos económicos hacia diversas iniciativas gubernamentales (BID 2011; Reyes 2011).

Finalmente, respecto al cambio en la administración del área de política analizada (administración pública) ( $P_{A4}$ ), es evidente la definición y establecimiento de nuevos roles, tanto para la Senplades, SNAP y MDT, que forman parte del denominado “Comité de Gestión Pública Institucional” (Presidencia de la República del Ecuador 2011). La SNAP juega un rol protagónico de coordinación por lo que fue necesario reformar la secretaría mediante el Acuerdo Ministerial 571 de 2011 que se crea la Subsecretaría de Innovación y Gestión Estratégica, que lidera el direccionamiento de las instituciones del Gobierno en temas de eficiencia, eficacia e innovación para la administración pública (Secretaría Nacional de la Administración Pública 2011). En el

mismo Acuerdo Ministerial se crea la Subsecretaría de Seguimiento, Control y Calidad, encargada de realizar el control y seguimiento de la gestión cotidiana de los procesos y proyectos de la administración pública, así como del control de la calidad de la gestión de los mismos y a su vez genera acciones correctivas y propuestas para la eficiente y oportuna toma de decisiones, además de propender a lograr un desempeño de excelencia de la gestión de la administración pública a través de la calidad. También se crea la Subsecretaría de Tecnologías de la Información, que contribuirá con la transformación y modernización de la gestión pública, a través de la ejecución, soporte, operación y normalización de los proyectos y procesos de innovación tecnológica que sean definidos y priorizados previamente por el Secretario Nacional de la Administración Pública (Secretaría Nacional de la Administración Pública 2011). De esta manera es evidente la existencia de una nueva institucionalidad encaminada a implementar la nueva política.

Al haberse encontrado las cuatro evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos, se puede concluir que hay una confianza del 98,8% de que este elemento del mecanismo causal existe.

### **3. El gobierno asegura la nueva política a través de un cambio institucional (HB)**

Como instrumento de nodalidad se creó el Comité de Gestión Pública Interinstitucional con la finalidad de “coordinar la implementación del modelo de reestructuración de la gestión pública institucional en la función ejecutiva y mantener un solo direccionamiento estratégico interinstitucional, garantizando una gestión pública sustentada en los principios de la administración pública establecidos en la Constitución y enfocada en el cambio de la cultura institucional y la satisfacción del ciudadano” (Presidencia de la República del Ecuador 2011). En el Acuerdo Ministerial 571 se establece que la SNAP aprobará proyectos tecnológicos en varios ámbitos de la mejora de gestión. Si a esto sumamos que esta entidad preside el Comité de Gestión Pública Institucional, que operativizará el “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública”, que es una operación de más de US \$ 200 millones de dólares con el BID, podemos apreciar cómo se genera un instrumento claro de modalidad y tesoro que cambia la coordinación intersectorial para viabilizar

la implementación y seguimiento centralizados basados en mecanismos de comando y control.

Se evidencia un rol protagónico y centralizador de la SNAP, en distintos proyectos de mejora de gestión. Por ejemplo, la implementación de Gobierno por Resultados (Presidencia de la República del Ecuador 2010); la promoción de la gestión por procesos y servicios, con un enfoque de calidad (Secretaría Nacional de la Administración Pública 2013); y en la gestión documental y archivo (Secretaría Nacional de la Administración Pública 2015). Adicionalmente el Decreto Ejecutivo 439 (EC 2011, 3), en las disposiciones generales, establece que “Ninguna entidad de la Función Ejecutiva podrá iniciar un proceso de reestructura paralelo al modelo propuesto por el Comité, y cualquier contratación que se realice o pretenda realizar al respecto deberá ser comunicada y aprobada previamente por el Comité”. Esto corrobora que existió un cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria ( $P_{B3}$ ) se toma como evidencia el contrato de la operación de crédito 2653/OC-EC con el BID (2012). Esta operación tiene dos componentes que financian los nuevos instrumentos mencionados anteriormente en el marco de la política de modernización de la administración pública (BID 2012; República del Ecuador 2011). El Comité de Gestión Pública que administra esta operación evidencia un cambio en la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Finalmente, respecto al cambio en la coordinación intersectorial en la administración ( $P_{B4}$ ), se evidencia en el art. 3 del Decreto Ejecutivo 439 (EC 2011, 5) que “El Comité de Gestión Pública Interinstitucional estará conformado por: a) El Secretario Nacional de la Administración Pública, quien lo presidirá; El Secretario o Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo; y, El Ministro o Ministra de Relaciones Laborales” (Presidencia de la República del Ecuador 2011), con lo que se cambió la coordinación intersectorial para viabilizar procesos de implementación y seguimiento centralizados y basados en mecanismos de comando y control (AB1).

Al haberse encontrado las cuatro evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos, podemos decir que hay una confianza del 98,8% de que este elemento del mecanismo causal existe.

#### **4. Competencia entre los sujetos de la política para ser reconocidos como casos ejemplares (HC)**

Respecto a cómo la evaluación y participación de los involucrados en la política influyen en el estilo de implementación (PC1) se espera evidenciar mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación, sino que son resultado de una evolución fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación. De esta manera esta evidencia observable contribuye a dar fe de la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Para evidenciar esto hemos recurrido a la Guía Metodológica de Aplicación del Modelo Ecuatoriano de Excelencia, expedida mediante Resolución SCG-DNGC-001 (EC 2016). Esta guía es un elemento que surge por la necesidad de articular todos los procesos existentes en un marco de implementación que facilite el establecimiento de estándares y reconocimientos nacionalmente aplicados. Adicionalmente este instrumento evidencia el rol coordinador y articulador que venía desempeñando la SNAP.

Respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa del proceso regulatorio (PO2) se puede apreciar, en el año 2012, que el MDT tiene un rol más protagónico en la política y es así que expide el Acuerdo Ministerial 55 que norma la ejecución del proceso de evaluación de la conformidad. En el caso de la información producto de la evaluación realizada por la Senplades y SNAP, sus resultados serán remitidos al MDT, para ser condensados y procesados de manera integral en el informe final de evaluación de la conformidad (Ministerio de Trabajo 2012). De esta manera el Ministerio de Trabajo busca jugar un rol más protagónico en el proceso de reconocimiento. Esto es precedente a la Resolución SCG-DNGC-001 de la SNAP, pero si se compara estos dos instrumentos es clara la existencia de un conflicto por posicionar el instrumento de evaluación y reconocimiento.

Así podemos observar que está presente el atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Sobre la existencia de influencia en el estilo de implementación debido a la ejecución del presupuesto (PO3), se pueden verificar cambios en el financiamiento de los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación, sino que son resultado de evolución de los mecanismos iniciales o nuevos mecanismos que surgen fruto de la adaptación y calibración en el proceso de implementación. Esto se evidencia a través del Acuerdo 366 del Ministerio de Trabajo, a través del cual se expide el Reglamento para el pago de Remuneración variable por eficiencia (EC 2012), creado en la LOSEP (Asamblea Nacional 2010) y en el art. 272 del reglamento de esta ley.

Por ende, es evidente la existencia del atributo de esta entidad que es definición de un modelo de reconocimientos y castigos a los sujetos de la política en función del nivel de implementación y uso de los instrumentos de la política (AC1).

Finalmente, respecto a la existencia de influencia sobre el estilo de implementación a causa de la participación del conflicto en el rol con organizaciones involucradas (PC4), se pueden verificar cambios en el estilo de implementación a causa de los mecanismos de evaluación del avance e impacto de la implementación que no surgen como tal desde el inicio de la implementación y que involucran la participación de varias organizaciones en los siguientes instrumentos: Acuerdo Ministerial 55 del MDT (2012); Decreto Ejecutivo 1522 (2013); Decreto Ejecutivo 3 (2013); Resolución 118 (2013); y Decreto Ejecutivo 5 (2017). En estos instrumentos se evidencia un conflicto por retomar protagonismo entre la SNAP y el MDT. Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 1522 establece en su art. 7 la transformación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en Subsecretaría y dispone su fusión por absorción a la SNAP (Presidencia de la República del Ecuador 2013). Esto deja en evidencia que la SNAP pasa a tener control sobre transparencia en la gestión. Como consecuencia de lo expuesto se cambian los estatutos de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, con la finalidad de evidenciar su liderazgo en la modernización y mejora de la

administración pública a través de la Resolución 118 de 2015 (Secretaría Nacional de la Administración Pública 2013). A partir de esta reforma la misión de la Secretaría Nacional de la Administración Pública es la de “Mejorar la eficiencia de las organizaciones del Estado Central e Institucional a través de políticas y procesos que optimizan la calidad, la transparencia y la calidez del Servicio Público”.

Hasta aquí es evidente el protagonismo por el liderazgo de los procesos de mejora de la administración pública entre el MDT y la SNAP. Fruto de este conflicto podría ser el Decreto Ejecutivo 5, que es uno de los primeros del Gobierno de Lenín Moreno, que suprime la SNAP, pasando muchas de sus competencias al MDT y SENPLADES (Presidencia de la República del Ecuador 2017).

Todas estas intenciones y acciones desarrolladas a lo largo del gobierno de Rafael Correa, desde el año 2007 hasta 2017, han generado cambios en la política de modernización de la administración pública, así como un proceso de reforma del Estado, que han contribuido en la mejora de las condiciones de la rendición de cuentas. Por ejemplo, la implementación de GPR obligó a muchas instituciones a llenar oportunamente información en el sistema con firmas de responsabilidad, esa información generada para cumplir con la normativa vigente emitida por las entidades de *accountability* asignada como la SNAP fue utilizada en varios ejercicios de rendición de cuentas. Si a esto le sumamos el hecho de la existencia de ranking de cumplimiento en el reporte de información, podemos ver claramente las condiciones para que las instituciones generen información que, a manera de externalidad positiva, mejora las condiciones para la rendición de cuentas.

Al haberse encontrado las cuatro evidencias esperadas en el disparador, con sus respectivos atributos, podemos decir que hay una confianza del 98, 8% de que este elemento del mecanismo causal existe.

## **5. La nueva política mejora las condiciones para la *accountability* (HO)**

Para evidenciar el resultado de la política de modernización de la administración pública, que es que la nueva política mejora las condiciones para la *accountability* (HO), se espera encontrar lo siguiente: cambio en el

equilibrio y control de la autonomía de las agencias; cambio en el control social sobre la política; cambio en el acceso a información; y cambio en las sanciones para prácticas ilegales.

En esto debemos indicar que la función ejecutiva, en los que se implementó una agresiva reforma con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de la gestión, desarrolló modelos de implementación basados en el reconocimiento de buenas prácticas, que se consolidan en la Guía del Modelo Ecuatoriano de Excelencia. Fruto de ello las instituciones han generado prácticas que contribuyen a la *accountability*, como, por ejemplo:

En la sección de transparencia de las páginas web se reportan metas y objetivos de las unidades administrativas, en esta sección se transparenta la planificación y los resultados de la gestión de todas las oficinas del Ejecutivo. En esta sección se carga información tomada del gobierno por resultados y se adjunta incluso las firmas de responsabilidad; esta manera de acceder a la información es más funcional a la que existía en el año 2007 cuando no existían ni si quiera firmas de responsabilidad ni fuentes sistematizadas de información. Esto tuvo mejores resultados en unos sectores que en otros, sin embargo, a nivel general se generaron mejores condiciones para la rendición de cuentas.

La facilidad de acceder a información permite a la ciudadanía y a las instancias de control ejercer control democrático; muestra de ello es que es un insumo valioso en varios exámenes especiales, contribuyendo así al equilibrio de poderes que una sociedad democrática necesita. La evidencia de esto son los exámenes de auditoría de varias instituciones que hacen referencia a información de gobierno por resultados.

Estos exámenes son los que determinan las respectivas sanciones por las distintas fallas administrativas.

## Conclusiones

Implicaciones de la modernización de la administración pública para la rendición de cuentas: la confianza posterior del mecanismo causal se incre-

menta hasta un 98,8%, por lo que podemos decir que las entidades expuestas en la operacionalización de la teoría existieron en el caso ecuatoriano, por ende, la modernización de la administración pública en el caso ecuatoriano contribuyó a mejorar las condiciones para la rendición de cuentas.

Se evidencia que se posicionó desde un inicio en la agenda política la necesidad de modernizar la administración pública, lo que llevó a la formulación de una política, evidenciándose varios instrumentos que permiten su implementación.

Las evidencias nos permiten probar que el gobierno ecuatoriano formuló una nueva política pública de modernización de la gestión pública basada en la modernización de la administración pública, la cual inicialmente estaba a cargo de la Senplades y a la que se fueron añadiendo nuevos actores como la SNAP y el MDT. Esta política contaba con los instrumentos de modalidad, autoridad, tesoro y organización que garantizan en sí mismo la existencia de una política pública al respecto (Howlett, Kim y Weaver 2011).

El Gobierno ecuatoriano buscó asegurar la política pública de modernización de la gestión pública a través de cambios institucionales, en los que son de vital importancia la coordinación existente entre los actores involucrados en el denominado Comité Institucional de Gestión Pública.

Es evidente que la implementación aislada de distintas iniciativas llevó a desarrollar la denominada Guía del Modelo Ecuatoriano de Excelencia, la cual contiene un modelo que abarca buenas prácticas que se pueden conseguir, siempre y cuando se implementen los instrumentos previamente desarrollados. Este modelo no estaba inicialmente contemplado. Incluso haciendo un análisis crítico, se podría decir que esto debía formar parte del diseño inicial de la política, pero en realidad no fue así: aparece como un instrumento posterior fruto de la necesidad de articular los esfuerzos y generar un modelo de reconocimiento que genera una “sana competencia” entre las instituciones públicas.

De esta forma las instituciones de balance, Senplades, SNAP y MDT, promovieron instrumentos y un modelo que obligaba a que las instituciones generen evidencias de cumplimiento que a la postre permitieron mejorar las condiciones para la *accountability*.

Es importante destacar el papel de la Senplades, SNAP y MDT como organismos de *accountability* horizontal asignada, en cuyo rol promueven

a que las otras instituciones del gobierno generen información útil para la rendición de cuentas. Este mismo hecho en particular evidencia la mejora de las condiciones para la rendición de cuentas.

En conclusión, un cambio en la política de modernización de la gestión pública en el Ecuador llevó a mejorar las condiciones para la *accountability*.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Alianza País. 2006. *Plan de gobierno 2007-2011*. Quito: Alianza PAIS.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2011. *Contrato de préstamo No. 2653/OC-EC*. Quito, 15 de diciembre de 2011. Consulta: abril de 2018. <[http://contenidos.culturaypatrimonio.gov.ec/wp-content/uploads/CONTRATO\\_2678\\_BID.pdf](http://contenidos.culturaypatrimonio.gov.ec/wp-content/uploads/CONTRATO_2678_BID.pdf)>.
- . 2011. *Perfil del Proyecto Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública*. Perfil de Proyecto para Operación Financiera. Quito: BID.
- Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2013. *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- . 2016. "Case Selection Techniques in Process-tracing and the Implications of Taking the Study of Causal Mechanisms Seriously". *Sociological Methods & Research*, No. 14: 1-35.
- Belbis, Juan Ignacio. 2013: "Gobernanza abierta en espacios legislativos". En César Calderón y Sebastián Lorenzo, eds., *Open Government*, 239-249. Alcalá la Real: Algón Editores.
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix: Disciplining our Conjectures: Systematizing Process Tracing With Bayesian Analysis". En Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, eds., *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, 211-213. Cambridge: Cambridge University Press.
- , y Jeffrey Checkel. 2012. *Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices*. Londres: Cambridge University Press.
- Brady, Henry, y David Collier. 2010. *Rethinking Inquiry: Drivers Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2008. *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.
- Dahl, Robert, Ian Shapiro y José Antonio Cheibub. 2003. *The Democracy Source Book*. Cambridge: MIT Press.
- Dunleavy, Patrick, y Christopher Hood. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money & Management* 14, No. 3: 9-16.
- EC. 2008. *Constitución del República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

- . 2010. *Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial 298, 6 de octubre.
- EC Ministerio de Relaciones Laborales. 2011. Programa de reforma institucional de la gestión pública. Quito: Ministerio de Relaciones Laborales.
- EC Ministerio de Trabajo. 2012. “Acuerdo Ministerial 366”, 3 de enero.
- . 2012. “Acuerdo Ministerial 55”, 18 de mayo.
- EC Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP). 2011. “Acuerdo Ministerial 571”. 2011.
- . 2013. “Acuerdo Ministerial 1580”. 13 de febrero de 2013.
- . 2013. “Resolución 118”. Quito, 2 de agosto de 2013.
- . 2015. “Acuerdo Ministerial 1043”. 2 de febrero de 2015.
- . 2016. “Resolución SCG-DNGC-001”. 27 de septiembre de 2016.
- EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)*. Quito: Senplades.
- . 2009. *Plan Nacional de Desarrollo (2009-2013)*. Quito: Senplades.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas*. Madrid: Anthropos / FLACSO.
- , Iván Narváez y José Luis Fuentes. 2018. *Is Energy Transition Hindered by Resource Nationalism? A Causal Mechanism of Implementation Gap in Ecuador*. Quito: FLACSO.
- George, Alexander, y Andres Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher. 2007. “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflectons on the Tools of Government after Two Decades”. *Governance* 20, No. 1: 127-144.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver. 2011. “Assessing Instrument Mixes Through Program- and Agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Designing Public Policies: Principles and Instruments* 17, No. 1: 327-350.
- Jackson, Patrick. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations*. Londres: Routledge.
- Kooiman, Jan. 2002. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Gales. 2007. “Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy instrumentation”. *Governance* 20, No. 1: 1-21.
- Levi-Faur, Davis, edit. 2012. *From “Big Government” to “Big Governance”?* Londres: Oxford University Press.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change”. En de James Mahoney y Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, 1-30. Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *POSTData*, No. 7: 11-34.

- Peters, Guy, Jon Pierre y Tiina Randma-Liiv. 2010. "Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?". *Public Organiz Rev.* 11, No. 1: 13-27.
- Pierre, Jon, y Guy Petes. 2005. *Governing Complex Societies*. Gran Bretaña: Palgrave.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2007. "Decreto Ejecutivo 103". *Registro Oficial*, 22 de febrero.
- . 2010. "Decreto Ejecutivo 555". 19 de noviembre.
- . 2011. "Decreto Ejecutivo 439". 11 de abril.
- . 2013. "Decreto Ejecutivo 1522". 12 de junio.
- . 2013. "Decreto Ejecutivo 3". 13 de junio.
- . 2017. "Decreto Ejecutivo 5". 24 de mayo de 2017.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavski. 1998. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez-Alujas, Álvaro, y Alejandra Naser. 2014. *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago: ONU / CEPAL.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Nueva York: Cornell University Press.

## Anexo 1: Lógica bayesiana

El grado inicial de confianza  $p(h)$  es la confianza inicial en una teoría antes de que la misma sea sometida a una prueba empírica. Una vez realizada la prueba se tiene el grado posterior de confianza, que es la probabilidad de que una teoría sea verdadera, dada la evidencia disponible  $p(h|e)$ .

Se mide por el teorema de Bayes de la siguiente manera:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

Por el contrario, el grado posterior de confianza en la ausencia de evidencia de la siguiente manera:

$$p(h|\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e|h)}{p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)}$$

La diferencia entre el grado posterior de confianza  $p(h|e)$  o  $p(h|\neg e)$  y el anterior  $p(h)$  da una actualización de la confianza en una teoría. Eso es  $C = p(h|e) - p(h)$  si la prueba es positiva y

$C = p(h|\neg e) - p(h)$  si la prueba es negativa. Eventualmente, una teoría puede ser confirmada

si  $C > 0$ , no confirmado si  $C < 0$ , o indeterminado si  $C = 0$ . La confianza posterior del mecanismo causal está dada por el que sigue a la entidad más débil.

## **Nacionalismo extractivo: déficit de rendición de cuentas en el sector petrolero ecuatoriano**

*Extractive Nationalism: Accountability Deficit in the Ecuadorian Oil Sector*

*Nacionalismo extrativista: déficit de prestação de contas no setor de petróleo equatoriano*

**Danny Ramírez Palacios**

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador)*  
dramirezpalacios791@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.7>

Fecha de presentación: 19 de diciembre de 2018 • Fecha de aceptación: 17 de abril de 2019

Artículo de investigación



## Resumen

El gobierno de la Revolución Ciudadana adoptó medidas para nacionalizar el petróleo, lo que generó mayores ingresos, pero, a la vez, afectó los controles democráticos del sector, en especial, la rendición de cuentas. Se plantea la pregunta: ¿Por qué la nacionalización de recursos generó un déficit en la rendición de cuentas? Se establece que, para lograr dicha nacionalización, se rediseñó la política petrolera –normas e instituciones– que provocaron el déficit. Se abordan las teorías del nacionalismo extractivo, y el diseño de políticas e instrumentos que permitan determinar las causas del déficit. Se concluye que la reconfiguración de la política y la introducción de nuevos instrumentos afectaron los controles democráticos del sector.

**Palabras clave:** Rendición de cuentas, control democrático, petróleo, nacionalismo extractivo.

**JEL:** H11 Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público; H83 Administración pública; O38 Política pública.

## Abstract

The government of the Citizen Revolution adopted measures to nationalize oil resources, generating higher revenues, but at the same time, affecting the democratic controls of the sector, especially accountability. The question posed is: Why this nationalization of resources generated a deficit in the rendering of accounts? In order to achieve this nationalization, the oil policy was redesigned, based on regulatory and institutional reforms, that caused the deficit. As an analytical framework, the theories of extractive nationalism are approached and a method that allows to determine the causes of the proposed deficit. It is concluded that the reconfiguration of the policy and the introduction of new instruments affected the democratic controls of the sector.

**Keywords:** Accountability, democratic controls, oil, extractive nationalism.

**JEL:** H11 Structure, scope and functioning of the public sector, H83 Public administration, O38 Public Policy.

## Resumo

O governo da Revolução Cidadã adotou medidas para nacionalizar os recursos petrolíferos, gerando receitas mais elevadas, mas, afetando os controles democráticos do setor, especialmente a prestação de contas. Por que essa nacionalização de recursos gerou um déficit na prestação de contas?, para alcançar essa nacionalização, a política petrolífera foi redesenhada, com base em reformas regulatórias e institucionais que causaram o déficit. Como um quadro analítico, as teorias do nacionalismo extrativo são abordadas juntamente com o rastreamento de processos. Conclui-se que a reconfiguração da política e a introdução de novos instrumentos afetaram os controles democráticos do setor.

**Palavras-chave:** Responsabilização, control democrático, petróleo, nacionalismo extrativista.

**JEL:** H11 Estrutura, âmbito e funcionamento do setor público, H83 Administração pública, O38 Políticas públicas.

## Introducción

El final del siglo XX estuvo fuertemente marcado por la tercera ola de democratización,<sup>1</sup> la caída del comunismo y la adopción y propagación de instituciones democráticas en el mundo entero. Los Estados se vieron obligados a buscar una transformación hacia arriba (conformación de espacios supranacionales como la Unión Europea) y hacia abajo (descentralización y desconcentración de poder hacia organizaciones locales) para adaptarse a los nuevos cambios en el entorno. Al mismo tiempo, el nuevo entorno obligaba al Estado a transformarse también hacia afuera, con la inclusión de actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado, asociaciones, sindicatos, entre otros, revalorizando simbólicamente la sociedad civil y la participación de la ciudadanía.

La adopción del neoliberalismo en América Latina generó profundas consecuencias en la sociedad, que perduran hasta la actualidad. Los procesos democráticos han demostrado ser ineficientes y estructuralmente débiles como mecanismos de control sobre los funcionarios públicos (O'Donnell 1997). Algunos de estos mecanismos señalan que la transparencia y el control social son elementos clave para consolidar democracias más inclusivas, sin embargo, han sucumbido ante los elevados niveles de corrupción regional y ante la escasa normativa e institucionalidad.

La transparencia no funciona si no se logra insertar en la sociedad civil a la rendición de cuentas como mecanismo de control social de la gestión pública, a través de actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. En Ecuador, bajo el paradigma del Buen Vivir implementado en 2008, se garantizó la transparencia, el control social y la rendición de cuentas como una de las estrategias centrales

---

1. Se hace referencia a las olas democratizadoras de Samuel Huntington.

para la profundización democrática y un elemento trascendental en la lucha contra la corrupción.

Al mismo tiempo, la economía ecuatoriana siguió dependiendo ampliamente de la industria petrolera, representando aproximadamente el 35% del presupuesto general del Estado en 2015. La cantidad de ingresos monetarios que el sector produce para la economía nacional hace que se le atribuya una política específica para salvaguardar los recursos en favor del país, aun cuando este sector se ha caracterizado por el blindaje político al que ha sido sometido por los diferentes gobiernos de turno, situación que ha derivado en poca transparencia de la información y escaso acceso a temas sensibles por parte de la sociedad civil, medios de comunicación, o incluso, el mismo gobierno.

La actividad petrolera nacional en la década de 1990 fue condicionada a la inversión privada y a la disposición de grupos de poder para llevar el manejo del sector a su conveniencia; obviamente estas empresas recibían beneficios sustanciosos a base de los contratos otorgados. Pese a esto, el Estado como tal no veía incrementos sustanciales derivados de la actividad extractiva dentro de las arcas fiscales, así como la región amazónica, dueña del crudo, no veía desde el inicio de la actividad extractiva ningún tipo de rédito ni redistribución de las rentas petroleras en sus territorios (Acosta 2007).

Desde la implementación de las primeras leyes del sector hidrocarbúrico (1918-1921), los gobiernos de turno han modificado en diversas ocasiones la Ley de Hidrocarburos del país; leyes que no solo han respondido a la necesidad de tecnificación y de captar la mayor cantidad de ingresos para el país, sino que han expresado los diversos intereses de los grupos de poder transnacional y político.

Muchos de los aspectos reformados generaron pérdidas al Estado, mediante las modalidades contractuales de servicios específicos, participación, alianzas operativas o estratégicas que no pagaban regalías, dejando desamparado al Estado, además de la rebaja de impuestos para las empresas del 44,4 al 25% y luego al 15% (Arauz 2004). Además de las pérdidas económicas, también se vulneraron derechos básicos de la población amazónica y se produjo un deterioro incalculable del medioambiente.

En 2005, Rafael Correa ocupaba el cargo de ministro de Economía en el gobierno de Alfredo Palacio, destacándose por la histórica decisión de modificar los beneficios derivados de la renta petrolera, pues para Correa los

ingresos debían destinarse a la reinversión social y no al pago de la deuda externa. La medida adoptada permitió, por primera vez, que el país tome una posición más soberana sobre sus recursos (Le Calvez en Fontaine 2008). La administración de Palacio constituyó el comienzo de una política nacionalista que llegó a consolidarse durante el mandato de Rafael Correa, como presidente de los ecuatorianos desde el 15 de enero de 2007, al cual llegó como un *outsider* de la política, con ideas radicales de una nueva izquierda regional que adoptó el Socialismo del Siglo XXI como modelo.

Para Correa el nacionalismo de los recursos naturales buscaba cubrir algunos campos de acción, tal como los describe Haslam y Heidrich (2016). El nacionalismo extractivo se centra en: la maximización de los ingresos público; la afirmación del control estatal sobre el sector estratégico; y mejorar los efectos secundarios de la actividad extractiva, especialmente los que tienen que ver con el medioambiente. El modelo nacionalista implementado por Correa puede considerarse como radical, pues modificó la totalidad de la política petrolera mediante la inclusión de instrumentos que buscaron proteger los recursos para el país.

Los instrumentos incluidos en la nueva política petrolera, como la Reforma a la Ley de Hidrocarburos (EC 2011), en vigencia desde el 27 de julio de 2010 sin previo segundo debate legislativo; la Ley de Regalías (EC 2007), que elevó la participación del Estado en las ganancias extraordinarias del 50 al 99%; y el Reglamento para la Entrega de Información Técnica, Económica y Ambiental de la industria petrolera, por citar algunos; condujeron a limitar los controles democráticos del sector petrolero, en especial la rendición de cuentas.

De esta manera, y a base de la relación entre el nacionalismo extractivo y la afectación a los controles democráticos, se plantea la pregunta de investigación de este artículo: ¿por qué la nacionalización de recursos generó un déficit en la rendición de cuentas? Como hipótesis se plantea que, para lograr nacionalizar los recursos, se rediseñó la política petrolera, a partir de reformas normativas e institucionales que generaron dicho déficit. Como marco analítico, se aborda los estudios sobre nacionalismo extractivo de Haslam y Heidrich (2016) y Fontaine y otros (2018); junto al método de rastreo de procesos, que permite determinar las causas del déficit planteado. Como principal fuente de evidencias, se estudian los instrumentos de la política

petrolera, haciendo énfasis en la matriz NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) y el diseño de las políticas.

## Los controles democráticos en las políticas públicas

Los controles democráticos han sido tratados como un tema cercano al estudio de la calidad y el desempeño de la democracia en los países, pues se considera que, para el goce de una buena democracia, es fundamental la existencia de un control diferente al del Estado. Los controles democráticos también se refieren a la “posibilidad de incidir sobre el curso de acción de una autoridad pública en cualquier instancia de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), mediante agentes de control individuales o colectivos o mediante organizaciones civiles” (Isunza 2014, 11).

Como parte de los controles democráticos existentes, están los mecanismos de rendición de cuentas que encierran diversas dimensiones de análisis e interpretación; sin embargo, existen dos dimensiones básicas con las que se relaciona directamente: el *answerability*, entendido como la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus decisiones al público; y el *enforcement*, referido a la existencia de facultades legales de sanción mediante instituciones autónomas y externas (Hernández y Arciniegas 2011). La rendición de cuentas puede ser horizontal y vertical, según O’Donell (1998): horizontal cuando hace referencia a la situación en la que es el Estado el que se controla a sí mismo; y vertical cuando se desarrolla una relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, es decir, cuando es la ciudadanía la que pone un límite o controla el accionar de los funcionarios públicos.

Más adelante, autores como Peruzzotti y Smulovitz plantearon que los procesos electorales tenían que complementarse con una sociedad civil activa y con el papel de los medios de comunicación autónomos. Para ello plantearon el control social como “un mecanismo de control vertical no electoral basado en las acciones que puedan llevar a cabo las asociaciones y también los movimientos conformados por ciudadanos, así como también en acciones mediáticas por parte de los medios de comunicación” (2006, 32).

El control social representa una nueva forma de acción y cultura política, expresada, por un lado, en la presencia de una sociedad civil preocupada por lo público y que exige rendición de cuentas y, por el otro, el surgimiento de nuevas modalidades de representación de intereses y derechos colectivos que construye una representación diferente a la ejercida por los partidos políticos (Hernández y Arciniegas 2011).

Para Fontaine y otros (2018), el grado en que el nacionalismo de los recursos afecta los controles democráticos depende de las reformas implementadas por los gobiernos de cada país. Estas reformas pueden llegar a implementar modos jerárquicos de gobierno que tienen efectos negativos en los controles democráticos, especialmente en la rendición de cuentas cuando el ejecutivo concentra el poder sobre lo judicial y lo legislativo, lo que afecta la efectividad del equilibrio y las agencias asignadas. Además, afecta la responsabilidad social porque el gobierno controla la información y los grupos sociales a través de agencias específicas.

En algunos países de la región se ha evidenciado la nacionalización de los recursos naturales, en algunos más moderada como el caso peruano o colombiano, y, en otros casos, más radical, como en Venezuela, Bolivia o Ecuador. Es justamente esa radicalización de las ideas nacionalistas que puede llevar al sector a alejarse de la esencia de tener un adecuado control sobre el sector.

Los déficits de los controles democráticos provocaron un aumento del número de actores sociales demandantes de mayor participación y control sobre el Estado, como manera de generar presión para que funcionarios públicos y representantes elegidos justifiquen e informen constantemente sobre sus decisiones, y hacer frente a posibles sanciones cuando actúen de forma incorrecta o ilegal (Peruzzotti y Smulovitz 2006). Esta nueva responsabilidad de la sociedad es el resultado de una estrategia triple entre los medios de comunicación, la justicia y la sociedad.

## Metodología

La metodología planteada en este artículo nace en el análisis del diseño de las políticas públicas y también de los instrumentos de política, temas que

es necesario analizar de manera conjunta para lograr una mayor precisión metodológica sobre el problema de investigación.

## El diseño de políticas y los instrumentos de la política

El diseño de políticas es una propuesta utilizada dentro del análisis de políticas públicas que hace su apareamiento en la década de 1980 y que acompaña la reformulación del institucionalismo. Según Howlett (2011, 19), este marco explicativo permite entender “la configuración de las políticas públicas mediante la incorporación de los actores, las ideas y los intereses involucrados en la formulación e implementación del proceso de las políticas”.

El argumento principal para abordar la utilización de este marco de análisis es la existencia de alguna conexión clara entre asumir la causa de un problema abordado, los instrumentos utilizados para remediar dicha situación y una comprensión un resultado deseable u óptimo (Peters 2015). El diseño de la política enfatiza esos vínculos y también la necesidad de dar importancia a las intervenciones políticas de manera más holística de lo que es común en el análisis de las políticas públicas.

Una de las versiones utilizadas en los últimos años en el diseño de políticas es la que hace hincapié en la aplicación y combinación de políticas e instrumentos que pueden implicarse en varios ámbitos de política. Este marco utiliza la tipología NATO de los instrumentos de Christopher Hood (1986) y Howlett y Ramesh (2003). Esta herramienta resume cuatro recursos básicos a través de los cuales los gobiernos detectan y efectúan acciones: *notabilidad*, evidencia una posición estratégica en el suministro de información (Hood 2007); *autoridad*, constituye el poder legal oficial y otras fuentes de legitimidad del gobierno; *tesoro*, son los activos del gobierno o bienes que pueden ser intercambiados libremente; y *organización*, configura un conjunto de personas con características y habilidades determinadas, materiales e inmateriales (Hood 2007; Hood y Margetts 2007).

La selección de un conjunto adecuado de instrumentos de política define la coherencia del diseño de política, ya sea de manera externa (entre objetivos y medios) o interna (entre los instrumentos) (Howlett y Rayner 2007). En su conjunto, estos instrumentos definen los contenidos sustanciales y pro-

cedimentales de una política, en la medida en que afectan la distribución de bienes y servicios por parte del Estado, así como la regulación de las relaciones sociales dentro de las sociedades y entre la sociedad y el Estado (Howlett 2011).

En el contexto del diseño de la política, se puede definir las políticas públicas como “el resultado de los esfuerzos realizados por los gobiernos para alterar aspectos de su propio comportamiento social con el fin de llevar a cabo un fin o destino” (Howlett 2011, 19). El marco permite analizar la coherencia entre medios y objetivos de la acción del Estado, en función de diferentes grados o niveles de abstracción (Howlett y Cashore 2009). Los objetivos se refieren a las metas que buscan mediante la intervención y a las expectativas de los gobiernos al decidir si tomar o no alguna acción, mientras que los medios son las técnicas utilizadas para alcanzar esos objetivos planteados.

Tabla 1  
Componentes del diseño de la política

		Niveles de la política		
		Paradigmático	Estratégico	Operativo
Componentes de la política	Objetivos	Objetivos a nivel de gobierno / preferencias a largo plazo.	Áreas específicas, direccionamiento para cumplir objetivos a mediano plazo.	Micro requisitos aplicados en el terreno / preferencias técnicas a corto plazo.
	Medios	Dispositivos organizativos que utiliza el Estado.	Selección de herramientas o instrumentos.	Calibración de instrumentos y ajustes de la política.

Fuente: adaptado de Howlett y Cashore (2009).

Los niveles en que se desarrollan los objetivos y medios van desde el nivel más general o paradigmático de un modo de gobernanza al nivel más abstracto u operativo de un régimen de políticas en que se calibran los instrumentos, pasando por un nivel estratégico donde se desarrollan los estilos de implementación de la política (Howlett y Cashore 2009), tal como se muestran en la tabla 1.

Según Howlett y Ramesh (2003), el concepto de instrumentos nace con el desarrollo de una taxonomía básica propuesta por Cushman en 1941, la cual se centra en la idea de que los gobiernos pueden optar por regular o no las actividades de la sociedad, y que si optan por la primera podían regular de manera coercitiva o no coercitiva. Luego de varios años, Kirschen (1964) intenta por primera vez clasificar a los instrumentos de la política económica, ofreciendo un análisis detallado de 64 tipos de instrumentos.

A pesar de los diversos avances en la manera de conceptualizar a los instrumentos, es Christopher Hood en 1986 quien logra establecer una sencilla y sustentada taxonomía para agrupar la diversidad de instrumentos dentro de cuatro categorías que analizan la acción del gobierno a partir de la selección y utilización de instrumentos. En su estudio, asume la acción pública como variable dependiente y se interesa por la forma en que el Estado resuelve los problemas mediante el uso de instrumentos.

El modelo NATO, que se muestra en la tabla 2, se descompone en dos formas de intervención mediante instrumentos: la forma sustantiva constituye los instrumentos que alteran la distribución de bienes en las sociedades; y la procedimental, compuesta de aquellos instrumentos generadores de mecanismos para la interacción entre el Estado y la sociedad. Así, los gobiernos pueden manejar estos recursos para manipular a los actores de las políticas.

Los instrumentos de política son objeto de deliberación en todas las etapas del proceso de políticas y pueden afectar la definición del programa, los procesos de formulación, la implementación, la toma de decisiones y evaluación (Howlett 2011). Los instrumentos también se consideran medios no mecánicos de intervención, pero que tienen impactos políticos propios.

Para Linder y Peters (1993), los instrumentos son importantes en el proceso del diseño de políticas, ya que son las técnicas o medios a través del cual los Estados alcanzan los objetivos planteados. En el diseño se selecciona no solo el carácter más general del programa, sino también los instrumentos individuales que se utilizarán. Los instrumentos constituyen parte del contenido de una caja de herramientas que los gobiernos disponen para la creación de políticas públicas.

El diseño de políticas eleva el análisis y la práctica de la selección de instrumentos específicamente para la implementación, haciendo de su selección una preocupación clave dentro del marco explicativo. Mientras que, en

Tabla 2  
**Tipología de los instrumentos de política de los recursos del Estado**

		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización	Dimensión instrumental
<b>Objetivos de la política</b>	Cambio en distribución de bienes y servicios (efectos).	Asesoría, capacitación.	Licencias, certificaciones, regulaciones.	Subvención, préstamos, gastos fiscales.	Burocracia, administración. pública-privada.	Sustantiva. Afectan la distribución de bienes y servicios en las sociedades.
	Controlar la distribución de bienes y servicios (detectores).	Registros informáticos.	Censos consultores.	Vigilancia de recursos.	Encuestas y registros.	
	Promover interacciones sociales y de redes (positivo).	Educación, publicidad, formación.	Acuerdos, tratados, grupos asesoramiento.	Financiación intereses de grupos.	Audiencias, reformas institucionales.	Procedimental. Afectan las relaciones sociales en una sociedad.
	Restringir interacciones sociales y de redes (negativo).	Información, propaganda.	Grupos o asociaciones.	Eliminación de financiación.	Supresión de la información.	

Fuente: adaptado de Howlett (2011).

el marco del neoinstitucionalismo sociológico los instrumentos de política no se observan como simples técnicas procedimentales para la solución de problemas, expresados casi siempre bajo una forma jurídica. Más bien, estos se definen como instituciones, porque constituyen un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobierna las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones.

De esta forma el *instrumento de acción pública* es analizado como portador de valor, alimentado por una interpretación de lo social, constituyéndose en un dispositivo técnico y a la vez social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales son portadores (Lascoumes y Le Galès 2009).

En el diseño de la política petrolera ecuatoriana, se insertaron nuevos instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización que fueron insertados en los niveles estratégico y operativo de la política con la finalidad de otorgar un cambio rápido a la política petrolera. Estos instrumentos no

funcionaron como medios necesarios para el cumplimiento específico de los objetivos que la política petrolera perseguía. Se intentó modificar o crear una nueva política, sin perder la esencia y el horizonte de la vieja política petrolera.

## **Evidencia empírica y resultados de investigación**

Con la llegada de Rafael Correa al poder, el tema petrolero se posicionó nuevamente en la palestra pública, luego de dos décadas en las que no se había debatido nada relevante sobre el tema, pero ahora, con nuevos objetivos para la política petrolera, dotadas de una nueva corriente ideológica de la nueva izquierda regional que adoptó el Socialismo del Siglo XXI como modelo. La llegada de Correa al poder puede verse como una ventana de oportunidad (Kingdom 1984), útil para la reforma constitucional que llevó a cabo la Asamblea Constituyente, aprobada con 82% de respaldo, en Montecristi, provincia de Manabí.

Los nuevos objetivos que planteaba el gobierno de Correa se basaron en la preponderancia del rol del Estado, la elaboración de nuevas políticas de soberanía, la recuperación económica, el cambio de la matriz productiva y la inversión social. Estos objetivos lograron insertarse gracias a la mayoría representativa que su movimiento alcanzó en la Asamblea Nacional, lo que también amplió el rango y alcance de su poder político y de toma de decisiones (Orozco 2012).

Los nuevos objetivos para el sector petrolero fueron netamente nacionalistas, ya que el Estado se reserva el derecho de explotar y obtener el control mayoritario o la totalidad de los ingresos derivados de la actividad. La visión del sector se enfocó en negociar una relación más justa y equitativa entre el Estado y las empresas petroleras. Pero, a la par, este nacionalismo petrolero y sus consecuentes reformas permitirían al presidente implementar un modelo de gestión jerárquico en el sector, a raíz del fortalecimiento de un Estado con la capacidad de controlar un sector estratégico imprescindible para el gobierno.

Para conseguir el control de las instituciones, Correa implementó diversos instrumentos de organización. Inicialmente, reestructuró institucional-

mente el sector petrolero favoreciendo el control político del Ejecutivo. Para ello se siguió la estructura institucional del Ejecutivo, partiendo de la Presidencia de la República, y, casi al mismo nivel, se apoya en dos instituciones clave, una para administrar y mejorar los procesos de la gestión pública (Secretaría Nacional de la Administración Pública), y la otra encargada de la planificación nacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

A nivel ministerial, Correa decretó la creación de ministerios coordinadores que agrupen a los ministerios normales por su campo de acción. Dentro de los sectores estratégicos, se ordenó la división del anterior Ministerio de Energía, Minas y Petróleos, el 9 de julio de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 475, y se creó por separado el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR), que en 2009 sustituyó al Ministerio de Minas y Petróleos, para que este sea el ente ejecutor de las políticas y actúe como ente rector en materia hidrocarburífera. Con esto se transfirieron todas las facultades relacionadas con el sector petrolero, incluyendo el control de la Secretaría de Hidrocarburos (SH) y de todas las instituciones que tienen relación con el sector hidrocarburífero.

Esta división propició el manejo del sector estratégico petrolero, lo que permitió un control más personalizado sobre la institucionalidad del sector. Dentro de las diversas reformas a la Ley de Hidrocarburos, el art. 6 letra a) dio paso a la creación de la Secretaría de Hidrocarburos, para administrar y controlar las áreas y los contratos de operación, incluyendo la suscripción, a nombre del Estado, de todos los contratos de exploración y explotación, industrialización y transporte del crudo. Para controlar las actividades del sector se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), que tiene como tareas regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera. La ARCH reemplaza a la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) que desapareció con esta ley. Otra de sus funciones es controlar la aplicación de la ley hidrocarburífera; auditar las actividades del sector; sancionar por el cometimiento de infracciones; solicitar caducidad de contratos, entre otros.

Lo común de estas instituciones es que, a base de sus criterios normativos, tienen una línea de comunicación directa con la Presidencia de la República, otorgándole al presidente un control sobre las decisiones del sector. Esto supuso un grave problema, pues, con la ARCH, prácticamente todo se

elabora y se gestiona dentro del sector porque aquí se define la política, se adjudican y firman los contratos con las empresas y tiene la potestad de auto fiscalizarse, desconociendo los artículos 204 y 213 de la Constitución (EC 2008), que establecen la obligación de garantizar entes de control independientes del Ejecutivo, participativos y especializados.

La total reestructuración trajo consigo una redistribución de responsabilidades que recayó sobre el vicepresidente Jorge Glas, a pedido del propio Rafael Correa. Esta designación fomentó el control total del Ejecutivo sobre el sector petrolero, debido también a que al sector se le otorgó independencia financiera, administrativa y operacional.

Otro de los instrumentos, esta vez de autoridad, que fue controversial y que sirvió para captar el poder político, fue la Reforma a la Ley de Hidrocarburos, que se analiza como el principal instrumento generador de la reconfiguración de la política petrolera, pues supuso la pauta para generar la mayoría de cambios que sufrió el sector. Se la considera controversial porque se aprobó sin debate legislativo, debido a una mayoría oficialista que favoreció las decisiones del Presidente en la Asamblea Nacional.

Luego del envío del proyecto de Ley Reformatorio a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, el Consejo de Administración Legislativa (CAL) resolvió calificar el proyecto como urgente en materia económica, estableciendo un plazo de 30 días para su debate y aprobación. El primer debate se desarrolló normalmente el 19 de julio de 2010, realizándose numerosas observaciones por parte de los legisladores. El 25 de julio debía llevarse a cabo el segundo debate al proyecto de ley, pero no se concretó debido a que las autoridades de la Asamblea Nacional demoraron la convocatoria mediante jugadas políticas para no lograr el quórum necesario.

Ante esto, el entonces asambleísta Gilmar Gutiérrez<sup>2</sup> denunció que la bancada de PAIS dejó sin quórum al pleno legislativo, de manera premeditada, para evitar así la segunda instancia del debate. De esta manera, el 27 de julio de 2010 la reforma entró en vigencia por el ministerio de la ley

---

2. “Partido Sociedad Patriótica exige a Jefe de Estado que dé nombres de legisladores que recibieron presiones para oponerse a Ley de Hidrocarburos”, *Ecuador Inmediato*, 27 de julio de 2010. <[http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/psp\\_exige\\_a\\_jefe\\_de\\_estado\\_que\\_de\\_nombres\\_de\\_legisladores\\_que\\_recibieron\\_presiones\\_para oponerse\\_a\\_ley\\_de\\_hidrocarburos—130955](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/psp_exige_a_jefe_de_estado_que_de_nombres_de_legisladores_que_recibieron_presiones_para oponerse_a_ley_de_hidrocarburos—130955)>.

mediante su publicación en el Registro Oficial 244, suplemento del 27 de julio de 2010. Como reformas complementarias se incluyeron cambios en el porcentaje de la distribución de utilidades a los trabajadores, con el fin de destinar un porcentaje a la inversión social en los territorios donde se lleve a cabo la actividad.

Analizando los instrumentos de nodalidad o información, se hace énfasis de la limitada información que brindaba el sector para la sociedad civil, la cual se concentraba en pocas agencias. Para determinar la evidencia necesaria, se realizó una búsqueda exhaustiva de información en las páginas web institucionales del sector petrolero para determinar qué tipo de información posee cada una. Además, se realizaron solicitudes de información pública sobre datos del sector para corroborar lo mencionado en esta investigación, y que fueron realizadas a Petroecuador y al ministerio del ramo, sin tener respuesta satisfactoria en un plazo de al menos seis meses, hasta el cierre de la investigación.

Mediante el rastreo web de información, se pudo determinar que la Sección de Hidrocarburos posee información estadística desde el año 2001 al 2014 sobre producción, transporte, comercialización, exportaciones e industrialización del recurso petrolero. Existen además contratos desde 2010 hasta 2016, pero solo de algunos bloques petroleros y los que constan en el registro electrónico carecen de la información financiera. La mayoría de estos contratos son los que migraron a la modalidad prestación de servicios, pero no consta información de los contratos de los bloques 31 y 43, dos de los bloques petroleros más importantes de la Amazonía.

Por otro lado, la empresa pública Petroamazonas es la encargada de mantener información de las otras etapas de la cadena de valor del petróleo; en esta institución la información no es pública y en su web institucional constan escasos informes de auditoría de contratos y algunas evaluaciones de impacto de bloques menores. En la sección *contratos* de la web solo existen documentos normativos y procedimentales para contratar con la empresa.

El ente regulador, ARCH, posee escasa información sobre producción mensual del petróleo de 2016 y 2017, y escasa información sobre la perforación de bloques. También se mencionan controles realizados por la entidad, pero los resultados no son públicos. El Ministerio de Hidrocarburos posee

decretos, acuerdos ministeriales y leyes, pero no tiene información técnica de ningún tipo.

Si bien la información del sector petrolero se concentra en pocas agencias, esto no significa que la información esté disponible en las páginas web institucionales para el acceso público. Además, las solicitudes de información presentadas no tuvieron respuesta y algunas fueron denegadas y obstaculizadas por complejas trabas burocráticas.

Pese a la existencia de un reglamento que regula la información de la industria petrolera, establecido mediante Acuerdo Ministerial 107, Registro Oficial 298 de 19 de marzo de 2008, la misma es limitada e incompleta. El reglamento establece el procedimiento para la entrega y reproducción de la información técnica, económica y ambiental relacionada con cualquier fase de la industria petrolera; sin embargo, el artículo 2 de dicha norma señala que la información solicitada se entregará solamente a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que estén interesadas en realizar inversiones, o presentar proyectos para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas, limitando la solicitud de información por parte de actores que son ajenos a la actividad petrolera en el país.

La normativa que rige el acceso a la información en el Ecuador es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP) (EC 2004), que constituyó los inicios para garantizar transparencia en el manejo de la información pública. No obstante, esta ley no recoge aspectos concretos referentes a la industria hidrocarburífera nacional, ni especifica la periodicidad del reporte de información y tampoco las instituciones encargadas del manejo de la misma.

Finalmente, el instrumento de tesoro analizado en este trabajo se refiere a las nuevas condiciones contractuales que las empresas petroleras privadas aceptaron bajo presión del presidente y su gobierno. Para generar dicha presión, el gobierno se valía de los recursos del Estado para crear campañas de amenazas constantes hacia las petroleras, con la finalidad de que estas modificaran sus contratos vigentes.

Esta renegociación de los contratos petroleros tuvo que ver con el cambio del modelo de contratación de las compañías petroleras privadas. Los contratos migraron de un formato de participación, en que las compañías recibían una parte de la producción de crudo, a uno de prestación de servicios

con tarifa, que aseguraba la propiedad estatal sobre el total de la producción y que reconocía a las compañías una tarifa fija por sus costos e inversiones en la operación de los diferentes campos; con esto la participación del Estado se incrementaría hasta el 70% de la producción.

Con la nueva modalidad se esperaba mejorar la participación del Estado en la renta petrolera, atraer nueva inversión extranjera para actividades de riesgo exploratorio, incrementar las reservas de petróleo y subir la producción de los bloques privados. Se otorgó un plazo de 180 días para que las petroleras lleguen a un acuerdo en la renegociación de sus contratos. Como resultado, se renegociaron 14 de 23 contratos, y el Estado ecuatoriano recibió por ingresos adicionales US \$ 2.795 millones de dólares.<sup>3</sup>

Según el Banco Central del Ecuador, de 2000 a 2010, los ingresos provenientes del petróleo fueron de US \$ 26.652 millones de dólares, y solamente en el año 2010, año de las principales reformas, los ingresos del petróleo fueron de 9.673 millones; llegando al año 2014 a un valor de US \$ 14.107 millones de dólares, año en que los precios del petróleo se mantuvieron altos.

Como reformas complementarias se incluyeron cambios en el porcentaje de la distribución de utilidades a los trabajadores. Se dispuso que estos reciban el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado para destinarlo en proyectos de inversión social en salud y educación (art. 94 de la Ley de Hidrocarburos), a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Finalmente, los casos de corrupción del sector petrolero han demostrado que la falta de información del sector es un arma de doble filo, que dio paso a la falta de control y de rendición de cuentas adecuada por parte de las autoridades a cargo del sector, pues prueba de ello son los procesos judiciales sobre dos exgerentes de la estatal Petroecuador y sobre un exministro de Hidrocarburos, que finalmente los llevaron a prisión por una serie de irregularidades con el manejo de fondos petroleros.

---

3. (EC) Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. 2012. "Informe de Gestión".

## Conclusiones

El déficit de control democrático y de rendición de cuentas persiste debido, primeramente, al diseño de la política petrolera ecuatoriana, y, segundo, al excesivo control político que el gobierno de Rafael Correa logró implementar en el país. Así mismo, las reformas normativas e institucionales del sector dieron paso a una reconfiguración de la política petrolera ecuatoriana, procesos que al largo plazo debilitaron al sector; prueba de ello son los casos de corrupción que se destaparon con el fin de la Revolución Ciudadana.

El sector petrolero se ha caracterizado por poseer información de escasa accesibilidad, dispersa y compleja, dificultando conocer las actividades y etapas de su gestión y los impactos que ha generado a nivel económico y ambiental. La esencia de la política petrolera anterior nunca se perdió y solo se calibraron e introdujeron algunos nuevos instrumentos, afectando el diseño de la política como tal, evitando el cumplimiento de los objetivos para la misma.

El excesivo control político por parte del Estado jamás ha favorecido la democracia ni el control de la sociedad; por el contrario, ha deteriorado los mecanismos de participación ciudadana. El último gobierno supo controlar totalmente los poderes del Estado y con ello también se apoderó de las instituciones de control, lo que parcializó muchas decisiones que afectaron el control social en Ecuador.

Para que exista un eficiente control social es necesario que las competencias de los actores se definan claramente y que estos actúen alejados de ideologías políticas y en beneficio de la sociedad. Es necesario la presencia de nuevos actores públicos, privados y de la sociedad civil, para ser abanderados del control social y del diseño de las políticas en el Ecuador, además de los actores que se ven afectados por las decisiones del Estado.

## Referencias

- Acosta, Alberto. 2007. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Aráuz, Luis Alberto. 2004. "Contratación petrolera ecuatoriana". En Guillaume Fontaine, *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas*, 25-32. Quito: FLACSO.

- Cushman, Robert. 1941. *Comparative Public Policy*. Nueva York.
- EC. 2007. *Decreto Ejecutivo 662*. Registro Oficial 966, 12 de marzo.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010a. *Ley de hidrocarburos*. Registro Oficial 711, 15 de noviembre.
- . 2010b. *Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 244, Suplemento, 27 de julio.
- . 2010c. Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. “Informe de Gestión”. <<https://www.proecuador.gob.ec/exportado%20res/publicaciones/monitoreo-de-exportaciones/>>.
- Fontaine, Guillaume. 2008. “La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas”. En Fontaine Guillaume y Puyana Alicia, eds., *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, 6-10. Quito: FLACSO.
- , Iván Narvárez y Bayron Paz. 2018. “Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case”. *The Extractive Industries and Society* 5, No. 1: 190-200.
- Haslam, Paúl, y Pablo Heidrich. 2016. “From Neoliberalism to Resource Nationalism: States, Firms and Development”. En Paúl Haslam y Pablo Heidrich, eds., *The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*, 1-32. Londres: Routledge.
- Hernández, Andrés, y Elizabeth Arciniegas. 2011. “Aproximación conceptual: el accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso”. En Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, comps., *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, 21-48. Bogotá: Uniandes.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatam House.
- . 2007. “Intellectual Obsolence and Intellectual Makeovers: Reflections on The Tools of Government After Two Decades”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20, No. 1: 127-144.
- , y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Nueva York: Routledge.
- , y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- , y Rayner Jeremy. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements”. *Policy and Society*, No. 42: 73-89.
- , y Cashore Benjamin. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, No. 1: 33-46.
- Isunza Vera, Ernesto. 2014. “Controles democráticos no electorales en perspectiva comparada: un avance desde el análisis relacional”. Documento de trabajo. Encontro Anual da ANPOCS. Consulta: enero de 2019. <<https://anpocs.com/index.php/papers-38-encon>>

tro/gt-1/gt08-1/8888-controles-democraticos-no-electorales-en-perspectiva-comparada-un-avance-desde-el-analisis-relacional/file.

- Kirschen, Étienne Sadi. 1964. *Economic Policy in Our Time: General Theory*. Amsterdam: McNally.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2009. “Instrumento”. En Laurie Boussaguet, Jacquot Sophie y Pauline Ravinet, dirs., *Diccionario de políticas públicas*, 514. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Linder, H. Stephen, y Guy Peters. 1993. “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”. *Gestión y Políticas Públicas* 37, No. 149: 34-40.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Orozco, Mónica. 2012. “Una política sin rumbo: el caso de la política petrolera ecuatoriana 2005-2010”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética. FLACSO Ecuador.
- Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz. 2006. *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Elgar.

Punto de vista

## **El arte de gobernar un Gobierno Autónomo Descentralizado es, primero, un problema conceptual**

*The Art of Governing an Autonomous Decentralized Government  
(GAD) is First a Conceptual Problem*

*A arte de governar um Governo Autônomo Descentralizado (GAD) é  
primeiro um problema conceitual*

**Edison Mafía**

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
edison.mafia@uasb.edu.ec*

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.8>

Artículo de opinión

Licencia Creative Commons



La palabra gobierno proviene de la raíz griega dirigir, su traducción más cercana se refiere al arte del timonel, en un sentido más mecánico, como conducir un auto, maniobrar un bote u operar un tablero de mando, es decir, una serie de toma de decisiones para que el trabajo se resuelva de acuerdo al objetivo y funcionalidad de la máquina. El gobierno nacional o local, en la actualidad, propone una concepción democrática y participativa, que va más allá de lo mecánico; y también se considera como un arte, uno que implica la concreción del Estado y la identificación de las relaciones de poder que en este existen.

En las pasadas elecciones, llevadas a cabo en marzo de 2019, se eligieron 5.675 autoridades para los niveles de gobierno provincial (23 provincias), un régimen especial en Galápagos, cantonal (221 cantones) y parroquial (823 parroquias); en total, alrededor de diez mil servidores públicos ocuparán puestos de alta dirección. ¿Están claros todos ellos cómo dirigir el gobierno autónomo descentralizado (GAD) de su correspondiente circunscripción? ¿Acaso no es un problema conceptual saber cómo gestionar dentro de su entidad, a su población con la diversidad de actores públicos y privados; incluso más allá de sus límites territoriales?

El gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza en este sentido se vuelven factores fundamentales y a la vez complejos; en su definición y en las formas cómo estas se presentan, dónde se aplican, quiénes son los que intervienen y cómo sus políticas públicas son coherentes y de impacto para propiciar un desarrollo integral en sus pobladores y territorio; o existe una fórmula para gobernar, por lo que es indispensable debatir los conceptos para que, desde la autoridad elegida por votación popular, se conciba la responsabilidad suficiente de administrar el poder y alcanzar un nivel deseable de gobernabilidad, referido particularmente enfocado a conciliar y gestionar el nivel político y administrativo al interior del GAD; de igual forma se debe concebir los sistemas de relaciones con todos los actores externos al gobierno local con quienes se genere niveles óptimos de gobernanza, es decir, a las formas

eficientes y efectivas de permanente diálogo, negociación y sobre todo inclusión en la toma decisiones sobre la política pública del gobierno local.

Según Bracamonte (2002, 73), “Los fines del Estado son la seguridad y derechos fundamentales, orden y justicia, se realizan con los medios que tienen el gobierno que son la fuerza, el poder político y la autoridad. El gobierno se encarga a través de un grupo de personas, de la administración del Estado, origina lo que se denomina la administración pública y el desarrollo de una burocracia”. El gobierno, en el sentido antes expuesto, tiene una característica que dinamiza la administración estatal a través de la fuerza que da el poder político y la autoridad. Complementando esta idea se cita la proyección del gobierno referida por Sanabria (2007, 155), “Respecto al concepto de gobierno, recordando la destacada obra de Fayol, que se refiere a la marcha efectiva de la organización como un todo hacia sus objetivos, así como su adecuada proyección en el entorno y el tiempo”. Recogiendo estas primeras ideas, vemos que gobierno es el ejercicio de administrar y gestionar el poder y las relaciones, a través del poder político de la autoridad, en este caso de la autoridad local, propiciando que la institucionalidad tenga objetivos y directrices claras, que se ajustan a las condiciones, contextos y coyunturas de su circunscripción territorial.

A propósito de estas primeras afirmaciones se puede identificar que la institucionalidad misma es el Estado y el gobierno está a su servicio; puede darse un cambio de gobierno a través de las elecciones, mas no un cambio de Estado, para ello debe plantearse una reforma desde la propia Constitución del país, lo cual resultaría más complejo; por tanto, es importante recordar lo que Hobbes (2000, 74) hace muchos años pensó sobre el Estado:

Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.

El pacto en sí mismo ya es un ejercicio que implica diálogo y acuerdos enfocados en este caso a los objetivos de desarrollo de un territorio, es decir, pensando el bien común. Con las distintas acepciones de gobierno, destaca-

mos este último como el servicio que el gobierno debe entregar al Estado, específicamente: fuerza, poder político y autoridad, enfocados hacia los objetivos colectivos y no a los intereses particulares. La actual Constitución de la República del Ecuador (EC 2008), específicamente en el artículo 1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2008), determina el modelo de administración, descentralización y desarrollo que los GAD, en el marco de la planificación y otras regulaciones del Estado del nivel nacional, deben tener:

Art. 1. *Ámbito.* - Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Los GAD son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. La normativa particular indica que están integrados por las funciones de participación ciudadana de legislación y fiscalización y, ejecutiva previstas en el COOTAD y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden.

El gobierno engloba los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, estos son indispensables; ninguno es más que el otro. La gobernabilidad tiene distintos momentos históricos. Conforme las perspectivas teóricas fueron evolucionando, y aunque fue considerado un concepto ambiguo, difuso y hasta difícil de operacionalizar hace algunos años, en la actualidad existen varias definiciones que permiten no solo afinar el concepto, sino, además, identificar mecanismos y procedimientos efectivos para su implementación y evaluación.

Para Vásquez (2014, 63), “La gobernabilidad es atributo de los sistemas sociopolíticos (y por extensión económicos) caracterizados por su capacidad de formular e implementar decisiones públicas, es decir, de transformar las demandas o preferencias ciudadanas en políticas concretas”. Este sin duda es el preámbulo para hablar de gobernanza porque se empieza a definir el camino hacia como se deben marcar las estrategias y vinculaciones con los otros actores; sin embargo y para no alejarse del concepto de gobernabilidad

es importante determinar en qué escenario del gobierno local se empiezan a diseñar las políticas públicas, en dónde y cómo se recoge la información suficiente para establecerlas.

Vásquez destaca la gobernabilidad en el nivel subnacional como un resultado del proceso de reforma del Estado. Haciendo una referencia al continente latinoamericano, los autores hacen un hincapié en la participación en el fortalecimiento y organización del gobierno. En esa línea Vásquez (2014, 64) indica: “La nueva gobernabilidad local ha impulsado al mercado y a la redes de política pública como formas de organización del gobierno local, generándose con ello un nuevo proceso de formulación de políticas públicas, sustentado en la participación ciudadana y caracterizado por la existencia de múltiples lógicas de acción”. Estos modelos de gobierno que son propiciados por la nueva gobernabilidad local prevista por Vásquez, ¿se han consolidado o no en nuestros gobiernos locales, sobre todo aquella que implica ese acercamiento a la sociedad civil a través de su participación?

Para Prats (2001, 103): “La gobernabilidad local debe ser entendida, esencialmente como gobernabilidad urbana, esto implica la necesidad de generar las capacidades necesarias para formular estrategias y agendas compartidas de ciudad o ciudad-región y de aplicarlas en el entornos dinámicos y cambiantes como lo son, los centros urbanos”. Es decir, las estrategias de gestión y administración recaerían en el nivel ejecutivo; las discusiones políticas que se dan en los consejos o juntas, en el nivel legislativo, donde se regula y fiscaliza el uso adecuado de los recursos públicos; siendo en el nivel técnico el espacio donde se ajustan las decisiones de manera operativa para su debido aterrizaje, dejándolas listas para confrontarlas con la ciudadanía y otras entidades públicas y privadas del territorio donde se implementarán las propuestas de desarrollo local o política pública local.

Estas capacidades estratégicas que se generan al interior del gobierno y que ayudan a fortalecer el Estado cuentan con una forma de gestión externa importante y es el segundo concepto que complementa al gobierno. *La gobernanza*, si bien es una tarea de diálogo, negociación e inclusión con otros actores distintos a la institución del GAD, son actores públicos o privados que viven, invierten y se desarrollan en las circunscripciones territoriales que administra el GAD.

Mayorga y Córdova (2007) en su obra *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina* analizan varios autores que destacan elementos importantes que permitirán desarrollar una concepción integral sobre gobernanza. Una primera idea gira en torno a consolidar los consensos y garantizar la estabilidad de las políticas públicas; para ello, Celedón afirma que es importante contar con actitudes y valores institucionales como la transparencia de los procesos y mecanismos de control social complementarios a lo que hacen otros órganos de control público o privados. Jolly (2001) indica que es necesario conocer –examinar– las interrelaciones de la sociedad civil, el Estado y el mercado, ya que no es importante lo que se decide sino el cómo, por tanto el contexto y la cultura de un territorio también son un factor que, si bien se analiza en el componente de la gobernabilidad, en la gobernanza es importante que ese diagnóstico se valide y socialice con los actores externos, ya que esto conllevaría que las decisiones tomadas por la autoridad local además cuenten con principios que fortalezcan la democracia local y, sobre todo, desde el ejercicio de la gobernanza se propicie una lucha contra la corrupción, lo que implicará que cada gobernante prevea formas innovativas de inclusión de la sociedad civil.

Hablar de gobernanza nos acerca a lo que prevé Balbis, referido al deber ser y al abordar la política alejada de las percepciones clásicas del análisis político y jurídico del Estado, es decir, nos lleva a explorar desde el deber ser de la norma –en materia pública se hace estrictamente lo que determine la ley– y también desde la potencialidad del territorio tanto de sus recursos como de sus actores, ya que para Balbis el Estado no es el único ni el principal actor del desarrollo y es un actor que debe potenciarse: son justamente aquellos que giran alrededor del mercado (empresa, instituciones, e individuos, consumidores y productores), y, por lo general, en un territorio se cuenta con organizaciones no gubernamentales como cooperativas, fundaciones, sindicatos, mutualistas, organizaciones comunitarias, clubes sociales, deportivos, etc.

Con la gobernanza como un supuesto de avanzar hacia unas mejores dinámicas de relación horizontal y vertical tanto con otros actores institucionales como otros (actores sociales, políticos, económicos y/o comunitarios), el diálogo con todos los actores resulta una estrategia importante, ya que de allí se propician los acuerdos y cambios en las prácticas y principios sociales, se

mejora la confianza de su población provocando legitimidad en las acciones públicas.

Esta confianza está depositada en gran parte en el proceso de descentralización que aún se está generando en el país; de hecho, el Ecuador ha promovido la descentralización por más de 30 años; en este sentido, para Delamaza, Cunill y Joignant (2012, 3), se puede conseguir la confianza de un territorio cuando en este se aplican adecuada y ajustadamente sus competencias:

Este enfoque es particularmente aplicable a los problemas vinculados a la descentralización y el desarrollo territorial, como es posible evidenciarlo a través del desarrollo de las principales dimensiones asociadas a las redes como forma de regulación social y la gobernanza como expresión política, estableciendo el vínculo existente entre estas y el territorio.

Si bien una fórmula de gobernar no existe, las diferentes concepciones nos llevan a determinar que Bracamonte no solo hace bien en particularizar el Estado y el gobierno como unidad, sino que los considera un complemento, que permite la viabilidad del poder político y que con esto se lleva a consolidar la administración pública. En el caso de los gobiernos locales a través de su arquitectura organizacional (gestión interna) no solo pretende un incremento de su burocracia; particularmente, busca su desarrollo para que sean estos quienes puedan ayudar a promover una cultura de participación con todos los protagonistas del desarrollo (gestión externa) en la construcción de la política pública local.

A partir de lo mencionado, nos acercamos a entender la necesidad de considerar la gobernabilidad y la gobernanza como medios idóneos para fortalecer el gobierno, en este caso el gobierno local, que no depende de sus actuaciones de sus territorios y en la medida que estos se consoliden se podría avanzar a incorporar otros elementos del desarrollo como, por ejemplo, la globalización, ya que sus efectos producen nuevos roles y relaciones entre los diversos actores del desarrollo; consecuentemente, deviene la modernización del Estado.

Ahora bien, si además introducimos la globalización dentro de los conceptos gobierno, gobernabilidad y gobernanza, la misma puede consolidar o lesionar la estructura de la propia gobernabilidad; para Vargas (2005, 9), “La

globalización ha limitado las oportunidades de desarrollo de las economías más frágiles, debilitado y socavado las bases del poder de los Estados nacionales, aumentando las tensiones sociales y por tanto la gobernabilidad de las sociedades.

Según Navarro (2002, 1), “Los gobiernos locales han experimentado un cambio en la misma dirección forzados por retos como: La competencia política, la territorialización de las políticas públicas, las reformas institucionales en la gestión públicas y los desafíos que tienen en sí las democracias representativas”. En la medida en que se abordan diversos ámbitos de la labor gubernamental o de las relaciones entre Estado y sociedad, y aún de la realidad social en sentido general, las definiciones varían en una proporción similar a la diversidad de temas.

Sin embargo, se puede afirmar que la gobernabilidad y gobernanza como concepto es aplicable en la medida en que esta se adscriba conscientemente al ciclo de la gestión pública y la implementación de las políticas públicas, incluyendo la sociedad civil (sector privado, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, barrios y comunidades de su territorio), poniendo a la autoridad local en la necesidad de contar con cuadros competentes y sensibles que, por un lado, administren eficientemente los recursos públicos, a la vez que sintonicen con las demandas ciudadanas y propicien espacios y mecanismos de participación para su desarrollo local.

En este marco los desafíos que se presentan para los GAD son que estos tienen que velar principalmente por la inversión eficiente de los fondos públicos, la gestión transparente de sus recursos, así también de la democratización y socialización de la política ecológica, social y económica de sus territorios.

Todos estos esfuerzos podrían perderse en una serie de acciones sin sentido, por tanto, la gobernabilidad y la gobernanza deben ser elementos fundamentales para nuestros gobernantes. En las elecciones de marzo de 2019, según el Consejo Nacional Electoral, se eligieron a 5.675 autoridades principales; por tanto, es importante asegurar el timón. Dicho de otra manera, asegurar el gobierno, ya que la primera puerta a cruzar es la gobernabilidad, la que asegurará una adecuada legislación entre disensos y consensos, en pensar que lo técnico puede subordinarse a lo político para determinar estrategias de implementación de la política pública. Con estas claves funda-

mentales se abrirá paso a la siguiente puerta, la de la gobernanza, generando principalmente las alianzas debidas (principios de asociatividad, y relaciones multinivel) que permitan que las estrategias políticas que nacieron de los planes de campaña se cristalicen una vez más con la participación ciudadana para la definición de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y que este sea la brújula para todas estas interacciones que aseguren el compromiso de las organizaciones sociales, el sector público y privado para su efectiva concreción y control. Estos conceptos fundamentales interiorizados conscientemente, con ética pública y transparencia, fortalecerán lo que buscamos todos los mandantes en su mandatario: que cuente con “El arte de gobernar”.

## Referencias

- Bracamonte, Eduardo. 2002. “Política, estado y gobierno”. *Revista Ciencia y Cultura*, No. 10: 73-78.
- Delamaza, Gonzalo, Nuria Cunill y Alfredo Joignant. 2012. *Nueva agenda de descentralización en Chile*. Santiago: Ril Editores.
- Hobbes, Thomas. 2000. *El Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Jolly, Jean-François. 2001. “Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político”. Ponencia realizada en el Seminario Nacional Lo Regional en la Colombia del siglo XXI”. Consulta: abril de 2019. <[https://presupuestosparticipativos.com/wp-content/uploads/2016/12/los\\_publico\\_y\\_lo\\_local\\_\\_Jolly.pdf](https://presupuestosparticipativos.com/wp-content/uploads/2016/12/los_publico_y_lo_local__Jolly.pdf)>.
- Mayorga, Fernando, y Eduardo Córdova. 2007. “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”. Documento de trabajo. Ginebra. Consulta: abril de 2019. <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>>.
- Navarro, Carmen. 2002. “Gobernanza en el ámbito local”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Consulta: abril de 2019. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>>.
- Prats, Joan. 2001. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Instituciones y desarrollo*, No. 10: 103-148.
- Sanabria, Mauricio. 2007. “De los conceptos de administración, gobierno, gerencia, gestión y management: algunos elementos de corte epistemológico y aportes para una mayor comprensión”. *Unidad & Empresa* 6, No. 13: 155-194.

- Vargas, José. 2005. "Transformación de la gobernabilidad económica global. Problemas del desarrollo". *Revista Latinoamericana de Economía* 23, No. 142: 9-26.
- Vásquez, María, y Marcela Navarrete. 2014. "La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública". *Luna Azul*, No. 39: 63-88.

# Observatorio de la PyME

## Actividades del segundo semestre de 2018

**E**l Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa –PyME– es una iniciativa del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), creada el 9 de septiembre de 2010 bajo la misión de contribuir de manera científica, proactiva, crítica y sistémica a los procesos de investigación, diseño de políticas públicas y estratégicas empresariales y a la divulgación de información confiable sobre el sector productivo con énfasis en el emprendimiento y las micro, pequeñas y mediana empresas nacionales e internacionales.

Además de conocer la realidad específica de las PyME, el Observatorio también se enfoca en el estudio de los principales indicadores sociales y económicos, de carácter macro, necesarios para entender el clima global, nacional e internacional en el que se desenvuelven las micro pequeñas y medianas empresas.

Entre las principales actividades que realiza el Observatorio de la PyME están: la generación de información estadística a través de investigaciones propias o soportadas en información de otras organizaciones, identificación de oportunidades de negocios para emprendedores, estudios sectoriales, publicaciones especializadas en la pyme, construcción permanente de alianzas institucionales, y análisis continuo sobre la situación actual y perspectivas futuras del sector productivo, específicamente, el de la micro, pequeña y mediana empresa.

A continuación se presenta la evolución del trabajo continuo a través de la investigación, congresos, conferencias, foros y trabajos en red, que el Observatorio de la PyME ha venido realizando en el campo del fomento de la MIPyME durante el segundo semestre de 2018.

- a) Acciones específicas: como un mecanismo de apoyo a la producción, reflexión y socialización de información, el Observatorio organizó varias actividades como: conferencias, foros, talleres de discusión, congresos y conversatorios, en los que participaron expertos nacionales e interna-

cionales vinculados con los diversos espacios del quehacer social y económico del Ecuador, la comunidad andina y latinoamericana y de otros países del mundo. En esta están las actividades realizadas durante los meses de julio a diciembre de 2018 que han contribuido con el fomento y desarrollo de la MIPyME:

El 30 de agosto el director del Observatorio de la PyME participó como expositor en el foro “La Ley de Fomento Productivo ¿Beneficia a las pymes?”; actividad promovida por “CoWork inn”.

El 11 de diciembre el director del Observatorio de la PyME participó como ponente en el “Primer Encuentro Nacional de Comercio Solidario y Consumo Responsable de la Agricultura Familiar Campesina y Economía Popular y Solidaria”, organizado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGPE) y el GAD de Pichincha.

El 13 de diciembre representantes del Observatorio de la PyME participaron en la mesa de trabajo “Educación Social y Financiera del Ecuador”, coordinada por la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD).

El 14 y 15 de noviembre se llevó a cabo, en la ciudad de Cuenca, Ecuador, el “XIV Foro Internacional del Emprendedor: Emprendimientos de Base Tecnológica y Valor Agregado”, actividad organizada por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la Universidad del Azuay. Esta actividad contó con la asistencia de más de 300 personas y con la participación de conferenciantes magistrales y ponentes de varios países de Iberoamérica, los cuales presentaron y debatieron sobre investigaciones alineadas a la temática principal del evento.

- b) Investigaciones y difusión de información: el trabajo investigativo realizado por el Observatorio de la PyME durante el segundo semestre de 2018 se enfocó en los siguientes productos:

1. *Encuesta de Coyuntura de la PyME*

Informe macro social y económico No. 35 IV trimestre de 2018: esta encuesta tiene como propósito analizar la situación de la pequeña y mediana empresa ecuatoriana de manera cuatrimestral, a partir de la recolección de información sobre la percepción que los empresarios tienen del comportamiento de su empresa y del sector en el que se desenvuelven. Los ámbitos que se analizan son: datos generales de la empresa al finalizar el último cuatrimestre, desempeño del sector, perspectiva futura del sector, factores externos relacionados el sector empresarial, situación actual de la exportación y responsabilidad social empresarial.

2. *Ecuador en encuesta trimestral “Panorama mundial de negocios” diciembre de 2018*

Esta investigación se desarrolló gracias a la alianza del Observatorio con Duke University (Estados Unidos) y Wilfrid Laurier University (Canadá). Esta alianza con centros académicos de nivel mundial permite a estudiantes, docentes, investigadores, medios de comunicación, empresarios y diseñadores de políticas públicas contar con información de primera mano, para entender, de forma comparativa con la realidad de otros países, el entorno en que se mueven las empresas y con ello, facilitar el proceso de toma de decisiones organizacionales y dotar de insumos científicos a las actividades investigativas relacionadas al estudio de la realidad productiva nacional, regional y global. Esta encuesta ha sido llevada a cabo por 81 trimestres consecutivos, desde 1996 en varios países. La Encuesta “Panorama mundial de negocios” recoge datos de cientos de gerentes generales y gerentes financieros sobre las perspectivas de sus empre-

sas y de la economía en general. Gracias al trabajo desarrollado por el Observatorio de la PyME, se pueden encontrar los datos referentes al Ecuador a partir del cuarto trimestre del año 2014.

3. *Las Pyme latinoamericanas, y los dispositivos de capacitación y formación para su internacionalización*. Florence Pinot de Villechenon (coord.)

El Centre d'Etudes et de Recherche Amérique Latine Europe (CE-RALE) y L'Institut des Amériques promovieron la publicación *Las Pymes latinoamericanas, y los dispositivos de capacitación y formación para su internacionalización*. En esta investigación participaron Wilson Araque, director del Observatorio de la PyME; Andrés Argüello, investigador del Observatorio de la PyME; y Germán Granda, docente del Área Académica de Gestión.

El propósito de la investigación fue identificar en Ecuador las iniciativas más relevantes que busquen formar y capacitar a las PyME con el afán de potenciar su internacionalización. Para ello, se acudió a fuentes de información calificadas y se recogieron opiniones mediante entrevistas que permitieron determinar la existencia de estos actores y caracterizarlos.

- c) Trabajo en red: Como forma fundamental por la conformación de redes de trabajo, el Observatorio de la PyME, con el objeto de fomentar el desarrollo de la PyME, firmó el siguiente convenio:

En mayo de 2017 se suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Unidad Patronato Municipal San José y la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. El objetivo de este convenio es implementar programas de capacitación de micro emprendimiento para los beneficiarios del Sistema Integral de Atención al Adulto Mayor. Den-

tro de las actividades desarrolladas para el alcance de tales propósitos, las dos instituciones desarrollan en la medida de sus respectivas posibilidades, las siguientes actividades:

- Ejecutar procesos de capacitación para adultos mayores.
- Desarrollar ferias de promoción de los emprendimientos, participantes en las capacitaciones.

Producto de la alianza generada entre el Observatorio de la PyME y la Unidad Patronato Municipal San José, durante el mes de noviembre se desarrolló el V curso de capacitación en emprendimiento para adultos mayores. El curso contó con la participación de 27 estudiantes, los cuales se encuentran afiliados al sistema integral de atención al adulto mayor en el programa “60 y Piquito”.

En el mes de noviembre el Observatorio de la PyME participó en las siguientes actividades organizadas por instituciones con las cuales el Observatorio mantiene convenios o con quienes se lleva un trabajo interinstitucional:

- Taller organizado por el Banco Mundial, dentro de la preparación del Marco de Alianza con el País (Country Partnership Framework, CPF).
- Cuarta entrega de los Premios EI, evento organizado por la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI).
- Taller a funcionarios de la organización ChildFund International.

Entrevista

## Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica<sup>1</sup>

Entrevista a André-Noël Roth<sup>2</sup>

*¿Cómo define las políticas públicas?*

Las políticas públicas son un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos; son un instrumento de transformación de la sociedad; finalmente, la política pública consiste en la determinación de un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley y el dinero, para lograr una transformación del comportamiento de las personas que supuestamente son responsables de algún problema público; entonces, en ese sentido, la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas.

*De las definiciones que presenta en su libro Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, ¿con cuál estaría más cercano o distante?*

Bueno, con mi propia definición. Creo que hay muchas definiciones que son similares y depende un poco del foco que uno pone. Creo que las definiciones de las cuales me alejo son las que consideran las políticas públicas como simplemente reactivas, que ven la labor del Estado como una simple reacción al acontecer o a la presión social externa. Además, la política pública no es solo un asunto de Estado o de gobierno, sino de una acción po-

- 
1. Entrevista realizada y sistematizada por Jairo Rivera, docente del Área Académica de Gestión y coordinador del presente número.
  2. Profesor titular, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

lítica colaborativa entre Estado y múltiples actores sociales. Es importante entender que la política pública, fundamentalmente, es anterior al derecho, es decir, el derecho es el instrumento que permite la realización de los objetivos de la política pública; es decir, la política pública es la formulación de una hipótesis de transformación social, y el derecho es una de las herramientas centrales que permite, en estados modernos, utilizar de forma legítima y legal los recursos públicos necesarios para intentar cumplir con los objetivos de la política pública.

*¿Cuán distante o cercana es la política pública de la acción pública?*

Es un tema que corresponde a debates que tuvieron lugar –me parece– en Francia en el marco de la rivalidad o disputa entre sociólogos y politólogos. Los primeros criticando a los segundos por limitar su perspectiva de análisis de la política pública a la actividad estrictamente gubernamental en vez de considerarla como un producto, una acción, resultante de una relación entre Estado y sociedad. Por eso, el término de acción pública trata de entender ese rol del Estado en un contexto más amplio, no solamente de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba.

La acción pública quiere reflejar esa idea de que la sociedad también influye en la política pública, desde abajo hacia arriba. Pero ahí hay algo que también es una discusión un poco semántica, en el sentido de que, en la actualidad, por lo menos en la ciencia política, se entiende la política pública en un sentido amplio de la acción pública. La diferenciación ya no es tan válida en el campo de la disciplina. En términos prácticos, sirve el término de la acción pública para señalar la crítica que puede haber a un Estado que solamente actuaría de arriba hacia abajo, de manera autista.

*¿Podría ser que la acción pública no necesariamente necesita al Estado, y en la política pública sí debe estar el Estado?*

Podría ser un elemento; sin embargo, si hablamos de acción pública, se entiende tradicionalmente la participación de instituciones públicas; si no sería mejor hablar de acción colectiva, común o comunal. En la política pública obviamente se entiende la participación de un responsable formal que es el gobierno, como actor clave por disponer de un recurso importante: su poder

reglamentario. En cambio, en la acción pública, por ser más amplia, englobaría la política pública. De pronto, lo que refleja este debate en este momento es que el gobierno se ha transformado en una gobernanza: es decir que la acción de gobernar una sociedad no se puede realizar de manera efectiva a partir de la voluntad de un solo actor. Con las políticas públicas el Estado necesariamente entra en una relación colaborativa con algunos actores de la sociedad. Así, una gobernanza democrática se caracterizaría por una amplia participación de la sociedad con el Estado en la construcción o cocreación de las políticas públicas. En ese aspecto, tal vez la acción pública tiene sentido, pero creo que esa discusión la historia ya la ha ido superando, generalmente la política pública se entiende como la resultante de la acción de varios actores, y no solo como la acción del Estado.

### *¿Cómo entender la Nueva Gestión Pública?*

La Nueva Gestión Pública (NGP) surgió en los años 70-80, los 80 más que todo, y los 90 en América Latina. Consiste en una serie de principios que se alejan de la filosofía general de la administración pública tradicional, que surge como una crítica a los principios de la burocracia weberiana, organizada verticalmente, de arriba hacia abajo, y centrada en el respeto a la norma escrita y en la igualdad de todos ante esta. La administración pública weberiana es también el reflejo de la consideración de la dominación del Estado sobre la sociedad, de una ciudadanía sometida a la verdad estatal. Es esta visión tradicional que la NGP ha criticado al proponer reemplazar la perspectiva Estado-centrada por una perspectiva mercado-centrada. La NGP pretende que su acción se guíe por las señales de un mercado competitivo garante de mayor eficiencia. La verdad ya no está enunciada desde el Estado, sino que esta se expresa mediante la mano invisible del mercado al cual hay que complacer. De este modo, se pretende que la gestión de los recursos, de los bienes y valores públicos sería más eficiente si se basa en mecanismos de mercados competitivos.

Ahora bien, el problema de la NGP es la dificultad que encuentra en crear mercados realmente competitivos para bienes y valores públicos. Lo que promueve el Estado no siempre puede ser medido en términos de eficiencia, ya que la actividad pública no puede ser medida fácilmente desde una perspectiva contable; de hecho, es la dificultad central de la NGP frente a la

tarea del Estado. El Estado busca construir sociedad mediante la promoción de valores compartidos, mientras la NGP desarrolla una lógica de competición, de lucha de todos contra todos, de ganadores y perdedores sancionados por la ley del mercado. La NGP llegó como una solución a los problemas de déficit presupuestal, de corrupción, legitimando así la privatización de sus actividades públicas privilegiando la decisión basada en la eficiencia económica frente a la decisión basada en el procedimiento legal y democrático. Pero creo que, con el tiempo, hemos visto que la eficiencia a corto plazo de la gestión privada no significa necesariamente eficiencia en el largo plazo. Igualmente hemos visto que la corrupción afecta también a la empresa privada.

Entonces, creo que la competencia generalizada de los individuos también ha generado graves problemas sociales en el sentido de que se ha legitimado y favorecido una sociedad de pura rivalidad y no de solidaridad. El lazo social que une, que crea el sentimiento de pertenencia a la nación, lo que une a los habitantes de la nación, se va reduciendo porque justamente el fondo de la gestión pública es la promoción de la competencia a todo nivel. Dos o tres décadas de promoción de una cultura de competencia también han generado, o por lo menos han facilitado, la idea de que cualquier situación, cualquier actividad, es buena solo si produce resultados económicos positivos, ganancia monetaria, el éxito social solo se mide en tanto éxito económico. En consecuencia, los procedimientos democráticos y el respeto a la norma han perdido peso o valor, y olvidamos que en democracia los elementos más importantes son los procedimientos, más que los resultados. Creo que eso también ha generado la crítica finalmente a las organizaciones públicas porque ya no son un espacio de diálogo democrático, sino que requiere eficiencia, en desmedro de los valores democráticos.

En la actualidad, creo que la NGP está ya en su fase de reflujo. Me parece que ahora con el tema de los datos abiertos, de la innovación pública, se ha redescubierto la importancia de volver a incluir o introducir más elementos de colaboración y participación ciudadana en las decisiones públicas. En este sentido, hay un punto de la NGP que ha sido positivo: la NGP ha permitido dar una voz al ciudadano; si hablamos de la gestión pública tradicional, weberiana, que tenía la prepotencia de saberlo todo, era imposible criticarla desde el punto de vista del ciudadano. En cambio, la NGP introdujo al ciu-

dadano como alguien capaz de orientar las decisiones públicas, aunque de una manera muy limitada: a través de la lógica del cliente. Pero, aunque sea desde una perspectiva económica, en tanto que cliente, creo que es el punto que hay que valorar de la NGP, ya que permitió finalmente validar la participación de los ciudadanos en la administración pública, lo que la gestión pública anterior había negado desde la perspectiva weberiana, en la que el saber estaba concentrado en la tecnocracia y la administración pública centralizada. La NGP permitió y legitimó un papel activo (aunque muy limitado) de la ciudadanía en la gestión pública. Hoy en día propuestas como la del Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt) o de algunas perspectiva colaborativas desarrolladas en clave de innovación pública centrada en el usuario o el ciudadano permiten imaginar una superación de la NGP que sirvió de herramienta para las reformas neoliberales.<sup>3</sup>

*¿Cuán distinta es la realización de políticas públicas en regímenes de obediencias endebles como en América Latina?*

Creo que ahí hay dos caras. Por un lado, es cierto que como el Estado tiene la capacidad de modificar los comportamientos de los diferentes actores mediante las políticas públicas, estas fracasan frecuentemente por la misma incapacidad del Estado. Entonces, y por esa misma razón, el tema de gobernanza ha cogido más importancia debido a que la estructura estatal en América Latina de cierta forma es débil en su capacidad de transformar los comportamientos de la gente en el sentido deseado; entonces, con más razón necesita de la constitución de un espacio de diálogo y de concertación más amplio con los diferentes actores y públicos concernidos para acordar y lograr consensos. Sin embargo, esa idea de gobernanza que acabo de presentar brevemente se enfrenta a una dificultad a nivel cultural: la cultura política de los gobernantes latinoamericanos tiende a ser republicana bonapartista, es decir, el gobernante tiende a considerarse todopoderoso, y en el fondo tiene dificultad para admitir la necesidad de una gobernanza democrática que implica el diálogo y la concertación con la sociedad ya que tiene el sentimiento

---

3. Ver al respecto mi texto: *Políticas de gestión pública - desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*. Agosto 2018. Portal del Departamento de la Función Pública, Bogotá, Colombia, en libre acceso en <[http://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34518816](http://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816)>.

que se le quita o irrespeta su poder. En consonancia con su cultura católica, el gobernante latinoamericano tiene una idea de que el poder debe ejercerse de forma vertical y jerárquica.

Allí está el dilema: culturalmente se quiere dominar de forma vertical y autoritaria, pero no se tienen las herramientas o la capacidad para hacerlo. Entonces, eso crea una tensión con políticos que, tendencialmente, para superar este problema, se vuelven aún más autoritarios y, así, pierden la capacidad de diálogo con la sociedad. Entonces, eso genera que en América Latina tengamos una especie de dinámica política en ciclos, de gobiernos frecuentemente democráticamente elegidos, pero con muy poca capacidad para imponer políticas de cambios, y fases de gobiernos autoritarios que se vuelven ilegítimos por la distancia que hay con la ciudadanía. Es una tensión que la sociedad latinoamericana no ha podido resolver, entre el autoritarismo, el dictador benevolente, de un lado, que se vuelve ilegítimo, y la incapacidad de establecer condiciones democráticas para alcanzar consensos amplios, de otro lado: una suerte de permanencia de una cultura barroca que hace oscilar el comportamiento político entre lógicas contradictorias sin que nunca se pueda o quiera resolver.

*En contextos como el ecuatoriano, en los que hay un retroceso de políticas sociales por temas de presupuesto, ¿qué papel podría tener la política social dentro de un contexto de crisis económica?*

La política social es la que permite finalmente hacer nación, es decir, es la pega, o el cimiento de la sociedad porque cada uno se siente parte, esté arriba o abajo de la escala social, que hace que cada uno se siente parte de un conjunto, de una sociedad. La política social es la cuerda que une a todos los niveles de la sociedad en el deseo de vivir juntos. Es la que tiene que facilitar una redistribución de la riqueza al interior de la sociedad, es la expresión concreta de la solidaridad y allí hay muchas dificultades. Para lograr esto, la política social debe tener la capacidad de conocer los ingresos de todos los miembros de la sociedad, por eso, es preciso saltarnos a otra política pública que es la otra cara de la política social: la política fiscal. Sin capacidad de política fiscal fuerte es imposible construir una política social justa. La política social implica una política fiscal transparente, que esté propiamente acordada, o por lo menos que sea considerada como justa y legítima. Creo que

todavía en América Latina las dificultades son grandes, pues la brecha entre los altos niveles de ingresos y los niveles más bajos sigue siendo abismal.

Creo que el reto de los gobiernos progresistas latinoamericanos está en la transparencia y la justicia en la política fiscal. Y allí nos encontramos con la maldición de las rentas extractivas. Para el Estado latinoamericano resulta más cómodo usar dichas rentas para ofrecer subsidios a los más pobres en vez de enfrentar, mediante una política fiscal justa, las desigualdades económicas. Se fundamenta una política social en una distribución de ingresos públicos obtenidos en rentas extractivas, evitando así enfrentar el reto de generar una política fiscal basada en la redistribución de los recursos provenientes del impuesto sobre las rentas a las personas y sociedades, para crear una auténtica solidaridad entre todos los miembros de la sociedad, y eso genera otro problema: el clientelismo; la situación dramática de Venezuela en la actualidad es característico de este fenómeno. Una política social generosa basada en subsidios de fuentes inestables sin desarrollo de una solidaridad intersectorial termina por deslegitimar el dictador benevolente, y acentuar la polarización social.

La política social no puede ser, a la larga, una política de subsidio del gobierno basada en la renta petrolera u otra, que no es fruto de una solidaridad social entre sus miembros. Esto es tal vez una de las grandes diferencias entre Europa y América Latina. En Europa, los Estados no depende tanto como en América Latina de recursos provenientes de rentas extractivas, entonces toma mayor importancia la solidaridad social expresada a través de la redistribución de riqueza mediante impuestos. Eso facilita el desarrollo de un sentimiento de pertenencia y solidaridad nacionales, y contribuye a la consolidación de una importante clase media; mientras que, en América Latina, el esfuerzo de solidaridad nacional no está asumido por la población a través de una política fiscal justa y legítima, sino por el Estado como dictador benevolente que distribuye más o menos generosamente recursos de rentas extractivas sometidas al vaivén de los precios en los mercados internacionales.

# Reseñas

## Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación

André-Noël Roth  
Bogotá: Ediciones Aurora, 2006

Reseñado por Andrés Argüello Salazar<sup>1</sup>

El libro *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* de André-Noël Roth, en la quinta edición del año 2006, está compuesto por seis capítulos: 1. Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas; 2. Identificación, construcción de problemas y agenda política; 3. Formulación de soluciones y decisión; 4. La implementación de las decisiones; 5. La evaluación de las políticas públicas; y 6. Estado y cambio de políticas públicas: una aplicación del modelo *advocacy coalitions*. Este trabajo investigativo busca analizar los principales elementos que se encuentran inmersos en la relación que existe entre el análisis científico y la acción política, así como en las teorías y las prácticas políticas.

De igual forma, es importante señalar que el objetivo principal de este libro es contribuir con la construcción y reflexión para acercarse y comprender la acción pública y del Estado, convirtiéndose en un instrumento de apoyo tanto para investigadores, funcionarios del sector público, diseñadores de política pública, así como personas interesadas en el accionar público.

En el primer capítulo de este libro se comienza con una revisión histórica y teórica de lo que significa el Estado, se analizan los motivos que conllevaron a la implementación del modelo estatal y organización del mismo. El autor resalta los cambios y adaptaciones que ha tenido el modelo para Lati-

---

1. Investigador del Observatorio de la PyME, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

noamérica, pues, en su inicio, la mayoría se dio por el proceso de independencia, siendo un poder elitista y excluyente. En este contexto, Roth critica el rol del Estado, pues señala que no ha podido alcanzar un accionar que haga frente a las necesidades de toda la sociedad y plantea que las políticas públicas son una herramienta que permiten comprender las relaciones del Estado con la sociedad.

De igual forma hace un enfoque teórico sobre el concepto de políticas públicas, para finalmente concluir que estas buscan el análisis de un conjunto de medios y acciones establecidos por el Estado, que tiene como fin generar un cambio total o parcial en la sociedad. Para el análisis de las políticas públicas es necesario establecer desde qué punto de vista son construidas; desde esta perspectiva, se pueden identificar tres posturas: las teorías enfocadas en la sociedad, las centradas en el Estado y las teorías mixtas. Con el paso del tiempo los investigadores han generado algunas herramientas que han permitido el análisis de las políticas planteadas, independientemente de la visión o postura que estas tengan.

Entre las principales herramientas para analizar las políticas públicas se destacan las tipologías, los instrumentos de intervención del Estado, los programas de políticas públicas y el ciclo de la política pública. Las tipologías pretenden organizar y estructurar el accionar público para un mejor análisis y comparación, buscando similitudes entre las diferentes políticas públicas. Los instrumentos de intervención estatal hacen referencia a un catálogo de instrumentos que el Estado define cual utilizar al momento de su accionar. Los programas de políticas públicas son una herramienta que permite coordinar el accionar del Estado mediante la utilización de un conjunto de políticas, alineadas entre sí para actuar sobre un mismo objetivo. Finalmente, el autor señala, como una de las herramientas más usadas, el ciclo de política, el cual establece cinco fases para la estructuración y evaluación de una política pública.

El autor resalta las críticas y limitaciones de las herramientas para el análisis de las políticas, sin embargo, señala que el *ciclo de la política* es la herramienta de análisis más adecuada; justamente, este instrumento es el punto de partida para el desarrollo de los siguientes capítulos de la presente obra, los cuales hacen referencia a las fases que se proponen en esta herramienta.

En el capítulo II se analiza, como punto de partida, la identificación, construcción de problemas y la agenda política; el autor presenta y resalta la importancia y significado de la agenda pública o política, la cual la describe como el grupo de problemas públicos que deben ser atendidos y debatidos para una pronta solución. Así mismo establece la existencia de diferentes tipos de agenda, dependiendo de la importancia y clasificación que el Estado les da. De este modo, se distingue la existencia de agendas formales y ocultas, así como las coyunturales e institucionales, todas estas dependiendo de los intereses que los actores y el Estado pueden ejercer para que sean atendidas. Dentro de este proceso es clave establecer y definir qué es un problema, al igual que establecer los actores involucrados, con el fin de plantear las mejores estrategias (políticas públicas) para una adecuada intervención, así como inclusión dentro de la agenda política del Estado.

Debemos resaltar que el autor describe diferentes modelos para la inscripción de los problemas dentro de la agenda, presentando cinco modelos (de movilización, de oferta pública, de la meditación, de la anticipación y de la acción corporativista silenciosa), los cuales se basan en el accionar que pueden realizar los diferentes actores dependiendo el interés que cada uno puede tener.

Una vez que se ha establecido la importancia de la agenda política es necesario que el Estado plantee la forma cómo va a solucionar los diferentes problemas; por eso Roth presenta la metodología y herramientas que puede utilizar el Estado para formulación de soluciones y toma de decisiones. Se resalta que la formulación de las soluciones permite resolver lo inscrito en la agenda, mediante diferentes alternativas, las cuales disminuyen los roces o tensiones que podrían existir entre los actores. Uno de los temas fundamentales que plantea el autor es la determinación de las metas políticas para luego buscar los objetivos estableciendo que lo que se desea resolver es *por qué y el cómo de la política*; de ahí el planteamiento de intervención que tendrá el Estado: un claro ejemplo es como marco jurídico supremo que define los objetivos y metas, y debe ser ejecutado a través de leyes que finalmente serán puestas en acción por decretos.

En este sentido, se resalta que para un adecuado accionar del Estado se debe contar con una planificación que permita medir y mejorar, así como alcanzar los objetivos de manera adecuada, racional y coherente, pues la

incertidumbre y variables externas que se pueden presentar al querer tomar decisiones podrían afectar los resultados esperados.

Ahora, revisando lo que respecta a la *toma de decisiones*, el autor recoge cuatro modelos (de racionalidad absoluta, de racionalidad limitada, incremental o de ajustes marginales y de la anarquía organizada) que detallan las estrategias para la selección adecuada de las opciones de política que desde el sector público se podrán implementar. Es necesario señalar que el “modelo de racionalidad absoluta” establece que los objetivos y las estrategias son claras, así como el conocimiento y posibles alternativas para la toma de decisión, convirtiéndose este modelo en el más óptimo, no obstante, los otros tres modelos hacen una crítica, pues suponen que la falta de información y de objetivos claros son muchas veces una constante al momento de la toma de decisiones.

Continuando con las fases del ciclo de la política, el autor analiza la fase que hace referencia a la implementación, la cual se resalta como algo fundamental, pues es el momento cuando la política pública pasa de la realidad a lo concreto. De igual forma, comenta sobre la dificultad que esto tiene y la diferencia que puede llegar a existir entre la decisión y la realidad al momento de la aplicación. En la última fase se expone sobre la importancia de la evaluación, los tipos de evaluación, la finalidad y modelos de evaluación que se pueden aplicar para conocer el impacto de la política pública.

Finalmente, con lo expuesto anteriormente, se concluye que el libro *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* se convierte en un documento muy útil para el entendimiento de lo que representa la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas, pues recoge de diferentes autores, conceptos esenciales y los ordena, de manera que los lectores comprenden las diferentes fases para el desarrollo de las políticas públicas.

# La gestión en la academia

## La gestión en la academia

### **El Área Académica de Gestión promueve espacios para la movilidad de estudiantes y docentes de universidades nacionales e internacionales**

La movilidad de estudiantes, docentes e investigadores constituye un espacio para el fortalecimiento de su formación académica integrada y el desarrollo de capacidades que exige la actual sociedad del conocimiento. En esta línea, el Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar ha promovido varias actividades como visitas, talleres y cursos, con el objetivo de impulsar la movilidad estudiantil y docente con otros centros de educación superior nacionales e internacionales.

En este marco, del 20 al 25 de enero de 2019 se realizaron dos importantes actividades con la Fundación Getúlio Vargas de Brasil y con la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López.

### **Presentación del libro *Administración y pensamiento social***

El lunes 25 de febrero de 2019, en el Paraninfo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, se llevó a cabo la presentación del libro *Administración y pensamiento social*, de Wilson Araque Jaramillo, editor.

Esta obra es producto del trabajo colectivo de 17 académicos, pertenecientes a cinco países de América Latina –Brasil, Colombia, Bolivia, México y Ecuador–. Intervinieron en la presentación: César Montaña Galarza, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Wilson Araque Jaramillo, vicerrector y director del Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Jaime Breilh, ex rector

de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y director del Centro de Investigación y Laboratorios de Evaluación de Impactos en la Salud Colectiva (CILAB-Salud); Fernando López, rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), en representación de los autores nacionales; Paulo Emilio Matos, coordinador del Núcleo de Estudos de Administração Brasileira (ABRAS), en representación de los autores internacionales y Efraín Naranjo, en representación de la Escuela Politécnica Nacional.

### **Curso de capacitación “Formación de Auditores Internos ISO 45001:2018”**

Los días 14, 15 y 16 de febrero de 2019 se realizó el curso de capacitación “Formación de Auditores Internos ISO 45001:2018” organizado por la maestría en Gerencia de la Calidad e Innovación y especialización en Gerencia Integrada de la Calidad del Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar y SGS del Ecuador S.A.

El objetivo de este curso fue explicar las principales características de la nueva norma de Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo ISO 45001:2018, así como aportar a los participantes a comprender la estructura del sistema, dotándoles de las herramientas y conocimientos necesarios para llevar a cabo con éxito el proceso de implementación de la norma.

Este curso estuvo dirigido a responsables y técnicos de seguridad industrial y salud ocupacional y, en general, a profesionales con competencias en el área de gestión preventiva a nivel empresarial, así como toda persona que desee conocer detalladamente los cambios de la norma ISO 45001 y el proceso para llevar a cabo un diseño o adaptación eficaz de su Sistema de Gestión de SST.

### **Foro “Tecnología, igualdad de género y desarrollo sostenible”**

El jueves 7 de marzo de 2019, el Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar y el Consejo Metropolitano de Responsabilidad Social organizaron el foro “Tecnología, igualdad de género y desarrollo sostenible”. El objetivo de este foro fue transmitir la importancia de la tecnología para promover la responsabilidad social y desarrollo sostenible e impulsar el enfoque de gestión de los distintos actores del ecosistema hacia una economía digital competitiva, diversa e inclusiva, así como aprovechar el espacio para presentar el trabajo realizado por el Consejo Metropolitano de Responsabilidad Social y presentación de su nuevo portal.

Intervinieron en este foro Wilson Araque, vicerrector, director del Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar; Isabel Ordóñez, Communications Manager, Laboratorio; Johny Guerrón, gerente de Tecnología e Innovación, TATA América Latina.

### **Mesa de análisis “Ética y marketing, ¿conceptos contrapuestos?”**

El lunes 11 de marzo de 2019, la especialización en Administración de Empresas del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar organizó la mesa de análisis “Ética y marketing, ¿conceptos contrapuestos?”. Esta actividad tuvo como objetivo desarrollar un pensamiento crítico sobre la implementación de estrategias de marketing.

La mesa contó con la participación de: Gina Benavides, defensora del Pueblo encargada por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de transición; Edison Paredes, docente del Área de Educación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; María Dolores Brito, especialista en comportamiento del consumidor, marketing digital, innovación, neuromarketing; y Christian León, docente del Área de Comunicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

### **Mesa de análisis “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS): su incidencia en el marco institucional y la atracción de la inversión”**

El martes 19 de marzo de 2019 las maestrías en Administración de Empresas y Gestión Financiera y Administración de Riesgos Financieros del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar organizaron la mesa de análisis “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS): su incidencia en el marco institucional y la atracción de la inversión”.

El objetivo de esta mesa, que se realiza en el marco de la III Mesa de diálogo: economía desde la teoría y la praxis “Porque un Ecuador mejor, si es posible”, fue discutir el papel y los desafíos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que fue elegido, en las elecciones del 24 de marzo de 2019, sobre el marco institucional y económico del Ecuador, considerando que una de sus principales competencias es la designación de las máximas autoridades electorales, de control y supervisión en el país.

Intervinieron: Marcelo Merlo, miembro de la Comisión Anticorrupción; Esteban Lucero, docente y analista económico y político; Wilson Araque, vicerrector, director del Área Académica de Gestión y del Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; y Miguel Rivadeneira, director de noticias en Ecuadoradio.

### **Mesa de análisis “Tres años después del terremoto: reconstrucción con visión de desarrollo o reconstrucción de vulnerabilidades”**

La Especialización en Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar organizó el martes 16 de abril de 2019 la mesa de análisis “Tres años después del terremoto: reconstrucción con visión de desarrollo o reconstrucción de vulnerabilidades”. El objetivo de esta mesa se enfocó en el proceso de re-

construcción y recuperación de las ciudades afectadas por el terremoto de Pedernales de abril 2016. ¿Están las ciudades del Ecuador preparadas para enfrentar el próximo sismo?

Participaron en la mesa: Hugo Yepes, experto vulcanólogo del Instituto Geofísico de la EPN; Fabricio Yépez, experto académico de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Universidad San Francisco de Quito; y Hugo Cahueñas docente de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Universidad San Francisco de Quito.

## Los autores

**Daniel Castillo.** Estudiante de la carrera de Economía, Universidad Técnica de Ambato. Actualmente es ayudante de cátedra del módulo Formulación y Evaluación de proyectos en la Facultad de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Técnica de Ambato. <dcas tillo1100@uta.edu.ec>.

**Christian Castillo Urco.** Ingeniero de Empresas de la Universidad Técnica de Ambato. En la actualidad realiza las investigaciones independientes en el campo de la logística, administración de operaciones, comercio internacional y marketing. <fabiancastillo123@ yahoo.es>.

**Marco Polo Cevallos Suarez.** Ingeniero agrónomo, Universidad Técnica de Ambato; diplomado en Diseño, Gestión y Evaluación de Proyectos de Desarrollo; magíster Scientiae en Gestión de los Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente de la Universidad de Los Andes, Mérida; magíster en Desarrollo Humano Sustentable de la Universidad Bolivariana, Santiago de Chile; candidato a doctor en Ciencias Agrarias de la Universidad del Zulia, Maracaibo. Actualmente es profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <cevallos1963@hotmail.com>.

**Milton A. Freire Briones.** Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; magíster (c) en Investigación de la Política Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente es director nacional de Seguimiento, Evaluación y Control en el Ministerio de Salud Pública y director ejecutivo de Auditoría Democrática Andina. <mafreireb@gmail.com>.

**Jenny Gamboa Salinas.** Licenciada en Ciencias Administrativas, Universidad Técnica de Ambato; Especialización en Finanzas, Universidad Técnica de Ambato; Especialización Superior en Tecnologías para la Gestión y la Práctica Docente, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; magíster en Gerencia Financiera Empresarial, Universidad Técnica de Ambato; doctora en Ciencias Administrativas, Universidad Técnica de Ambato. Actualmente es docente titular de la Universidad Técnica de Ambato. <jennymgamboa@uta.edu.ec>.

**Patricia Gómez.** Ingeniera en Estadística Informática, Escuela Superior Politécnica del Litoral; especialización superior en Gerencia para el Desarrollo, mención en Gestión del Desarrollo Social, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <pattyg\_17@hotmail.com>.

**José Gregorio Mendoza Mendoza.** Ingeniero agrícola, Universidad de Los Andes de Venezuela; especialización en Agrología, Magíster Scientiae en Manejo de Cuencas Hi-

drográficas y Magíster Scientiae en Desarrollo Regional de la Universidad de Los Andes de Venezuela. Actualmente es profesor titular de la Universidad de Los Andes de Venezuela. <jgmendoz@ula.com> y <josegmm1905@gmail.com>.

**Stephany Olarte Benavides.** Abogada, Universidad Central del Ecuador; diplomado en Derecho Público Económico, Universidad de Chile; magíster en Derecho con mención en Derecho Tributario, Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente se desempeña como procuradora judicial de la Dirección General del SENA. <stephyolarte@gmail.com>.

**Danny Ramírez Palacios.** Economista, Universidad Nacional de Loja; magíster en Políticas Públicas por la FLACSO Ecuador. Miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de FLACSO Ecuador. <dramirezpalacios791@gmail.com>.

**Juan Manuel Restrepo Caicedo.** Politólogo, Universidad del Cauca (Colombia), estudiante de maestría en Estudios Urbanos FLACSO Ecuador. <juanma09restrepo@gmail.com>.

**Jairo Rivera.** Ingeniero en Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; especialista superior en Finanzas, y magíster en Finanzas y Gestión de Riesgos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; máster en Economía, con mención en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago; candidato a doctor FLACSO Ecuador. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <jairo.rivera@uasb.edu.ec>.

## Árbitros de este número

*Estudios de la Gestión* agradece la participación de los evaluadores

Juan Carlos Mogrovejo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Carmen Simone (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Eulalia Flor (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Pedro Montalvo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Marco Romero (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Andrés Luna (Universidad Central del Ecuador)

Daniel Jurado (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Iván Narváez (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Diana Ferro (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Santiago García (Universidad Central del Ecuador)

Mónica Izurieta (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Jairo Rivera (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Nora Anaya (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Manuel Mera (Universidad de Guayaquil)

## Normas para colaboradores

- a) Los artículos deben ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. No se aceptarán artículos que hayan sido previamente publicados en otra revista electrónica o impresa o que estén sometidos a procesos de publicación simultáneamente en otro medio.
- b) Se recibirán artículos en idioma español, portugués o inglés.
- c) Los trabajos deben ser escritos en programa de procesador de texto Microsoft Office Word, con tipo de letra Times New Roman, debe estar con tamaño de letra número 12 a renglón y medio de espacio interlineal, el texto justificado.
- d) El trabajo debe ser enviado al editor de la revista para que sea considerado por el Comité Editorial, el cual resolverá sobre su aceptación y publicación. El autor debe remitir su trabajo a la siguiente dirección:  
(estudiosdelagestion@uasb.edu.ec)  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Área Académica de Gestión.  
Toledo N22-80 (Plaza Brasilia) Quito, Ecuador.  
Telf.: (593 2) 322 8084, ext. 1707.  
Si el trabajo se envía por correo electrónico, deberá incluirse como archivo adjunto, en formato Word, compatible con PC.
- e) El Comité Editorial de la revista *Estudios de la Gestión* se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble par ciego o revisión por pares.
- f) En una hoja aparte, el autor debe incluir su nombre, grado académico o estudios, afiliación institucional, el título del artículo (en español, inglés y portugués), la fecha de envío, y su correo electrónico.
- g) Los artículos deben estar precedidos de un resumen en inglés, español y portugués de máximo 100 palabras.
- h) El autor debe proporcionar entre 3 y 5 palabras clave que reflejen el contenido del artículo (español, inglés y portugués), seguido por el código de la clasificación JEL.
- i) Al presentar un artículo a *Estudios de la Gestión*, el autor declara que es titular de su autoría y del derecho de publicación y este último lo cede a la Corporación Editora Nacional y a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, manteniendo, desde luego, su derecho de autoría.

- j) El título del artículo no podrá contener más de 15 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista.
- k) La extensión de cada artículo variará según las secciones de la revista. En la sección *Estudios* la extensión es entre 6 y 8 mil palabras. La extensión cuenta tanto el cuerpo del artículo como las citas al pie y la lista de referencias. Los artículos correspondientes a *Punto de vista* deberán tener una extensión entre 2 y 4 mil palabras, y para la sección *Reseñas* deberá tener una extensión de 800 a 1.200 palabras y deberá indicarse el autor y nombre de la obra que se reseña, el año de publicación, el lugar, el nombre de la casa editora y la cantidad de páginas del libro.
- l) Para las citas y lista de referencia se seguirán los criterios del sistema autor fecha (SAF) del Manual de estilo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, cuarta edición. <[http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NORMAS/Manual%20de%20estilo%20U\\_%20Andina%202014\(1\).pdf](http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NORMAS/Manual%20de%20estilo%20U_%20Andina%202014(1).pdf).
- m) Las palabras en otros idiomas deben aparecer en letra itálica.
- n) La primera vez que se utilice siglas o acrónimos, deberán ir entre paréntesis después de la fórmula completa.
- o) Se aceptan hasta un máximo de tres autores por artículo.
- p) Sobre imágenes, mapas, cuadros, gráficos, figuras y tablas:
- Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - Deberán contener fuentes de referencia completa.
  - Cada uno contará con un título y un número de secuencia. Ejemplo:
- Tabla 1
- Nombre de la tabla**
- El texto en las tablas debe estar en interlineado sencillo, con tipo de letra Arial en 10 puntos y las notas al pie de la tabla en 9 puntos.
  - Los gráficos deben enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, zip, usb u otra forma de archivo). Si fueron elaboradas en un programa estadístico deben venir acompañadas de un pdf generado directamente por el programa.
- q) *Estudios de la Gestión* se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.
- r) La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor de cuatro meses. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.

## Política editorial

### 1. Enfoque y alcance

*Estudios de la Gestión* es una publicación académica, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, editada desde el año 2018 de forma ininterrumpida.

Recibe artículos inéditos en español, aunque pueden incluirse textos en inglés o portugués. Se edita en español, en doble versión: impresa (ISSN: 2550-6641) y electrónica (e-ISSN: 2661-6531), siendo identificado además cada trabajo con un *Digital Object Identifier System* (DOI).

Es una revista académica arbitrada, que utiliza el sistema de evaluación externa por expertos (*peer-review*), bajo la metodología de pares ciegos (*double-blind review*), conforme a las normas de citación del Manual Chicago Deusto 2017.

Con periodicidad fija semestral (enero y julio), la revista *Estudios de la Gestión* es un espacio para la investigación y reflexión sobre avances investigativos en el campo de los estudios administrativos, focalizados al ámbito de la empresa privada, las organizaciones públicas, las organizaciones promotoras del desarrollo, y cualquier otra forma de espacio organizacional que ha sido creado por el ser humano como facilitador de su convivencia en sociedad.

Está dirigida a la comunidad académica nacional e internacional, cuyo propósito es cumplir con el rol institucional de promoción y desarrollo del conocimiento en el área de la gestión, vista desde una perspectiva amplia y multidisciplinaria.

El objetivo de la revista *Estudios de la Gestión* es contribuir a la academia a través de investigaciones resultantes de procesos de análisis, reflexión y producción crítica sobre políticas y estrategias organizacionales, tecnologías de gestión, organización y gerencia, que desarrollan profesores, estudiantes y colaboradores nacionales y extranjeros. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada y análisis de coyuntura nacional o internacional de interés para el campo organizacional.

### 2. Frecuencia de la publicación

La revista es de frecuencia semestral, y se publica en los meses de enero y julio.

### 3. Proceso de evaluación de pares ciegos

Para la selección de artículos se utiliza el Sistema de Doble Ciego (*peer review*), donde se respeta el anonimato de los dictaminadores y del colaborador.

Los artículos recibidos se someten al proceso que se detalla a continuación:

1. Todos los artículos son recibidos a través del sistema Open Journal System (OJS).
2. El editor, junto con el coordinador del número, revisan que los artículos recibidos cumplan con el objetivo y alcance de la publicación, su pertinencia temática, calidad académica, asegurándose que sean inéditos y que se encuentren adecuados a nuestras normas para colaboradores.
3. Los artículos idóneos pasan a una revisión a través del sistema arbitral “doble ciego”, donde expertos, siempre con un grado académico igual o superior al del autor del artículo revisado, de forma anónima dan fe de la calidad académica del artículo y presentan su recomendación a través del informe de evaluación dispuesto para ello.
4. Los lectores de manera anónima determinan si el artículo es:
  - a) Publicable y no requiere ajustes.
  - b) Publicable con ajustes, y;
  - c) No publicable.
5. En caso de discrepancias en los resultados, el artículo es enviado a un tercer evaluador, cuya evaluación define la publicación del artículo.
6. El proceso de revisión de doble ciego toma aproximadamente entre 4 y 6 semanas.
7. Los resultados del proceso de arbitraje son inapelables en todos los casos.

*Durante todo el proceso de evaluación de pares ciegos se garantiza objetividad, transparencia, e imparcialidad.*

### 4. Política de acceso abierto

- La revista *Estudios de la Gestión* es de acceso abierto y gratuito, tanto para lectores como para autores.
- **No** se contempla cargo económico alguno ni para publicar, ni para acceder al material:
  - Los autores pueden reutilizar, y autoarchivar sus artículos *post print* en bases de datos, directorios, repositorios, etc.
  - Los lectores pueden leer de forma gratuita todos los artículos sin restricciones, después de su publicación.
- *Estudios de la Gestión* se acoge a la Licencia Creative Commons 4.0 de Reconocimiento No Comercial-Compartir Igual 4.0, que habilita a:
  - Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

- Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.
- No hay restricciones adicionales: no puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

La revista *Estudios de la Gestión* entrega gratuitamente un ejemplar impreso de la revista a cada uno de sus autores.

## 5. Políticas de ética

La revista *Estudios de la Gestión* se adhiere a las normas de buena conducta editorial del Comité on Publication Ethics (COPE). Algunas de estas normas se detallan a continuación.<sup>1</sup>

### Prácticas éticas para autores

- Los trabajos enviados a la revista deben ser originales, inéditos y sin alteraciones de ningún tipo.
- No someten simultáneamente un mismo artículo a evaluación de varias revistas.
- En todos los casos reconocen a las personas que han contribuido en la realización de la investigación.
- Declaran explícitamente que no hay conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos.
- Indican cualquier financiación de agencias o de proyectos de los que surge su artículo de investigación.
- Su revisión de la literatura académica siempre es actual y relevante, teniendo en cuenta las distintas corrientes del conocimiento.
- Entregan textos adecuados a las normas de publicación establecidas.
- Colaboran de forma ágil en las correcciones y sugerencias de los revisores.

*La responsabilidad del contenido de los artículos publicados en Estudios de la Gestión son exclusivas de los autores.*

---

1. Texto completo de las Normas COPE disponible en <<http://publicationethics.org/resources/code-conduct>>.

### **Prácticas éticas para revisores**

- Realizan una revisión crítica, honesta, constructiva, sin sesgo y que garantiza la calidad académica del artículo de investigación.
- Notifican de manera inmediata, si por algún motivo no puede evaluar el artículo, ya sea debido a que no esté dentro de su campo de conocimiento, o no pueda cumplir con la entrega del informe de evaluación dentro de los plazos establecidos.
- Mantienen siempre la confidencialidad sobre la autoría del artículo a revisar.
- Los informes de evaluación son entregados en la plantilla de revisión dispuesta para ello, fundamentando las valoraciones que han dado paso a su decisión.
- Indican con precisión las referencias bibliográficas de obras fundamentales y que posiblemente han sido olvidadas por el autor.
- Informan a los editores de cualquier similitud del artículo de investigación con otros trabajos ya publicados.

*En todo momento la evaluación se realiza de forma anónima. Si por alguna razón, se ha comprometido la identidad de los autores, sus filiaciones institucionales o algún otro dato que ponga en riesgo la anonimidad del documento, el revisor notifica inmediatamente a los editores.*

### **Compromiso de los editores**

- Evalúan los artículos sobre la base del mérito académico de los contenidos, sin discriminación de raza, género, orientación sexual, religión, origen étnico, nacionalidad, opinión política de los autores.
- Durante todo el proceso se mantiene la confidencialidad con respecto a los artículos, a sus autores y revisores.
- Son los máximos responsables del cumplimiento de tiempo para las revisiones y la publicación de los trabajos aceptados.
- Garantizan la selección de los revisores más calificados para emitir una apreciación académica, crítica y experta del trabajo, con los menores sesgos posibles.

## **6. Políticas de preservación digital**

La revista *Estudios de la Gestión* establece dos medios para la preservación de sus publicaciones:

- De forma interna: a través de un sistema de almacenamiento centralizado de la propia universidad, que se actualizada dos veces al año.
- Preservación institucional: todos los artículos de las revistas están depositados en el repositorio institucional de la Universidad. Link: [http://repositorio.uasb.edu.ec/simple-search?location=10644%2F5345&query=&rpp=10&sort\\_by=score&order=desc](http://repositorio.uasb.edu.ec/simple-search?location=10644%2F5345&query=&rpp=10&sort_by=score&order=desc).

## 7. Políticas antiplagio

A manera de garantizar la originalidad de los artículos que llegan a la revista, todos son analizados por el sistema *Urkund*, que permite prevenir el plagio y garantizar que los trabajos recibidos sean inéditos.

## 8. Directrices para autores

*Estudios de la Gestión* recibe trabajos originales, inéditos en español, inglés o portugués, que se ajusten a la política editorial y a las Normas para colaboradores. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean resultados o avances de investigación científica en cualquier área de la gestión y administración. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada o análisis de coyuntura, nacional o internacional, de interés para el campo organizacional.

La revista *Estudios de la Gestión* tiene tres secciones:

- **Estudios:** sección arbitrada. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre. Puede revisar la convocatoria vigente en la plataforma OJS de la revista, o en la página web de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

Incluye investigaciones científicas, enmarcadas en los ejes temáticos de investigación:

- Políticas y estrategias.
- Tecnologías de la gestión.
- Organización y gestión.

Tienen una extensión entre 6 mil a 8 mil palabras, considerando el cuerpo del artículo como las citas al pie y la lista de referencias.

- **Punto de vista:** sección no arbitrada. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre.

Textos críticos sobre situaciones actuales trascendentes para el campo organizacional, así como temas de confrontación teórica y analítica. Tienen una extensión entre 2 mil a 4 mil palabras.

- **Observatorio de la PyME:** sección no arbitrada. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre.

Presenta la evolución semestral del trabajo continuo –investigación, congresos, conferencias, foros y trabajos en red– que el Observatorio ha venido realizando en el campo del fomento de la mipyme, como también artículos de investigación desarrollados por el Observatorio.

- **Entrevistas:** sección no arbitrada. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre.

Entrevistas temáticas y biográficas a académicos de las ciencias sociales. Incluye diálogos entre dos o más académicos sobre un tema específico. Tiene una extensión de hasta 5 mil palabras.

- **Reseña de libros:** sección no arbitrada. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre.

Comentarios críticos a las obras que tienen relación con la problemática del espacio organizacional. Los criterios que se consideran son la actualidad del libro reseñado y la influencia dentro del ámbito de la gestión. Las reseñas son evaluadas por el Comité Editorial, que determinará su publicación y deben tener carácter inédito. Tienen una extensión entre 800 a 1.200 palabras.

Los artículos deben ser enviados a través del sistema OJS (Open Journal System).

La estructura recomendada, especialmente para artículos de investigación es la siguiente:

1. Título español/inglés: conciso pero informativo, en español en primera línea y en inglés en segunda. Máximo 85 caracteres con espacio.
2. Datos de identificación: nombres y apellidos completos de cada uno de los autores, filiación institucional, ciudad, país, y correo electrónico.
3. Resumen español/inglés: extensión mínima 220 y máxima 250 palabras, primero en español y después en inglés. No se admite el empleo de traductores automáticos.
4. Palabras clave español/inglés: máximo 6 términos por cada versión idiomática relacionados directamente con el tema del trabajo.
5. Introducción: incluye planteamiento del problema, contexto de la problemática, justificación, fundamentos y propósito del estudio.
6. Material y métodos: describir la metodología, la muestra, el análisis estadístico empleado. En caso de que la investigación sea de naturaleza cualitativa debe presentar un método y diseño adecuado.
7. Análisis y resultados: resaltar las observaciones más importantes, describiendo, sin hacer juicios de valor, el material y métodos empleados.
8. Discusión y conclusiones: resumir los hallazgos más importantes, relacionando las propias observaciones con estudios de interés, señalando aportaciones y limitaciones.

Todos los autores deben incluir en un documento Word aparte, su nombre, grado académico y/o estudios, filiación institucional, el título del artículo (en español e inglés), y correo electrónico.

Breve biografía del autor en español e inglés (entre 100 y 150 palabras).

## Normas para citas y referencias

*Estudios de la Gestión* se acoge al Manual de Estilo Chicago Deusto 2017, y dentro de este, al Subsistema Autor Año (SAA):

A continuación, se detallan algunas recomendaciones alusivas a dicho manual:

- a) Las palabras en otros idiomas deben aparecer en letra itálica.

- b) La primera vez que se utilice siglas o acrónimos, debe ir entre paréntesis después de la fórmula completa.
- c) Sobre imágenes, mapas, cuadros, gráficos, figuras y tablas:
  - Deben estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - Deben contener fuentes de referencia completa (apellido año, número de página) en interlineado sencillo, 11 puntos.
  - Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
  - Los gráficos deben enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, zip, usb u otra forma de archivo). Si fueron elaboradas en un programa estadístico deben venir acompañadas de un pdf generado directamente por el programa.

### Ejemplo de citación SAA

- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). 2004. *Marco conceptual de la responsabilidad social corporativa*. Madrid: AECA.
- Alvarado, Alejandro, Enrique Bigné, y Rafael Currás. 2011. "Perspectivas teóricas usadas para el estudio de la responsabilidad social empresarial: Una clasificación con base en su racionalidad". *Estudios Gerenciales* 277, No. 118: 115-137.
- EC. 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento. 12 de octubre.
- Marchetti, Marcelo. 2008. "Redes estratégicas de pymes: un modelo para mejorar la competitividad". Tesis doctoral en Administración. Universidad Nacional de Rosario, Rosario. <<https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/7948/1/UPS-CT004805.pdf>>.
- Hendry, Chris, James Brown, Robert DeFillippi, y Robert Hassink. 2014. "Industry Clusters as Commercial, Knowledge and Institutional Networks: Optoelectronics in Six Regions in the UK, USA and Germany". En Anna Grandori, edit., *Interfirm Networks: Organizational and industrial competitiveness*, 151-184. Londres: Routledge.
- Pacto Global de las Naciones Unidas. 2007. "Principios para la educación responsable en gestión". Consulta: febrero de 2019. <<http://www.unprme.org/about-prme/index.php>>.

## 9. Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

## 10. Datos de contacto

«estudiosdelagestion@uasb.edu.ec»

Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia) Quito, Ecuador.

(593 2) 322 8084, ext. 1707.

## Selección de artículos

Los artículos enviados serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en varias etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requerimientos de forma entrarán al proceso de revisión en el orden en que fueron recibidos por el editor.
2. Se hará llegar a los autores el acuse de recibo formal correspondiente.
3. Los artículos serán sometidos a una evaluación inicial, llevada a cabo por el editor de la revista y por el comité editorial de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto.
4. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares, el cual consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos evaluadores académicos externos, conocedores del tema propuesto, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es:
  - a) Publicable y no requiere ajustes.
  - b) Publicable con ajustes mínimos.
  - c) Publicable con ajustes nivel medio.
  - d) Publicable con ajustes significativos.
  - e) No publicable.
5. En caso de discrepancias en los resultados, el artículo será enviado a un tercer evaluador, cuyo criterio definirá la publicación del artículo. Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar —creada en 1985 por el Parlamento Andino— es una institución de la Comunidad Andina (CAN) y, como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú).

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, la Universidad suscribió un convenio de sede con el Gobierno de Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior de Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad en Ecuador que recibe un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Historia, Letras y Estudios Culturales, y Salud, además del Programa Andino de Derechos Humanos, el Programa Académico de Cambio Climático, el Centro Andino de Estudios Internacionales, y las cátedras: Brasil-Comunidad Andina, Estudios Afro-Andinos, Pueblos Indígenas de América Latina, e Integración Germánico Salgado.

# ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista internacional de administración

## Canje

con otras publicaciones periódicas dirigirse a:

**Centro de Información y Biblioteca**

**Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8088, 322 8094 • Fax: (5932) 322 8426

biblioteca@uasb.edu.ec • www.uasb.edu.ec

## Suscripción anual (dos números)

dirigirse a:

**Corporación Editora Nacional**

Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12

ventas@cenlibrosecuador.org • www.cenlibrosecuador.org

**Precio: USD 33,60**

	Flete	Precio suscripción
Ecuador	USD 6,04	USD 39,64
América	USD 59,40	USD 93,00
Europa	USD 61,60	USD 95,20
Resto del mundo	USD 64,00	USD 97,60



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador

**César Montaña Galarza**  
Rector

**Wilson Araque Jaramillo**  
Director del Área Académica de Gestión

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)  
Apartado postal: 17-12-569  
Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 322 8088  
Fax: (593 2) 322 8426  
estudiosdelagestion@uasb.edu.ec  
www.uasb.edu.ec



**CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL**

**Simón Espinosa**  
Presidente

**Luis Mora Ortega**  
Director ejecutivo

Roca E9-59 y Tamayo  
Apartado postal: 17-12-886  
Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558  
Fax: ext. 12  
cen@cenlibrosecuador.org  
www.cenlibrosecuador.org



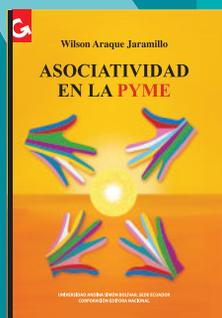
### **De la realidad a la acción para lograr ventajas competitivas en ventas, el e-marketing en las pymes de Quito**

*Fernando Vaca*

Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2015.

Este libro entrega elementos para que el emprendedor sepa qué hacer y cómo con el fin de mejorar la competitividad comercial en ventas para las pymes. Las empresas que usan el *e-marketing* están llegando directamente al mercado objetivo en menor tiempo, a bajo costo y con alto grado de efectividad, lo que quiere decir que han logrado crear ventajas competitivas.

En la metodología, se realizaron encuestas a empresas de diferentes industrias y los resultados fueron comparados con los promedios internacionales con el fin de proponer lineamientos básicos a seguir para implementar un plan de *e-marketing* en las pymes.



### **Asociatividad en la pyme**

*Wilson Araque J.*

Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2018.

La asociatividad aplicada al espacio de la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme) aparece como una estrategia mediante la cual las empresas pueden construir formas organizacionales colectivas de producción y/o comercialización, en las que compartir recursos, conocimientos y experiencias se vuelve un punto fuerte para impulsar al sector productivo de un país hacia una inserción sistémica más potente, tanto en el mercado nacional como en el internacional. Entre los temas que aborda este libro se resaltan: asociatividad desde la teoría; procesos asociativos vistos en la práctica de la realidad productiva ecuatoriana; características asociativas presentes en las pequeñas y medianas empresas; factores y variables a considerar en el diseño de modelos asociativos. Estos temas pueden resultar de interés para empresarios, nuevos emprendedores, gestores de políticas públicas productivas, docentes, estudiantes de grado y posgrado e investigadores nacionales e internacionales.



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

CORPORACIÓN  
EDITORA NACIONAL

