

EL ESTADO Y LAS TECNOLOGÍAS APLICADAS POR EL CONSUMIDOR



Autores:

**Andrés Palacio Fierro
Diego Mantilla**





El Estado y las tecnologías aplicadas por el consumidor

Fecha de publicación: 20 de diciembre de 2022

Autoridades

Ing. Saúl Lara – Canciller

Dr. Franklin Tapia – Rector

Jorge Cruz, PhD – Vicerrector

Ing. Diego Lara – Director institucional académico

Janio Jadán, PhD – Director institucional de investigación

© Autores: Andrés Palacio Fierro¹, Diego Mantilla²

¹ Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas,
Universidad Tecnológica Indoamérica, Quito-Ecuador.

Correo: andrespalacio@uti.edu.ec

² Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad Central del Ecuador,
Quito-Ecuador. Correo: dmmantilla@uce.edu.ec

ISBN: 978-9942-821-59-1

Derecho de autor: QUI-063192

Revisado y aprobado para su publicación por el Comité Editorial de la
Universidad Tecnológica Indoamérica (Quito, Ecuador) y por los revisores
Dr. Efraín Becerra (Pontificia Universidad Católica del Ecuador)
y Mgtr. Viviana Cajas (Universidad internacional SEK).

Editor: Ing. Hugo Arias Flores, MBA

Editorial de la Universidad Tecnológica Indoamérica. Quito – Ecuador.



Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático, sin autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones previstas por las leyes.

Para citar este libro:

Palacio-Fierro, A. y Mantilla, D. (2022). *El Estado y las tecnologías aplicadas al consumidor*. Quito: Editorial Universidad Tecnológica Indoamérica.

El Estado y las tecnologías aplicadas por el consumidor

Andrés Palacio Fierro

Diego Mantilla



Índice

CAPÍTULO I

ESTADO Y SOCIEDAD	13
Introducción	15
Conceptos de Estado	15
Esencia del Estado	17
Los supuestos de la estatidad	23
Capitalismo	25

CAPÍTULO II

FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA FISCAL	29
Introducción	31
Generalidades	31
El presupuesto	37
Sistema de mercado	42
Bienes públicos	43
¿Qué son externalidades?	48
Conclusión	51

CAPÍTULO III

EMPLEO Y MERCADO LABORAL	53
Introducción	55
Importancia de la medición del desempleo	58
Nivel de desempleo	62
Nivel de empleo	63
Variaciones PEA, desempleo y trabajadores	67

CAPÍTULO IV

CONSUMO	71
Introducción a la teoría según la visión de la economía	73
Bibliografía en Ecuador	75

Efecto multiplicador	81
Conclusiones	85
CAPÍTULO V	
ÁMBITOS DE TRABAJO EN ECUADOR	87
Introducción	89
Base conceptual de comparación	100
Organizaciones gubernamentales	103
CAPÍTULO VI	
POLÍTICA PÚBLICA	107
Introducción	109
Contexto sociohistórico preciso	109
Instrumentos de política pública	110
Política seleccionada: bono de desarrollo humano	111
Conclusión	124
CAPÍTULO VII	
CAPACIDAD ESTATAL	125
Introducción	127
Marco conceptual	128
Análisis de capacidades estatales	130
Capacidad estatal en la aplicación de políticas públicas en Ecuador	132
Ejemplo de política pública en Ecuador	137
CAPÍTULO VIII	
TECNOLOGÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS	139
Introducción	141
Marco teórico	142
Conclusiones	154
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157

Índice de figuras

Figura N.º 1: Esencia del Estado	17
Figura N.º 2: Elementos del Estado	18
Figura N.º 3: Desarrollo histórico del Estado.....	18
Figura N.º 4: Perspectivas de gobierno	22
Figura N.º 5: Formas de gobierno	23
Figura N.º 6: Supuesto de estatidad	24
Figura N.º 7: Características de estatidad	24
Figura N.º 8: Composición de gastos 2018.....	33
Figura N.º 9: Clasificación del gasto público.....	34
Figura N.º 10: Gastos corrientes 2018.....	35
Figura N.º 11: El gasto público.....	39
Figura N.º 12: Competencia imperfecta.....	46
Figura N.º 13: Externalidades.....	47
Figura N.º 14: Fallas del mercado	47
Figura N.º 15: Bienes públicos.....	50
Figura N.º 16: Fallas del sector público	51
Figura N.º 17: Indicadores para medir el desempleo	55
Figura N.º 18: Población económica activa en Ecuador 2014-2019.....	56
Figura N.º 19: Subclasificación del PEA	57
Figura N.º 20: Composición de la población.....	61
Figura N.º 21: Nivel de desempleo nacional, 2014-2019	62
Figura N.º 22: Nivel de empleo	63
Figura N.º 23: Índices de subempleo y otras formas de empleo	64
Figura N.º 24: Nivel de empleo, subempleo y desempleo en Quito	66
Figura N.º 25: Factores que influyen en el consumo	74
Figura N.º 26: Ingresos corrientes.....	76

Figura N.º 27: Gastos corrientes.....	76
Figura N.º 28: Tipo de ingreso	77
Figura N.º 29: Composición de ingreso corriente monetario según área geográfica.....	77
Figura N.º 30: Distribución de ingreso corriente total mensual	78
Figura N.º 31: Estructura del gasto de consumo monetario	79
Figura N.º 32: Ingresos y gastos corrientes promedio	80
Figura N.º 33: Efecto multiplicador	81
Figura N.º 34: Modelo de servicio civil ideal.....	100
Figura N.º 35: Procedimiento para el método comparativo	102
Figura N.º 36: Relación de la clasificación de organismos gubernamentales.....	104
Figura N.º 37: Instrumentos de la política pública	111
Figura N.º 38: Formas de bonos de desarrollo.....	113
Figura N.º 39: Proceso de la política pública.....	114
Figura N.º 40: Ciclo del proceso de bonos de desarrollo humano	115
Figura N.º 41: Bono de desarrollo humano	119
Figura N.º 42: Beneficios de transferencia no tributarias.....	122
Figura N.º 43: Componentes de la capacidad estatal	128
Figura N.º 44: Definición de los componentes de la capacidad estatal	129
Figura N.º 45: Capacidades estatales	129
Figura N.º 46: Relación de capacidad estatal y política pública	132
Figura N.º 47: Estrategia para la acumulación de recursos y distribución de riquezas	133
Figura N.º 48: Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.....	134
Figura N.º 49: Ejes del Plan Nacional de Desarrollo	135
Figura N.º 50: Ciclo de la política pública	136
Figura N.º 51: Características del gobierno electrónico	143
Figura N.º 52: Incremento del uso del internet a nivel mundial	145

Índice de tablas

Tabla N.º 1: Población con empleo	58
Tabla N.º 2: Índices de empleo y desempleo	62
Tabla N.º 3: Índices de subempleo y otras formas de empleo	63
Tabla N.º 4: Índices de empleo, subempleo y desempleo en Quito	65
Tabla N.º 5: Resumen del mercado laboral Ecuador	66
Tabla N.º 6: Trabajadores desalentados y adicionales	67
Tabla N.º 7: Resumen de mercado laboral en Quito	68
Tabla N.º 8: Estructura del gasto	79
Tabla N.º 9: Capacidades de la aplicación de la política pública Bonos de Desarrollo	137
Tabla N.º 10: Desempeño de las organizaciones públicas en la aplicación de entrega de bonos	138
Tabla N.º 11: Índice de servicio en línea	151



CAPÍTULO I
ESTADO Y SOCIEDAD



Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la visión de los conceptos de Estado y sociedad. Para eso, se toman en cuenta las definiciones emitidas por diferentes autores, así como ideologías del Estado con su desarrollo y las características que presentan para ser consideradas como tal.

Conceptos de Estado

Para establecer un concepto de Estado es necesario revisar las ideas expuestas por varios autores de diferentes ideologías. Se presentan a continuación:

Ideología de derecho

Vedia (1984) establece que:

El Estado es la organización jurídica de la nación. En efecto, no puede concebirse la idea del Estado sin la idea de organización jurídica o sea de Derecho. Ya se verá que la exigencia de tal organización convierte a esta en uno de los elementos constitutivos del concepto de Estado.

Es decir, Agustín de Vedia establecía el concepto de Estado de acuerdo con la ideología de Derecho, ya que nos manifiesta que este se debe establecer sobre una base jurídica y como un conjunto de familias vinculadas por sus historias, tradiciones y leyendas.

Ideología de sociología

De acuerdo con Poviña (1978, p. 166):

El Estado es sociedad; más concretamente, forma parte de las estructuras sociales; es la más importante y universal; tiene una ubicación superior que cubre totalmente a la sociedad. Es la superestructura de todo tipo de sociedad, como “institución” dominante, que ejerce las dos funciones supremas, que son: el poder y el derecho.

Poviña (1978) indica como el Estado cubre totalmente a la sociedad mediante los elementos de territorio, población, y en conjunto como base la sociedad que establece el principio de autoridad.

Ideología de derecho

Según Rosatti (2011, p. 11), la ideología de derecho se refiere a la:

Estructura organizativo-burocrática caracterizada por vincular institucionalmente a un territorio con una población que más allá de sus disputas sectoriales se considera contenida por un orden jurídico relativamente hermético y expresada por intermedio de símbolos apropiados, gozando tales características (pertenencia territorial, identidad nacional, juridicidad propia, capacidad organizativa) del reconocimiento internacional.

El autor nos especifica que el Estado se representa como la forma de vincular a la población y un territorio, debido a que existe un orden jurídico jerárquico que controle el manejo y dirección de esta estructura.

De acuerdo con Mann y Weber, Abal Medina y Nejamkis

El Estado es un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido que las relaciones

políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abarcar un territorio delimitado (Pinto, 2005).

De acuerdo con el doctor Miguel Ángel Asensio

Según Asensio (2019), el Estado debe entenderse como un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.

En Ecuador, al igual que en otros países, el Estado tradicional —que se mantiene en la actualidad—, hace de todo y lo hace sin ninguna lógica ni social ni económica. En cambio, el Estado moderno debe ser ágil, eficiente y descentralizado, con gran decisión y legitimidad; un Estado, al establecer normas, regula el quehacer de todos los miembros de la sociedad (Contraloría General del Estado, 2012).

Esencia del Estado

Peter Evans estableció la esencia de la acción del Estado; tiene relación con las actividades enunciadas en la Figura N.º 1.

Figura N.º 1: Esencia del Estado

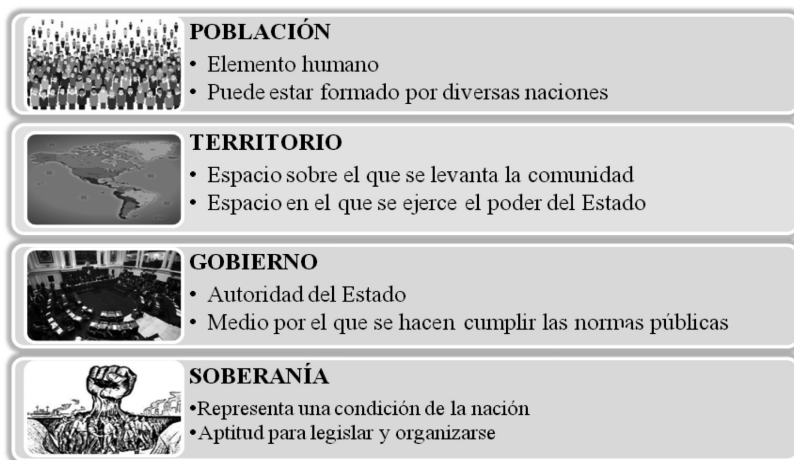


Fuente: Evans (1996)

Elementos del Estado

El autor Agustín de Vedia especifica y detalla los elementos que conforman y permiten el desarrollo del Estado. La Figura N.º 2 resume los siguientes:

Figura N.º 2: Elementos del Estado

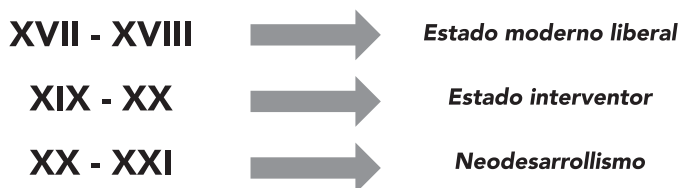


Fuente: Vedia (1984)

Desarrollo histórico del Estado

El siguiente resumen del desarrollo histórico del Estado se realizó mediante los conocimientos impartidos en clase.

Figura N.º 3: Desarrollo histórico del Estado



Elaboración propia

Cada siglo tuvo un tipo de Estado diferente, que se desarrolló de acuerdo con cada periodo. Las características del tiempo en el que se forjaron reflejaban cada vez una mayor participación por parte de los ciudadanos. Asimismo, se verifica la separación de los poderes e intervención de los avances tecnológicos de acuerdo con su evolución.

Atributos y funciones del Estado

En el texto de Poviña (1978) podemos encontrar cuáles son los atributos que el Estado posee para la ejecución de sus actividades.

- a. El *poder* que nos especifica que es la autoridad, dirección y acción, mediante el cual se desenvuelve y lleva a cabo sus actividades.
- b. Y también se menciona al *derecho*, ya que este es el orden y control que ejerce el Estado en su desarrollo (Poviña, 1978).

También, podemos identificar qué funciones tiene el Estado.

1. Ordenación de la vida de su sociedad. Tiene como objetivo regular la vida y el orden de su población.
2. Instituciones que integran la sociedad. Representa al conjunto de instituciones o ministerios de gobierno que regulan lo que necesita la sociedad.
3. Derechos y poderes del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial).
4. Poder de mando y de decisión. Es el gobierno.
5. Relaciones del Estado con otros Estado. Todas las actividades que tengan que ver las con las relaciones manejadas a nivel social, político y económico, entre otros (Poviña, 1978).

La idea weberiana del Estado

Conceptos

Max Weber, considerado uno de los padres de la sociología, estableció varias ideas de Estado y sus características. El autor menciona:

Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de coacción física, para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política (Weber, 1992).

También, se estableció una idea diferente de Estado; enmarca que:

Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia (Llorente, 2009).

El Estado puede presentarse en dos escenarios: como sociedad o como comunidad, dependiendo de la razón de su unión, para construir un todo, que es comunidad, o por una motivación en común denominada *sociedad* (Rosatti, 2011).

El Estado y el mercado según Weber

Weber pensaba que el Estado le era útil a quienes operaban en los mercados precisamente porque el proceder de los funcionarios obedecía a una lógica muy distinta que la del intercambio utilitario. La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos viesan en

la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal (Evans, 1996).

Max Weber entiende por política a toda clase de actividad humana y aspiración a participar en el poder e influir en su reparto. Esto significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social aun contra toda resistencia, cualquiera que sea su fundamento.

El Estado moderno para Weber

El Estado moderno en su forma ideal es el Estado burocrático. El desarrollo de una administración burocrática, contrariamente a lo que indica el sentido común, implica, entre otras características, una tajante división entre política y administración, reservándose para esta última “el saber profesional especializado”, así como la dominación de la “impersonalidad formalista: *sine ira et studio*” (Pinto, 2005).

i. DOMINACIÓN

Weber nos expresa que una de las características del Estado moderno sería la dominación; la identifica como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado, sin que siempre se presente con fines económicos, pero toda dominación sí requiere de un cuadro administrativo que se vinculará a diferentes motivos para la consecución de una actividad. En dicho cuadro administrativo se debe fomentar la creencia en la legitimidad, la cual debe considerarse solo como una probabilidad; puede presentarse de tres formas: de carácter tradicional, racional o carismático.

ii. BUROCRACIA

Uno de los puntos clave para el desarrollo de la idea de Weber es identificar el concepto de burocracia. Esta es “la forma más eficiente de organización teniendo en cuenta la complejidad de los

aparatos estatales, de las dependencias gubernamentales y pensando en las necesidades de sociedades cambiantes y dinámicas” (Santos, 2009).

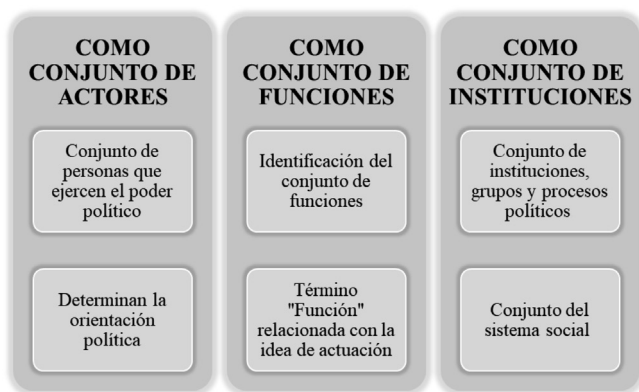
Conceptos de gobiernos

- El gobierno ha sido identificado como el conjunto de individuos que ejerce el poder de autoridad en un sistema político. Esto es la autoridad o, mejor aún, los titulares de los roles que poseen autoridad (Pinto, 1995).
- Desde la perspectiva de actividad, se define: “el gobierno como la actividad de conducir una sociedad” (Pinto, 1995).
- Mediante la perspectiva de estructura, “el gobierno hace referencia a las instituciones a partir de las cuales se ejerce autoridad” (Pinto, 1995).

Perspectivas de gobierno

Un resumen de las perspectivas se muestra en la Figura N.º 4.

Figura N.º 4: Perspectivas de gobierno

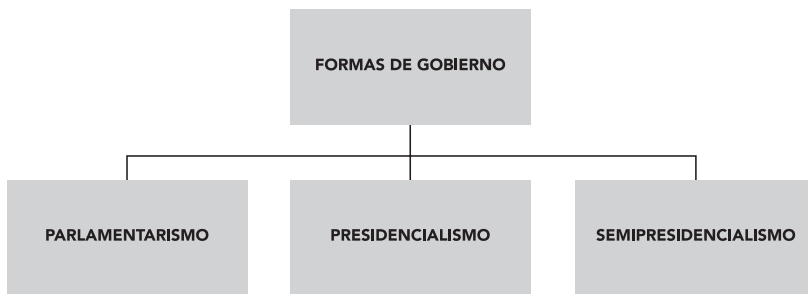


Fuente: Pinto (1995)

Formas de gobierno

Para Locke, “la finalidad del gobierno civil es la garantía de la propiedad que es un derecho individual, cuya formación es anterior al nacimiento del Estado” (en Bobbio, 1998). La Figura N.º 5 resume las formas de gobierno.

Figura N.º 5: Formas de gobierno



Fuente: Poviña (1978)

Los supuestos de la estatalidad

Concepto de estatalidad

Oszlak (1977) define a la estatalidad como “la adquisición en el proceso de formación de ciertas propiedades que este define como centrales”.

Supuestos de la “estatalidad”

De acuerdo con la bibliografía estudiada, se pudo establecer que la estatalidad representa al conjunto de atributos o características que determinan a un Estado. Podemos mencionar algunos supuestos o propiedades en la Figura N.º 6:

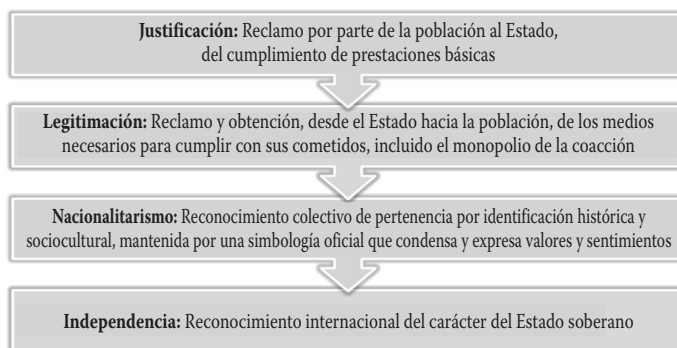
Figura N.º 6: Supuesto de estatidad

Capacidad de externalizar el poder	<ul style="list-style-type: none">• Mediante su reconocimiento como unidad soberana
Capacidad de institucionalizar su autoridad	<ul style="list-style-type: none">• Garantizando el monopolio sobre los medios organizados de coerción
Capacidad de diferenciar su control	<ul style="list-style-type: none">• Capacidad de permitir a un grupo de instituciones profesionalizadas extraer recursos de la sociedad de forma legítima
Capacidad de internalizar una identidad colectiva	<ul style="list-style-type: none">• Emisión de símbolos que permitan el control ideológico como mecanismo de dominación

Fuente: Pinto (2005)

Estos supuestos permiten definir a un Estado nacional, que es resultado del desenvolvimiento de la vida social organizada, como lo especifica Oszlak (1994). En contraste, el Estado nacional no ha adquirido carácter de sociedad nacional. Las características de estatidad se muestran en la Figura N.º 7.

Figura N.º 7: Características de estatidad



Fuente: Rosatti (2011)

Capitalismo

El sistema capitalista, desde sus comienzos, se ha estado expandiendo en dos direcciones, extensiva e intensivamente. La fase final en el crecimiento extensivo del capitalismo partió con la ola de colonizaciones de fines del siglo XX y comienzos del XX. Concluyó en la década de 1990 con la reincorporación del antiguo bloque soviético y de los países revolucionarios del Tercer Mundo.

En el paso de la época feudalista a la capitalista, “la brecha entre opresores y oprimidos va disminuyendo en cada etapa, puesto que el asalariado en el capitalismo tiene más derechos que el vasallo en el feudalismo y que el esclavo en la sociedad antigua” (Rosatti, 2002).

Oszlak (1994) define como una nueva forma de la organización y relación:

El capitalismo de Estado —matrimonio entre el capitalismo y el Estado— se convirtió en uno de los conceptos más popularizados para describir esta tendencia. Alternativamente, este capitalismo de Estado fue visto como una nueva y acabada forma de organización social o simplemente como una transición hacia algún otro modelo, originando una acalorada controversia académica que se extendió hasta fines de los años 70.

Época mercantilista

De acuerdo con el autor, “el mercantilismo apareció durante los siglos XVI hasta el XVIII, y tenía como base una fuerte intervención del Estado en la economía. Las premisas de este sistema eran que la riqueza y prosperidad de una nación dependían del capital acumulable y que el mercado global es inalterable”.

Desde el punto de vista de Weber

De acuerdo con Weber (1992),

El Estado es un conjunto de cuadros e instituciones que ejercen autoridad. “Un monopolio legítimo de la coerción”, sobre un determinado territorio. En la construcción weberiana, lo económico y lo político (mercados y Estados), son esferas separadas, y aún opuestas, que se vinculan externamente. Cada una con su propia lógica independiente.

El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro... La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente y de que los individuos viesan en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal (Ministerios, 2007).

Formación de una economía capitalista

El autor Oszlak (1977) define el nexo que existiría entre la economía capitalista en formación y el Estado; especifica que:

La formación de una economía capitalista y de un Estado nacional son aspectos de un proceso único —aunque cronológica y espacialmente desigual—. Pero además implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, en tanto fundamento material de la nación, contribuyen a otorgar al Estado un carácter nacional.

Capitalismo dominante

Es importante establecer que el inicio de un capitalismo dominante adoptó la siguiente forma, según el autor Mann (2006):

La forma de un conjunto de segmentos territoriales: muchos sistemas de producción e intercambio, cada uno de ellos vinculados en buena medida (aunque no del todo) por un Estado y su esfera de influencia ultramarina. El sistema del Estado-nación de nuestra era no fue un producto del capitalismo (o, en realidad, del feudalismo) considerados como modos de producción puros. En este sentido es “autónomo”. Fue el resultado de la manera en que los Estados preexistentes dieron fronteras normativas a las expansivas, emergentes, relaciones capitalistas.



CAPÍTULO II
FINANZAS PÚBLICAS
Y POLÍTICA FISCAL



Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la visión de la asignatura de finanzas públicas y política fiscal, las evoluciones del gasto público en países avanzados, las fallas del mercado y las externalidades negativas, así como sus dimensiones, teorías y perspectivas. Se emitirán conclusiones respecto a la administración pública en Ecuador y algunas soluciones fiscales.

Generalidades

Para el desarrollo de las actividades de un Estado es de suma importancia planificar recursos adecuadamente, lo cual es conocido como presupuesto. Para ello, se toman en cuenta los posibles ingresos y gastos que se tendrá. En el caso de los gastos, es primordial la toma de decisiones respecto a su utilización y las razones para que este evolucione o se reduzca.

Así, empezamos definiendo algunos conceptos que nos serán de mucha utilidad para contestar la presente pregunta.

Sector público

Stiglitz (1995), en su obra *La Economía del sector público*, define al modelo simple del sector público: “(...) Puede considerarse como una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares a las autoridades, y luego, como una serie de transferencias de estas aquellos”.

Haveman (1970), en *El sector público*, menciona sobre el tamaño del sector público: “La cuestión del tamaño del sector pú-

blico actualmente es un problema de asignación de recursos. ¿Qué cantidad de los recursos de la sociedad debe asignarse a la producción de bienes del sector público en relación con el sector privado?”

Primero, se debe entender que el sector público en Ecuador comprende todos los organismos y dependencias de las funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social; en los otros países solo se manejan las tres primeras funciones; por ello, se lo define como un conjunto de actividades económicas de un país, con características peculiares y homogéneas; todo esto comprendido dentro de una esfera gubernamental y el problema que conlleva con la asignación de recursos.

¿Qué son los gastos públicos?

Para conceptualizar los gastos públicos, se tomó en cuenta la definición propuesta por autores como la del doctor Miguel Ángel Asensio, en *Finanzas Públicas*:

Los gastos públicos, como aplicación de recursos, son la expresión financiera del cumplimiento de funciones públicas mediante la provisión de bienes suministrados por el presupuesto, sean públicos en sentido estricto, méritos o mixtos y su explicitación a través de distintos servicios (Asensio, 2012).

En esta misma línea de ideas, Hernández Mota, en su artículo “La composición del gasto público y el crecimiento económico”, expresa que “el gasto público representa el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos” (Hernández Mota, 2009).

Una vez analizados los conceptos, se puede establecer que el gasto público es el valor mediante el cual el Estado puede proveer de bienes y servicios a su población y satisfacer sus necesidades. Este se determinará en el presupuesto, en relación directa con el nivel de ingresos para dicho período.

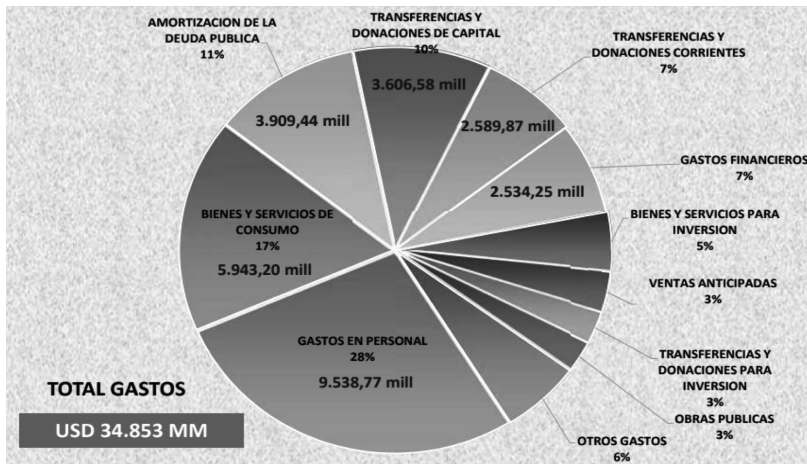
¿Cuál es objetivo del gasto público?

El principal objetivo del gasto público es satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de la provisión de bienes y servicios. Estos pueden ser clasificados dependiendo de la forma de su consumo, como nos menciona Hernández Mota:

El sector público proporciona dos tipos de bienes y servicios: los que pueden ser consumidos o usados directamente por la población en forma individual o colectiva (como el transporte público y los parques nacionales), y los que mejoran la productividad de los factores de producción (puertos industriales). Los gastos de infraestructura, como las carreteras, son una combinación de ambos. Otros gastos públicos son transferencias a los hogares y empresas (subsidios principalmente) (Hernández Mota, 2009).

En Ecuador, en el último período pudimos observar que los gastos se dividieron de la siguiente manera:

Figura N.º 8: Composición de gastos 2018



Fuente: Finanzas (2018)

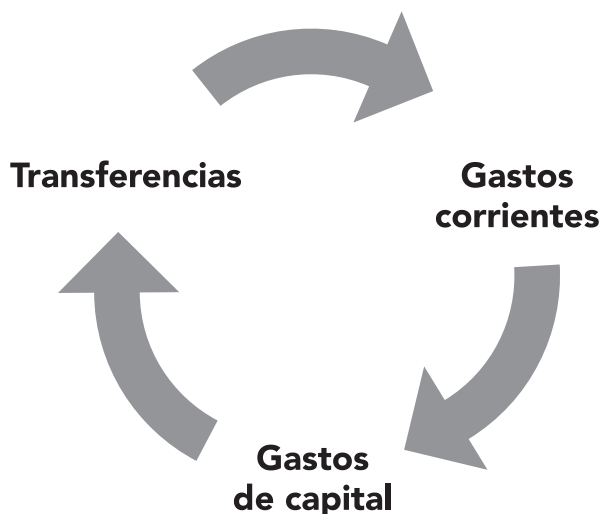
De acuerdo con la publicación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Estado realiza la distribución de gastos teniendo como mayor porcentaje al de “Personal” y “De consumo”; es decir, para bienes y servicios que puedan satisfacer las necesidades de la población se destina un 17 % del total de gastos.

El gasto público afecta a la economía a través de muchos de los mismos canales que la aplicación de impuestos. El tamaño y la composición del gasto público influyen tanto en el nivel del producto nacional real como en su distribución entre las personas (Haveman, 1970).

Clasificación del gasto público

El gasto público, de acuerdo con el criterio macroeconómico, se clasifica:

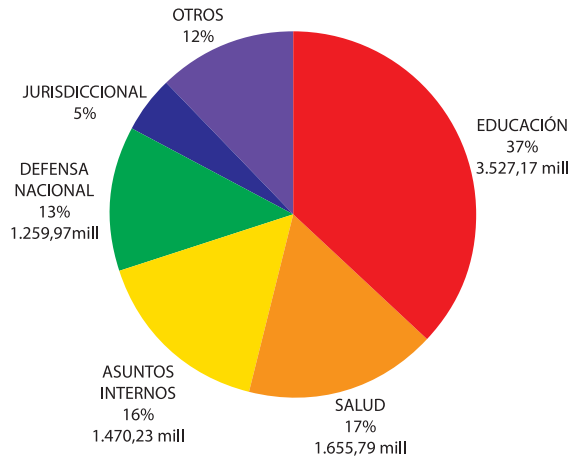
Figura N.º 9: Clasificación del gasto público



Fuente: Wiley (1970).

Cada uno de los gastos tiene su objetivo. Así, el corriente se emplea para satisfacer necesidades de la población mediante los bienes y servicios (salud, educación, salarios, etc.). En Ecuador, en 2018, tuvo los siguientes valores:

Figura N.º 10: Gastos corrientes 2018



Fuente: Finanzas (2018).

El gasto de capital tiene el objetivo de mejorar la capacidad e infraestructura del país. El gasto de transferencias está destinado a empresas, familias, subsidios y pensiones, entre otros que se da de forma directa a los ciudadanos.

Causas del crecimiento del gasto público

En la obra *Introducción a las Finanzas Públicas*, José María Martín manifiesta sobre las causas para el crecimiento del gasto público:

Afirma que entre los motivos del aumento de los gastos públicos hay que distinguir las causas: 1) aparentes, 2) relativas, y 3) reales.

Dentro del primer tipo de causas, es decir, aquella denominadas no reales o aparentes, se menciona en destacado y sobresaliente lugar las variaciones en el vale de la moneda —concretamente, la depreciación de la mayoría de los signos monetarios observada en la generalidad de los países— y, en segundo término, las nuevas técnicas de elaboración presupuestaria, dado gastos presupuestos, según el principio de universalidad (en Stiglitz E., 1988).

Hay que analizar el manejo de la política monetaria de un país por efecto de la depreciación de la moneda frente a las más fuertes del mercado; se deben revisar los gastos que conforman el presupuesto general del Estado.

Por ello, a continuación definimos al presupuesto del Estado.

¿Qué papel cumple el Estado ante los gastos públicos?

El gobierno es clave en el proceso productivo de cualquier nación, tanto en la utilización de sus recursos para costos como para beneficios. Estos, además de satisfacer las necesidades, deben contribuir a que la economía del país pueda crecer y, así, cumplir sus objetivos con los recursos disponibles.

Si el gobierno es capaz de ser más eficiente y de reducir los impuestos sin reducir el nivel de servicios que presta el Estado, todos salimos ganando. El político que lo consigue puede obtener algún rendimiento, pero este solo constituye una parte de los beneficios que reciben los demás (Stiglitz, 1995).

Se analizó este punto debido a que el gasto público se ve totalmente relacionado con las decisiones que toma el gobierno al momento de utilizar dichos recursos. Así, un gobierno debe ser eficiente en el momento de gastar en las verdaderas necesidades y actividades que contribuyan al país. Esto podrá permitir una reducción en los próximos períodos o quizás se plantearán los mismos valores, pero el desarrollo del país será mayor y se verán resultados en la forma de vivir de los ciudadanos.

Toma de decisiones en el gasto público

Es fundamental examinar la correcta toma de decisiones sobre el gasto público; para eso tomamos en cuenta lo que Haveman (1970) nos manifiesta: “en el análisis del proceso de toma de decisiones sobre el gasto público (...) provee al proceso del gasto público un mecanismo similar a la «mano invisible» de Adam Smith, para la economía competitiva de mercado”.

Es fundamental una correcta toma de decisiones para la designación de gasto público, ya que se deben considerar todos los costos en que se va a incurrir y los beneficios que se deben proporcionar a los ciudadanos; caso contrario, se pueden producir situaciones que generen mala distribución de recursos, que no exista obra ni beneficios para la sociedad.

El presupuesto

La teoría clásica del presupuesto trató de limitar la incertidumbre con la insistencia en los presupuestos anuales (abreviando el período), la unidad del presupuesto (manteniendo todos los gastos bajo un solo control), asignaciones estrictas (impidiendo todo cambio no autorizado) y una oportuna auditoría (revisión del desempeño pasado) (Naomí, 1999).

En clave presupuestaria, el gobierno... como organización, puede ser visto en cuatro modos: como una entidad integrada multipropósito; como un ensamble de organismos política y legalmente diversos; como una sumatoria organizacional y consolidación de políticas pasadas, programas y valores y como un stock y fuente de rigidez acumulada (Maslove *et al.*, 1988).

En la obra del doctor Miguel Ángel Asensio, *Economía fiscal: presupuesto y finanzas estatales*, menciona sobre el presupuesto:

(...) A través del presupuesto se visualizan inequívocamente el conjunto de fenómenos de las finanzas públicas. Entonces, hablar de presupuesto es hablar de finanzas públicas. Utilizarlo como puerta de ingreso nos suministra un acceso inmejorable a su comprensión. Al mirarlo, al hacer distintas lecturas de este, estaremos logrando una mejor comprensión de las finanzas públicas (Asensio, 2015).

Subsidios

El doctor Asensio (2012), en el libro *Finanzas públicas. Notas de orientación*, define al subsidio como el gasto público o exoneración fiscal o impositiva realizada por el Estado, en dinero o en especie, en beneficio de consumidores o empresas, sin que tal gasto implique para él una compensación equivalente.

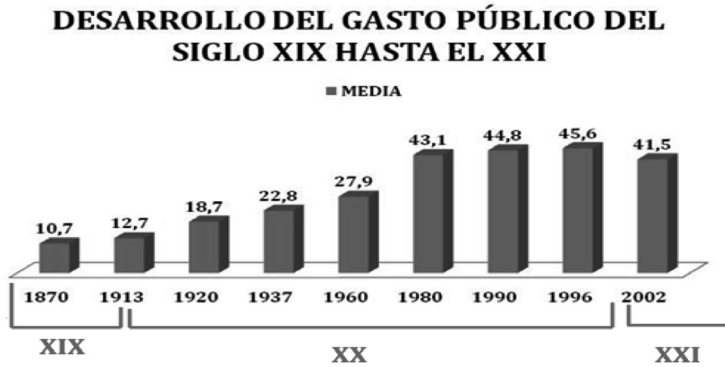
Inversión pública

El crecimiento de la inversión pública es otra causa del crecimiento del gasto público dentro del siglo XX. Son bienes de capital, cuyos beneficios son ampliamente externos; podemos encontrar a las inversiones en infraestructura, que se ofrecen públicamente (Musgrave, 1972).

Evolución de los gastos públicos

El crecimiento del gasto público en las naciones desarrolladas se ve reflejado en los valores que nos comparte Asensio. Podemos observar que es una evolución de suma importancia en cada siglo; esto se puede dar por diferentes razones que se detallarán a continuación.

Figura N.º 11: El gasto público



Fuente: Asensio (2012)

Como se puede observar, existe una diferencia en el gasto público utilizado entre cada siglo. En el XIX se observa un valor diferente y mucho menor respecto a los siguientes; esto se puede deber a que las naciones aún no eran muy desarrolladas, pero cada vez más la evolución tecnológica, de ciudades, de las infraestructuras, de los estudios y de la salud de los ciudadanos, entre otros se fue incluyendo en el gasto público. Entonces, dichos servicios y recursos fueron mejorando; pero una particularidad es que en la cifra ya de inicios del siglo XXI se observa una reducción.

Análisis

Observación agregada o desagregada

Se refiere a que podemos hacer un análisis de forma global o de sus componentes. En el caso de la evolución del gasto público en las naciones desarrolladas, se puede decir, en forma global, que cumplieron sus objetivos al hacer crecer sus naciones. Sus componentes

serían la evolución en su infraestructura, en el estilo de vida que llevan los ciudadanos y las inversiones para un mejor proceso productivo que genere rentabilidad.

Entre gastos y beneficios adicionales

Los países avanzados han logrado generar beneficios adicionales en sus naciones, como que exista un número menor de mendicidad frente a otras naciones, mejor atención en el sector público, así como en instituciones que traten a los ciudadanos. Esto permitirá un mejor estilo de vida dentro de estas naciones, gastos adicionales en la educación, a largo plazo, serán la mejor inversión para su desarrollo.

Maximización de beneficios

Las naciones avanzadas han logrado confrontar sus gastos y beneficios. Esto quiere decir que, al momento de invertir, buscan la mejor opción no solo evitando gastar más de lo debido, sino que al ver que pueden existir mayores beneficios dentro de una mayor inversión, la escogen y obtienen mejores resultados que en un futuro les evitan gastos adicionales innecesarios.

Técnica de costo-beneficio

El estudio de costo-beneficio es de suma importancia porque nos establece a qué costo voy a obtener dicho resultado. Por eso, en muchas naciones se establecen antes que evalúan dichos procesos: el gasto o costo incrementará como se evidencia en los países avanzados, pero los resultados serán mejores y se evidencia en el desarrollo de dichas naciones.

A modo de corolario

Una vez terminado el análisis, se determina que el crecimiento del gasto público en países avanzados en fines del siglo XIX hasta

principios del XXI se refiere a enfoques relacionados con el cambio de esquema de la demanda efectiva para la provisión presupuestaria. Esta es producida por la variación de las actuaciones sociales o como resultado de una distribución ampliada del poder fiscal.

Las causas principales del crecimiento del gasto público se relacionan con el crecimiento de:

- a. La población y provisión de bienes sociales;
- b. La inversión pública;
- c. La defensa;
- d. Las transferencias estatales para la distribución de la renta; y,
- e. Los factores políticos.

El problema de aumento de los gastos públicos se reduce a la transferencia de responsabilidades que le hemos efectuado al Estado. Esto depende de los modelos económicos adoptados por cada país.

Los estabilizadores temporales del gasto público cuando la economía está mal son tres: (i) subsidios por desempleo; (ii) empleo emergente; y (iii) bonos. El gasto público creciente es keynesiano, hay reducción del gasto público al existir estabilizadores temporales que mencionamos anteriormente.

Dentro del sistema socioeconómico existirán flujos permanentes, habrá actividades de intercambios, capturas de fondos y continua interacción de retornos; el sector público más el sector privado nos da un enfoque tripartito.

El gasto público es de suma importancia dentro de todas las naciones porque el Estado, mediante estos gastos, podrá satisfacer las necesidades de los ciudadanos, al igual que permitirá el desarrollo del país mediante inversiones en las actividades productivas. No obstante, para que este tenga resultados positivos, es necesario una buena administración de recursos del gobierno. Como vimos, en los países avanzados, el gasto evolucionó, pero sus resultados, sus ciudades, economía y estilo de vida también se

desarrollaron. En otros países, aun teniendo altos niveles de gasto público, su población no puede cumplir sus necesidades, aumenta la pobreza y no pueden desarrollarse como Estado.

Sistema de mercado

Un sistema de mercado es el conjunto de comprobadores y proveedores que realizan la actividad de comercio del intercambio de bienes y servicios; este puede presentarse de forma ideal y también falla por diferentes razones. Robert Haveman (1970) en *El sector público* menciona: “El sistema de mercado «ideal» exhibe movilidad de compradores y vendedores, y conocimiento de todas las alternativas. Pero la ausencia de estas cualidades en el mundo real apenas necesita ser documentada”.

Además, en el mismo libro menciona que: “el sistema de mercado hará que se produzcan los bienes «adecuados» con el método más efectivo o eficiente” (Haveman, 1970).

Es decir, es el sistema capaz de mantener una continua actividad de los actores principales con adecuada eficiencia y cumplimiento de las condiciones marcadas; se podría tener un ideal modelo de sistema de mercado, generando un óptimo Producto Nacional Bruto (PNB).

¿Qué son las fallas del mercado?

De acuerdo con Harvey Rosen (2008), en su libro *Hacienda Pública*, “las fallas de mercado son escenarios caracterizadas porque los mercados no asignan eficientemente los recursos”. Es decir, la falla de mercado es la situación que se presenta cuando un mercado no puede cumplir con su objetivo —que es la eficiente distribución de recursos— y, por lo tanto, su abastecimiento de bienes y servicios a todos es deficiente.

Con este antecedente, se afirma que el mercado no asigna por sí solo el suministro de un bien o servicio de manera eficiente, debido a que el mercado entregará mayores cantidades de lo que sería eficiente o porque el equilibrio del mercado proporciona menos cantidad de un determinado bien de lo que sería eficiente. En síntesis, cuando el mercado fracasa, es necesaria la acción colectiva para corregir la mala asignación, a fin de que se produzcan los bienes y servicios que el mercado hubiera debido engendrar (Haveman, 1970).

También, Richard Haveman (1970) menciona que:

Si el mecanismo de negociación del sector público muestra este tipo de imperfecciones, se producirá una mala asignación de recursos (causada por una mala distribución del presupuesto público), semejante a la que determina —en la economía privada— una falla del mercado.

Aquí hay relación con la función directa del Estado, ya que una mala distribución del presupuesto por parte del Estado provoca que no se pueda abastecer de forma correcta los recursos. Esto es una incorrecta administración.

El fundamento de la intervención pública estatal, para corregir las fallas de mercado, consiste en la acción concreta y efectiva del Estado para garantizar a los participantes del mercado el acceso a los bienes y servicios con un enfoque óptimo y equilibrado que permita la eficiencia económica y la satisfacción de todos los actores del mercado.

Bienes públicos

La idea de bienes públicos puros es emblemática. Resulta de un emprendimiento no comercial y aparece, por tanto, la llamada figura del bien público (Asensio, 2012).

El panorama, según Buchanan (1979), con relación a bienes públicos es la categoría de los bienes públicos; abarca la mayor parte de los casos concretos de fracasos de mercados, identificados por los modernos economistas del bienestar. El argumento implica que cuando más focalizada o localizada (gobiernos locales) es la prestación o financiación colectiva de bienes y servicios, existe una mayor tendencia al fracaso de mercado, por cuanto dicha prestación no aporta fundamentos para la acción del gobierno central. Asimismo, señala:

Si la prestación de bienes públicos puede organizarse a través de gobiernos locales, que compiten entre sí por los recursos que son móviles sobre la economía nacional global, el sector público considerado, central y localmente, debe ser más eficaz necesariamente de lo que sería si todas las actividades se organizaran a través del gobierno central y único. La eficacia del sector alternativo se fortalece en la medida en que se pronostique que el monopolio delinearé la operación ya del sector privado como del sector público (Buchanan, 1979).

Por su parte, Musgrave (1991) resalta:

Los bienes públicos se caracterizan por la ausencia de rivalidad en su consumo, y la imposibilidad de exclusión: cada persona consume la misma cantidad, aunque no necesariamente su cantidad preferida. Es poco probable que los mecanismos de mercado provean eficientemente los bienes en cuyo consumo no existe rivalidad, incluso si resulta posible la exclusión. Los bienes públicos pueden proveerse privadamente, y los bienes privados pueden ser provistos públicamente.

Revisado el marco teórico, un aspecto importante es que, en la dotación de bienes públicos no existe posibilidad de exclusión y, en forma simultánea, su consumo no produce rivalidad. En este contexto, las fallas de mercado surgen cuando existe un suministro ineficiente o dichos bienes no son consumidos en su totalidad.

¿Por qué puede ser ineficiente una economía?

De acuerdo con Harvey Rosen (2008), “una economía puede ser ineficiente por dos razones generales: el poder de mercado y la inexistencia de mercados”.

Los fallos de mercado se dan por la ineficiente asignación de recursos; en caso de que se presente un poder de mercado de cierta parte en el momento en que pueda establecer precios. Esto generará que no exista una correcta distribución, debido a que este podrá controlar los mercados y cantidades sin que tenga una competencia por su capacidad de controlar el mercado.

En el caso de la inexistencia de un mercado, es sumamente difícil que se pueda introducir un bien para su distribución o consumo, ya que no habrá manera de que este pueda ser adquirido y consumido. Esto generará también la externalidad —como lo menciona Rosen (2008)—, debido a que el bienestar de una persona no podrá ser considerado dentro de los mercados.

¿Por qué se produce el fallo de mercado?

Richard Musgrave (1991) explica que el fallo del mercado se puede dar por dos razones: la imposibilidad de exclusión y el consumo no rival.

La imposibilidad de exclusión es aquella situación en la que las personas tienen el derecho de hacer uso de dichos bienes y servicios aun sin que se realice un pago, ya que estos no poseen precio. No podrán ser excluidos para nadie ni presentará diferentes condiciones.

Mientras, el consumo no rival es la situación en la cual al consumir o hacer uso de un bien o servicio no disminuye ni aumentan los beneficios o condiciones para otra persona; es decir, no será rival porque afectará su situación.

Intervención del Estado en la falla de mercado

Miguel Ángel Asensio (2012) establece la relación que presenta la falla del mercado con la falla del Estado: “si hay un fracaso o insuficiencia del mercado también hay fracaso o insuficiencias en el Estado”.

Es decir, si el mercado falla, puede estar relacionado de forma directa con acciones incorrectas del Estado. Si el Estado no toma buenas decisiones en la aplicación de sus recursos e inversiones en los mercados, puede suscitar lo que es la falla ahí. En cambio, si el Estado como sector público no toma correctivos de forma oportuna, la situación no mejorará y la ineficiente distribución de recursos continuará.

Tipos y descripción de las fallas de mercado

Mediante un análisis de la base teórica expuesta, se determinaron las siguientes fallas de mercado; se clasifican en tres grupos:

1. Competencia imperfecta

Figura N.º 12: Competencia imperfecta



- Se establece que el mercado debe tener una **competencia perfecta**.
- **Competencia perfecta**: compradores y vendedores no tienen el control del precio de los bienes o servicios.
- El precio es establecido de acuerdo a la oferta y demanda del mercado.
- En la **competencia perfecta** debe existir el principio de universalidad.
- La competencia perfecta establece que el mercado debe tener un número de empresas.
- La **COMPETENCIA IMPERFECTA** favorece la creación de: monopolios, oligopolios, competencia monopolista y monopolio natural.

2. Externalidades

Figura N.º 13: Externalidades

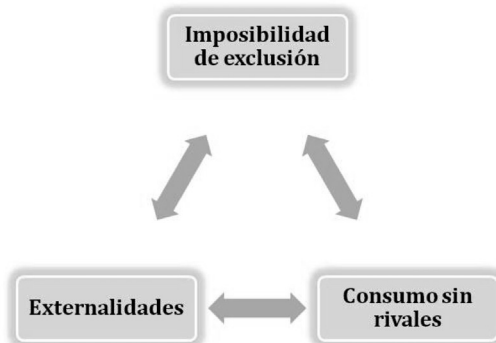


Externalidades empresariales y responsabilidad social

- Se genera cuando la conducta de una persona o empresa afecta a otra.
- Estas se pueden presentar como positivas o negativas.
- El precio es establecido de acuerdo a la oferta y demanda del mercado.
- De acuerdo al autor (Musgrave, 1991) pueden surgir también por temas de subsidio o penalización impositiva.
- Empresas e individuos también enfrentan sus consecuencias por actos.
- Produce ineficiencias económicas
- Empresas o individuos no asumen todos los costos.
- El estado puede establecer impuestos sobre estos efectos negativos.

Externalidades de la naturaleza de fallas del mercado

Figura N.º 14: Fallas del mercado



Fuente: Musgrave (1991)

¿Qué son externalidades?

En este punto, hacemos relación con la pregunta anterior al hablar de externalidades como fundamento para el fallo de mercado. En torno al surgimiento de externalidades, Musgrave (1991) expresa:

Incluso si existe la estructura legal y se suprimen los obstáculos a la competencia, las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado. Surgen problemas de “externalidades” que conducen al “fallo de mercado” y requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva.

De acuerdo con Harvey Rosen (2008), la externalidad es “una situación en la que la conducta de una persona afecta al bienestar de otra de una manera que queda al margen de los mercados existentes”. Pero, también, de acuerdo con la RAE, es un “perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades” (RAE, 2017).

Cuando hablamos de externalidades como fundamento para el fallo de mercado, Rosen (2005), señala:

Otro tipo de ineficiencia que puede surgir como consecuencia de la inexistencia de un mercado es la externalidad: una situación en la que la conducta de una persona afecta al bienestar de otra de una manera que queda al margen de los mercados existentes. Hay que señalar que una externalidad puede ser tanto positiva al implicar un beneficio como negativa. Muy relacionado con la externalidad es el caso del bien público, un producto que es de consumo no rival (el hecho de que una persona lo consuma no impide que cualquier otra persona lo haga también).

Las externalidades pueden ser negativas si son efectos no deseados; son acciones que pueden ayudar o perjudicar a una persona o institución, directamente relacionadas con las actividades que realice

otro semejante, sin que tenga mayor influencia en los mercados existentes al no poder intervenir. Hay que tomar en consideración, que existen los dos tipos de externalidades: positivas y negativas.

Ejemplos

Caso 1: En el mundo, una de las acciones que tuvo consecuencias negativas para la salud del ser humano fue la creación del licor y cigarrillos. Su consumo, a lo largo del tiempo, produce enfermedades que pueden tener graves consecuencias.

Solución: En el caso de Ecuador, se presentó una posible solución para la disminución de la importación y consumo de dichos productos en el momento de elevar los impuestos de ingreso en el país.

Caso 2: La contaminación es uno de los casos de externalidad más negativa en el mundo. Uno de los factores que influye es el humo que provocan ciertos autos en el momento de transitar, ya sea por su antigüedad o por daños.

Solución: En Ecuador, una forma de incentivar el uso de vehículos que ayuden al medio ambiente, que consuman menos combustible y que sean ecológicos es el incentivo del gobierno de ciertas exoneraciones en algunos impuestos que deberían pagar; así, las personas pueden cuidar el medioambiente y ahorrar sus recursos.

Caso 3: En algunas partes del mundo, incluyendo Ecuador, cuando una o varias personas se encuentran administrando el sector público del país, se presentan varios casos de corrupción al hacer uso de los recursos del Estado para beneficios personales. Entonces, dejan a varios sectores necesitados sin esos recursos, lo que genera que existan necesidades sin satisfacer y países que no se pueden desarrollar aun disponiendo de gran riqueza en recursos.

Solución: Sería muy importante que todos los casos de corrupción fueran investigados y, posteriormente, sancionados de acuerdo con la magnitud del perjuicio que provocaron a la población. Debe haber un mayor control en las funciones designadas y el manejo de los recursos del Estado.

Otro ejemplo es el impuesto pigouviano. Pretende cobrar por el daño causado; para entenderlo de mejor manera, lo describimos a continuación:

Si el costo marginal es $5q$ y el costo marginal social es $6q$, quiere decir que el costo marginal social es mayor al costo marginal; entonces, hay una externalidad negativa.

En definitiva, las externalidades pueden provocar beneficios o daños a personas o empresas, directamente por un semejante. En este caso, pudimos evidenciar algunas externalidades negativas en donde vemos cómo una acción perjudica directamente a uno o a varios individuos; a su vez, esto afecta en ciertos aspectos para su desarrollo, ya sea personal o de país, que no permiten que una nación pueda desarrollarse. Por esa razón, es de suma importancia tomar medidas que ayuden a solucionar dichas acciones.

3. Bienes públicos

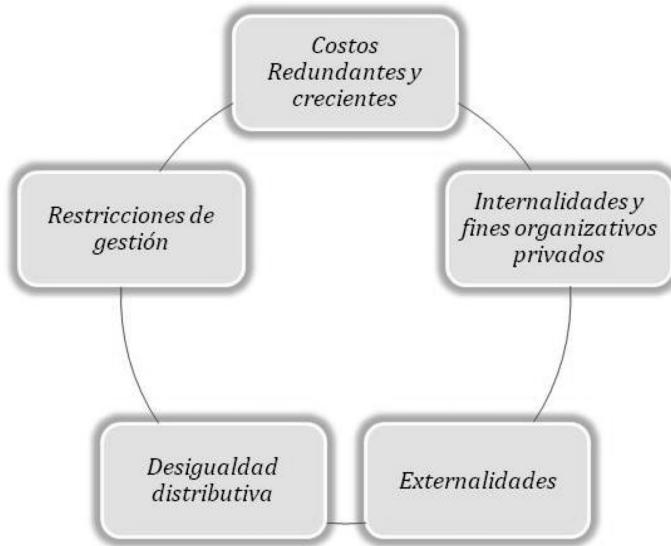
Figura N.º 15: Bienes públicos



- Son bienes comunes sin rivalidad.
- El autor (Buchanan, 1979) nos manifiesta que la mayor parte de los fracasos de mercados abarca en los mercados.
- También establece que mayor sea la focalización o localización de la prestación de bienes o servicios será más alta la tendencia al fracaso.
- De acuerdo al autor (Musgrave, 1991), pueden surgir también por temas de subsidio o penalización impositiva.
- Este tipo de bienes pueden presentarse puros o impuros.
- Su consumo adicional genera costos
- Provocan ineficiencias en el mercado
- Producción de bienes de consumo es mayor a la demanda.
- Suministro ineficiente.

Naturaleza de las fallas del mercado del sector público

Figura N.º 16: Fallas del sector público



Fuente: Asensio (2012)

Conclusión

Una vez que hemos partido del concepto de Estado de bienestar o Estado benefactor, ligado al requerimiento de una economía de mercado o de libre competencia, podemos ver justificada la intervención estatal a través de la regulación gubernamental u otras medidas. Estas permiten regularizar las desigualdades generadas por el mercado y las derivadas de la política económica.

Las fallas de mercado se dan porque no existe una adecuada distribución de recursos; esta situación se ve directamente relacionada con la intervención del sector público, debido a que

si no existe un adecuado manejo de los recursos del Estado, no existirá una mejor inversión. Esto provoca ciertas falencias en el sector público, como se mencionó anteriormente, lo que genera que el sistema de mercado no pueda mantener un movimiento entre compradores y vendedores.

Estas fallas de mercado se encuentran clasificadas en tres formas: la competencia imperfecta, las externalidades y los bienes públicos.

CAPÍTULO III
EMPLEO Y MERCADO LABORAL

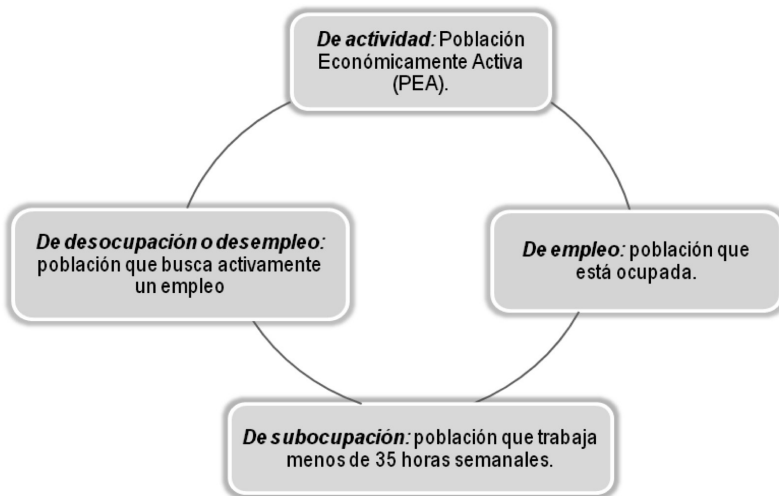


Introducción

La tasa de desempleo es un indicador de medición sobre el funcionamiento de la economía y de los niveles de bienestar de la población. Según Perticarari (2019), la tasa de desempleo se define como el porcentaje de la población económicamente activa que no tiene empleo y está buscando trabajo.

Como lo especifica este autor, la medición se puede hacer basándose en algunos indicadores, como los representados en la siguiente Figura N.º 17:

Figura N.º 17: Indicadores para medir el desempleo



Fuente: Perticarari (2019)

Mediante estos cuatro indicadores, podemos identificar el nivel de desempleo que se maneja en las naciones. Son características que posee cada grupo de personas que ya pueden emplearse, pero que no han accedido a este tipo de actividades por diferentes razones, o incluso que no lo pueden realizar de forma completa, según las horas establecidas en la ley.

Indicadores ocupacionales en Ecuador

PEA

La población económicamente activa, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se refiere a todas las personas mayores de 15 años que puedan laborar por lo menos una hora o que se encuentren en posibilidades de adquirir un trabajo. De acuerdo con el último estudio estadístico, en nuestro país, la PEA entre 2014 y 2019 se encontró así:

Figura N.º 18: Población económica activa en Ecuador 2014-2019

	sep-14	sep-15	sep-16	sep-17	sep-18	sep-19
Población en Edad de Trabajar	11.270.049	11.318.398	11.639.325	11.879.564	12.139.763	12.359.400
Población Económicamente Activa	7.145.197	7.599.717	8.057.159	8.181.049	8.266.443	8.379.355

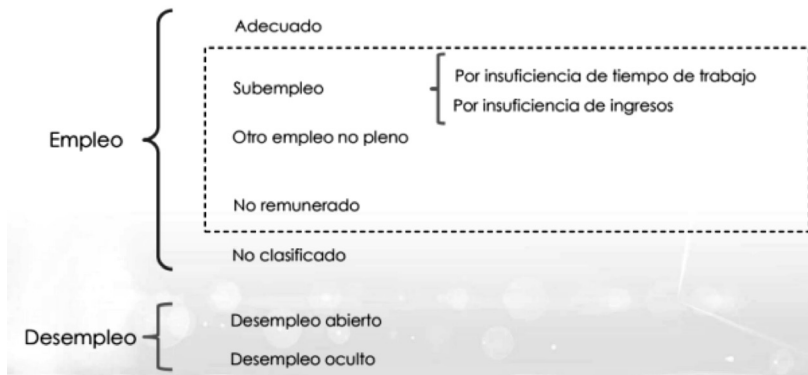
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Como podemos observar, la población económicamente activa se ha ido incrementando de forma variada, con un aumento destacado entre 2015 y 2016, en un porcentaje de 37 % en comparación de los cinco años. Su menor variación —del 7 %— ocurre entre 2017- 2018; esto nos da a conocer el número de personas que pueden acceder al mundo laboral, porque ya disponen de las condiciones legales para trabajar.

Se puede destacar que este último estudio estadístico muestra que la PEA a 2019 fue de 8.4 millones de personas, es decir que posean las características que le permitan acceder a un trabajo o que se encuentren ya laborando. Por este motivo, es importante clasificar a los grupos que conforman la población económicamente activa, que son las personas que poseen empleo en las diferentes modalidades o los desempleados, pero que tienen las condiciones para trabajar.

El INEC nos muestra una subclasificación de cada grupo del PEA, que se resume en la Figura N.º 19.

Figura N.º 19: Subclasificación del PEA



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Empleo y subempleo

Son todas las personas que poseen un trabajo o se encuentran ocupadas, sin importar en qué modalidad. En otras palabras, puede tener un empleo que posea las condiciones adecuadas, o puede trabajar parcialmente, por tiempo o ingresos; también, se incluye el trabajo que no sea remunerado, como pasantías o prácticas de estudiantes, y otras clasificaciones.

Tabla N.º 1: Población con empleo

	sep-14	sep-15	sep-16	sep-17	sep-18	sep-19
Población con Empleo	6.866.776	7.274.221	7.637.986	7.842.471	7.933.629	7.972.489
Empleo Adecuado/Pleno	3.414.023	3.495.965	3.154.513	3.303.565	3.274.463	3.228.032
Subempleo	893.705	1.121.988	1.560.342	1.679.858	1.605.884	1.649.346
Empleo no remunerado	555.947	655.616	834.147	823.329	879.552	870.833
Otro empleo no pleno	1.980.199	1.961.901	2.063.849	2.020.779	2.124.567	2.171.043
Empleo no clasificado	22.902	38.751	25.135	14.940	49.159	53.228

Nota. - Población con Empleo. Referido de Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Desempleo

Es toda la población económicamente activa que no ha podido conseguir un empleo, pero que se encuentra en búsqueda de trabajo de forma abierta. Asimismo, es aquel grupo que se encuentra en forma oculta al no realizar mayores gestiones para conseguir un empleo.

Importancia de la medición del desempleo

La medición del desempleo es importante por dos grandes razones: en primer lugar la tasa de desempleo indica si la economía está trabajando en su nivel normal, por encima o por debajo de él, y, por otra parte, debido a que el desempleo tiene importantes consecuencias personales y sociales, por lo tanto, es importante su detección temprana para encarar soluciones a esta problemática (Peticarari, 2019).

De acuerdo con lo anterior, para una nación es de suma importancia el indicador de desempleo porque permite determinar cómo se encuentra su economía en relación con la PEA y el porcentaje de

desempleo que atraviesa. El trabajo que realicen las personas en un país y su aporte al desarrollo puede contribuir a que se reduzcan los niveles de mendicidad y pobreza. Mientras más alto sea el nivel de desempleo, se incrementará la pobreza, mendicidad y problemas sociales que impidan que el país pueda desarrollarse.

En Ecuador, la medición del índice de empleo y desempleo lo realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, ya que cada cierto tiempo estudia la situación que atraviesa a nivel nacional y también de las ciudades más importantes de nuestro país. De esta forma, puede reflejar una realidad y sacar conclusiones de la situación económica actual que atravesamos.

Problemas en la medición del desempleo

Para iniciar, siempre es importante realizar una lectura de la situación del mercado laboral; también se debe tomar en cuenta que el subempleo es uno de los temas que puede afectar los índices de desempleo.

En las notas de Perticarari (2019) menciona los siguientes aspectos que afectan o intervienen directamente en las cifras de medición de empleo y subempleo:

Trabajadores primarios: Aquellos que por su situación personal están compelidos a ofrecerse en el mercado laboral (por ejemplo, jefes de familia) de aquellos denominados.

Trabajadores secundarios: Que pueden entrar o salir del mercado de trabajo, sin estar forzados a ofrecerse en él.

Trabajadores desalentados: Aparecen cuando el desempleo es largo, cunde el desaliento y la pérdida de habilidades y dejan de ofrecerse en el mercado laboral, pasando de la categoría de desocupados a la de población no económicamente activa. En este caso, la encuesta registrará una caída en la PEA, pero también una caída en la cantidad de desocupados, lo que en conjunto dará como resultado una disminución en la tasa de desempleo, presentando estabilidad o mejora en el mercado laboral, medido con ese único

indicador. No obstante, la realidad es que la disminución en la tasa de desempleo no se debió a una mejora en la situación de ese mercado sino a que parte de los desocupados abandonó la búsqueda de empleo.

Trabajadores adicionales: En el caso de que aparezcan “trabajadores adicionales” en el mercado laboral, la situación se da a la inversa. Aparecen cuando el jefe de familia (o sostén del hogar) pierde su trabajo o parte de sus ingresos, de manera tal que trabajadores secundarios (familiares) ingresan al mercado laboral en busca de empleo. En caso de no lograrlo, la encuesta los registrará como desocupados, produciéndose, por ese motivo, un aumento tanto en la tasa de desocupación como de la PEA. En este caso, la tasa de desempleo estará mostrando un deterioro en la situación del mercado de trabajo que podría ocurrir que no sea tal, sino explicado por un aumento en la oferta laboral (Peticarari, 2019).

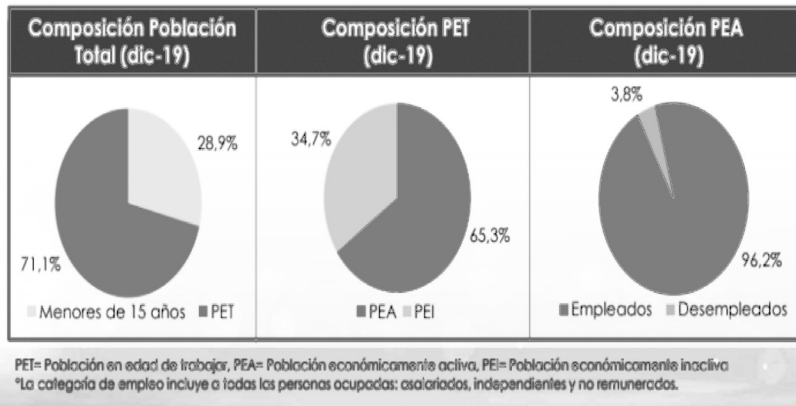
Índices de empleo y desempleo

Para obtener estos valores, el INEC realiza un estudio mediante la herramienta de encuestas a nivel nacional a un muestreo probabilístico orientado a obtener datos actuales del desempleo y empleo en el mercado laboral. Se realiza a un panel de viviendas a nivel nacional urbano y rural.

Para el último reporte de datos se tomó una muestra de 17 066 viviendas a informantes directos y calificados, con 139 encuestadores y 45 supervisores. Este reporte se reflejó en septiembre de 2019; identificó la actividad económica y fuentes de ingreso de la población.

Composición de la población

Figura N.º 20: Composición de la población



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Como podemos observar, en el último estudio se refleja que, de la población total, el 71 % se encuentran en edad para laborar. De estos, el 68 % conforma a la población económica activa, es decir, que cumple con las características que le permiten trabajar y el 95 % se encuentran con empleo.

Mercado laboral a nivel nacional

Una vez tomada la muestra necesaria por parte del INEC, para determinar los índices de empleo y desempleo, en el período entre 2014 y 2019, se obtuvieron los siguientes resultados:

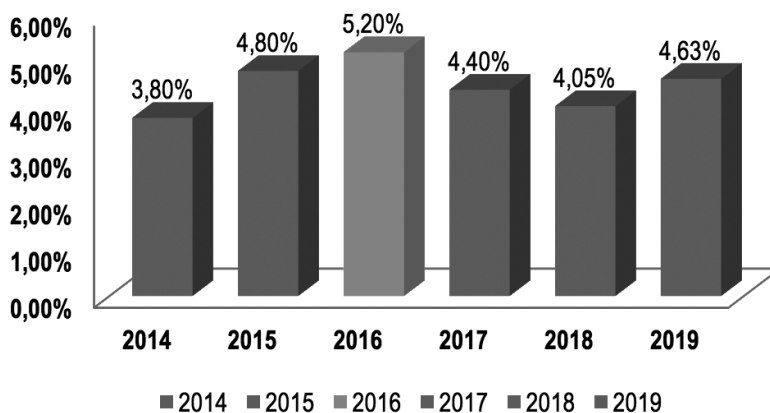
Tabla N.º 2: Índices de empleo y desempleo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DESEMPLEO	3.80 %	4.80 %	5.20 %	4.4 %	4.05 %	4.63 %
EMPLEO	96.10 %	94.60 %	94.6 %	95.38 %	95.43 %	94.77 %

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Nivel de desempleo

Figura N.º 21: Nivel de desempleo nacional, 2014-2019

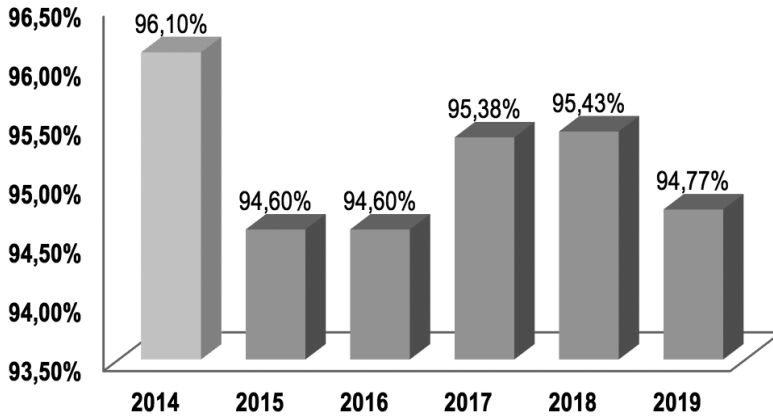


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Como podemos observar, el año en que más alto estuvo el desempleo fue 2016, con un 5.2 %; en contraste, el menor índice fue en 2014, con un 3.8 %. El nivel de desempleo ha permanecido constante, debido a que está en un promedio del 4.5 %. Esto está relacionado con diferentes variables, entre ellas puede ser que el nivel de subempleo ha subido.

Nivel de empleo

Figura N.º 22: Nivel de empleo



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

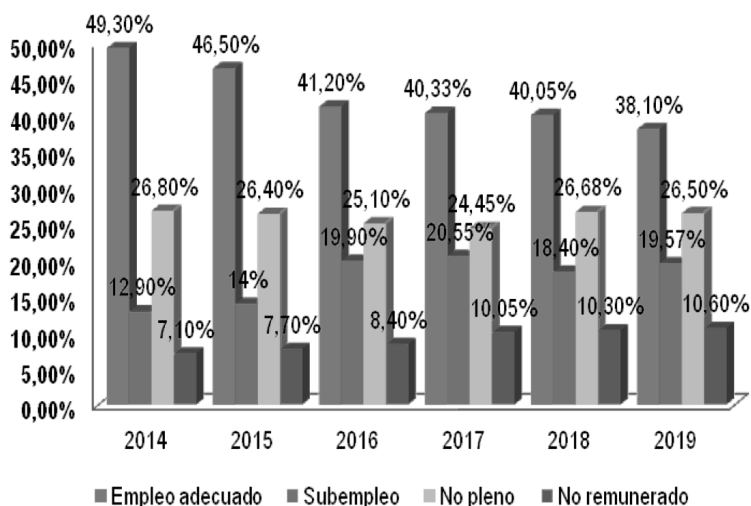
También podemos observar que el año en que mayor empleo fue en 2014, con 96.10 %, con una caída en los próximos dos años, al llegar al 94.60 %. Esta realidad debería verse reflejada en el mercado laboral de aquellos años; es decir, en 2014 el mercado debía tener la mayor oferta y demanda, mientras en los otros debió haber una baja en la oferta de plazas laborales. Esto debió afectar directamente a la situación actual que atravesaba el país.

Tabla N.º 3: Índices de subempleo y otras formas de empleo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Empleo adecuado	49.30 %	46.50 %	41.20 %	40.33 %	40.05 %	38.10 %
Subempleo	12.90 %	14 %	19.90 %	20.55 %	18.40 %	19.57 %
No pleno	26.80 %	26.40 %	25.10 %	24.45 %	26.68 %	26.50 %
No remunerado	7.10 %	7.70 %	8.40 %	10.05 %	10.30 %	10.60 %

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Figura N.º 23: Índices de subempleo y otras formas de empleo



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Un aspecto fundamental al medir el empleo y desempleo es el papel que desempeña este primero y sus formas en los índices; pues bien, como se puede observar, en los últimos años, las otras modalidades de empleo han ido creciendo, lo que quiere decir que el empleo adecuado o pleno no ha sido justamente el que se ha ido desarrollando. Así, las cifras de empleo no reflejan la realidad total de la situación que atraviesan todos los ciudadanos de nuestro país.

Mercado laboral a nivel de la ciudad de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito, como capital, junto a Guayaquil y Cuenca son las ciudades más grandes y referentes de Ecuador. Es importante estudiar y analizar su mercado laboral, porque representan la mayor parte del estudio del índice del empleo nacional, representando la realidad del país.

En varias revistas nacionales se estudió la situación actual de Quito; estas detallaban que “la tasa de desempleo creció marginalmente en Quito y Cuenca. En Guayaquil se ha reducido pero la calidad de empleo no mejora, el porcentaje de empleo adecuado es uno de los más bajos del país” (Echeverría, 2019).

De forma global, la situación del país no es buena. En los últimos años se está afrontado una estadística bastante alta de ciudadanos sin empleo, pero también de aquellas que, aunque se encuentren laborando, no tienen las condiciones plenas que garantiza un empleo adecuado.

El INEC en el último estudio obtuvo los siguientes resultados, en donde se refleja la situación crítica de la capital de los ecuatorianos:

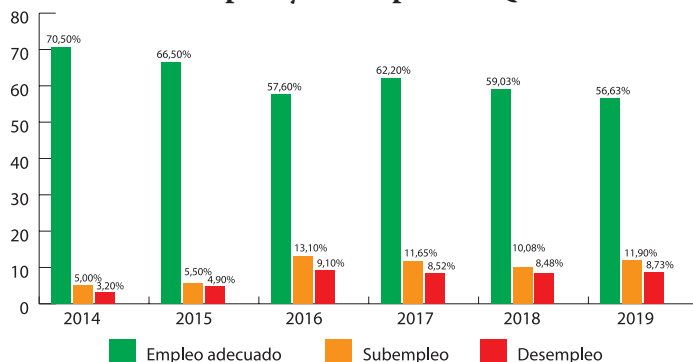
Tabla N.º 4: Índices de empleo, subempleo y desempleo en Quito

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Empleo adecuado	70.5 %	66.5 %	57.6 %	62.2 %	59.03 %	56.63 %
Subempleo	5 %	5.5 %	13.1 %	11.65 %	10.08 %	11.9 %
Desempleo	3.2 %	4.9 %	9.1 %	8.52 %	8.48 %	8.73 %

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019).

Como podemos analizar, las cifras en los últimos años se han visto bien marcadas en el tema de subempleo y desempleo; tuvieron un incremento significativo en un promedio de 3 puntos en desempleo. Esto se refleja actualmente en la realidad de la capital, que sufre una crisis al afrontar una de las cifras más altas de personas sin un empleo adecuado; asimismo, podemos sumarle el subempleo, que ha crecido en los últimos períodos. Podemos analizar también que el último año se observó el valor más bajo de empleo adecuado para los ciudadanos.

Figura N.º 24: Nivel de empleo, subempleo y desempleo en Quito



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Para hacer un análisis general de la situación actual de empleo y desempleo, se debe realizar una lectura de la realidad de los ciudadanos, ya que esta puede marcar las cifras que se reflejan en los datos publicados por el INEC. En los últimos años, Quito sufrió el valor más alto de despidos de trabajadores del sector público y de ciertas empresas privadas, pero aun así no se refleja una caída tan significativa en el nivel de empleo. Así, hay alteraciones en la medición a consecuencia de lo que se conoce como “trabajador desalentado” o “trabajador adicional”.

Tabla N.º 5: Resumen del mercado laboral Ecuador

Años	Población total	Población económicamente activa	Población económicamente inactiva	Empleo global	Desempleo
2014	16 148 648	7 194 521	3 964 734	6 921 107	273 414
2015	16 404 531	7 498 528	3 900 748	7 140 636	357 892
2016	16 714 929	7 874 021	3 822 110	7 463 579	410 441
2017	16 961 926	8 086 048	3 851 880	7 712 177	373 871
2018	17 023 000	8 027 130	4 211 893	7 731 033	296 097
2019	17 448 519	8 099 030	4 303 535	7 787 896	311 134

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Para realizar el análisis de si han existido alteraciones en las mediciones por trabajador desalentado y adicional, se deben tener en cuenta tres aspectos: el PEA, el PEI y el desempleo global. Estas tres variables se relacionan directamente en sus cifras y, al determinar una alteración aquí, se establece en qué año se produjo el problema de medición.

Variaciones PEA, desempleo y trabajadores

Tabla N.º 6: Trabajadores desalentados y adicionales

Años	Variación en PEA	Variación desempleo	Trabajadores desalentados	Trabajadores adicionales
2014				
2015	-304 007	-84 478		84 478
2016	-375 493	-52 549		
2017	-212 027	36 570		
2018	58 918	77 774	77 774	
2019	-71 900	-15 037		

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019).

Conclusiones a nivel nacional

Después del estudio de las cifras obtenidas por el INEC a nivel nacional, y analizando las características de cada problema que puede afrontar la medición de desempleo, como son los trabajadores desalentados y trabajadores adicionales, obtuvimos las siguientes observaciones:

Trabajadores desalentados:

En 2018 se reflejó este problema, porque existió una variación de la PEA con respecto a 2017.

- Variación PEA 2017 - 2018 = disminución de 58 918 personas
- Variación desempleo 2017 - 2018 = disminución de 77 774 personas
- Total trabajadores desalentados = se reflejan al existir una reducción en la PEA y en el número de desempleados.

Trabajadores adicionales:

En 2015 se reflejó este problema, ya que existió una variación de PEA con respecto a 2017.

- Variación PEA 2014 - 2015 = aumento de 304 007 personas
- Variación desempleo 2014 - 2015 = aumento de 84 478 personas.
- Trabajadores adicionales = el aumento de PEA y desempleados se dio de igual forma en 2016, lo que puede reflejarse como trabajadores adicionales en los hogares.

Mercado laboral en el Distrito Metropolitano de Quito

Tabla N.º 7: Resumen de mercado laboral en Quito

Años	Población económicamente activa	Desempleo
2014	63.4	4.2
2015	61.9	4.4
2016	69.4	7.8
2017	65.8	9.1
2018	63.9	8.48
2019	58	8.53

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019)

Conclusiones en el Distrito Metropolitano de Quito

Pudimos realizar una comparación con los índices que nos proporcionó el INEC. Al estudiar las ciudades más importantes a nivel nacional, obtuvimos los siguientes resultados:

Trabajadores desalentados:

En 2018 se reflejó este problema tanto a nivel nacional como en la capital, por lo que se reflejó:

- Variación PEA 2017 - 2018 = disminución de 1.9 puntos
- Variación desempleo 2017 - 2018 = disminución de 0.63 puntos
- Trabajadores desalentados = se reflejan al existir una reducción en la PEA y en el número de desempleados.

Trabajadores adicionales:

En 2016 se reflejó este problema; existió una variación de PEA con respecto a 2015.

- Variación PEA 2015 - 2016 = aumento de 7.5 puntos.
- Variación desempleo 2015 - 2016 = aumento de 3.4 puntos
- Trabajadores adicionales = el aumento de PEA y desempleados se dio de igual forma en 2016, lo que puede reflejarse como trabajadores adicionales en los hogares.



CAPÍTULO IV
CONSUMO



Introducción a la teoría según la visión de la economía

Keynes, como economista fundador de la teoría del consumo, menciona que este está ligado totalmente al nivel de ingresos. Estableció varias funciones que nos permiten determinar los ingresos y determinó que existe la probabilidad de que el consumo disminuya aun cuando los ingresos aumenten. Menciona que “los hombres están dispuestos, por regla general y en promedio, a aumentar su consumo a medida que su ingreso crece, aunque no tanto como el crecimiento de su ingreso” (en Maynard, 1992).

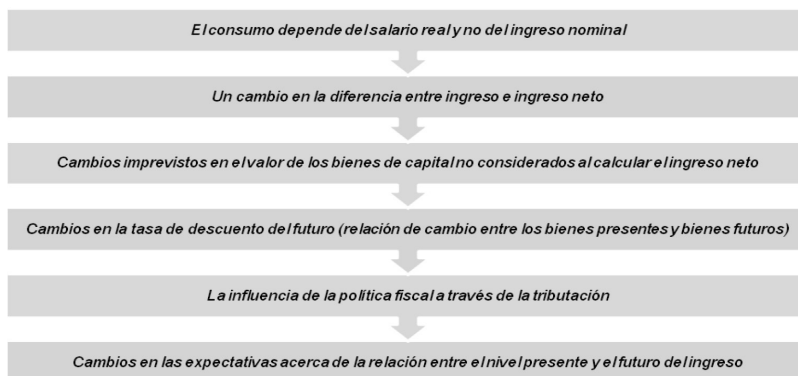
Estableció la siguiente representación matemática para el cálculo de la propensión marginal a consumir en la ecuación 1:

$$PMgC = \frac{\partial C}{\partial Y}$$

Factores que influyen en el consumo

Keynes detalla algunos factores que influyen en la propensión a consumir:

Figura N.º 25: Factores que influyen en el consumo



Fuente: Buchieri (2017)

En la economía keynesiana, nos hace referencia a que la propensión es un:

Factor que influye en la estabilidad del sistema económico porque si el coeficiente disminuyera por motivos desconocidos, la inversión deberá aumentar para cubrir la brecha entre el ingreso y el consumo con la finalidad que la renta nos disminuya y por tanto se mantenga el nivel de ocupación (en Buchieri, 2017).

Keynes también contribuyó con:

La dependencia del nivel de renta o de producción, en el sentido de que todo aumento en la renta impulsa un aumento en el consumo, pero de menor proporción que el aumento de la renta. En este punto centra la crítica en la dependencia que implícitamente establecían los clásicos del consumo con la tasa de interés, ya que al admitir que el ahorro depende directamente de la tasa de interés, el consumo (la parte de la renta que no se ahorra) debía depender en forma inversa a dicha tasa. A este respecto señala que tanto el consumo como el ahorro dependen del ingreso y no de la tasa de interés (en Buchieri, 2017).

Como se puede ver, la principal idea de la propensión marginal a consumir es la relación directa que se establece entre el nivel de ingresos y el de consumo. Keynes nos menciona el nivel de ahorro: mientras más ingresos se puedan obtener, más se puede incrementar el consumo, pero no al mismo nivel de incremento; este es un indicador importante en varias naciones, ya que podemos determinar si la totalidad de las rentas son destinadas totalmente a los gastos públicos o si también se realizan inversiones, mejoras que permitan un desarrollo del país.

Bibliografía en Ecuador

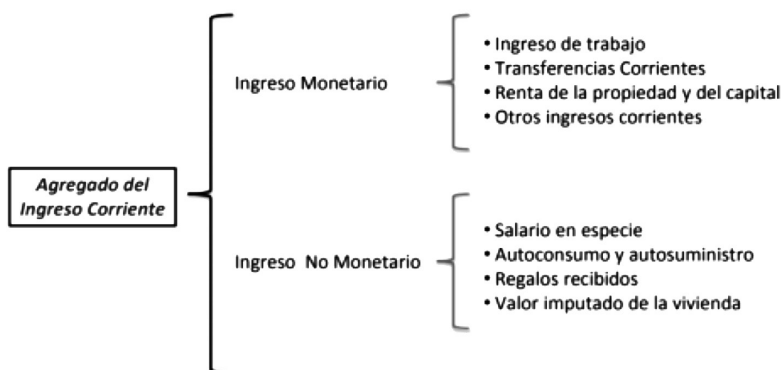
Para el caso de Ecuador, se obtienen diferentes cifras de ingresos o rentas en el país, al igual que el nivel de consumo o gasto. Todo esto de acuerdo con un presupuesto previamente establecido al iniciar cada año. En nuestro país se realizan fórmulas, cálculos, tablas y más de los diferentes valores, pero no se puede encontrar una fuente oficial en donde se desarrolle este tipo de cálculos o análisis como es en sí misma la fórmula de la propensión de consumo marginal.

Fuentes oficiales como el INEC nos permiten informarnos acerca del nivel y tipo de ingresos, también del tipo y el nivel de gastos o consumo que en el país se da, a nivel de viviendas, hogares y personas, mediante encuestas y estudios necesarios para determinar la situación en que se encuentra el país. Los últimos resultados publicados oficialmente por la encuesta nacional de ingresos y gastos son de 2012, en donde se encuestaron cerca de 40 932 viviendas.

En esta publicación, podemos observar el análisis directo entre los ingresos y consumo que se lleva a cabo, pero que, lamentablemente, no nos permite obtener una visión real de la situación actual, pues no se han actualizado estudios. Alguna de la información relacionada con la PCM es:

Ingresos

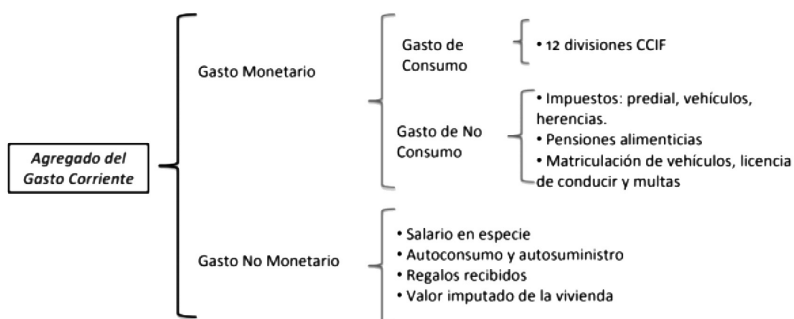
Figura N.º 26: Ingresos corrientes



Fuente: Censos (2012)

Gastos

Figura N.º 27: Gastos corrientes

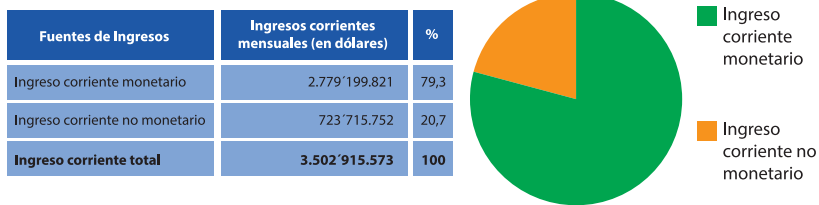


Fuente: Censos (2012)

Son los ingresos y gastos que nuestro país obtiene y realiza. Al establecer el nivel de ingresos en relación con el gasto de consumo, obtenemos los siguientes cuadros:

Nivel de ingresos

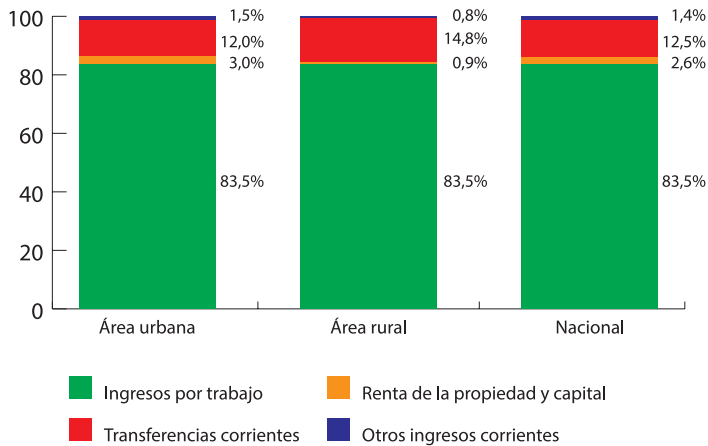
Figura N.º 28: Tipo de ingreso



Fuente: Censos (2012)

Durante el estudio realizado, el mayor porcentaje de ingresos son los corrientes monetarios, obtenidos por ingresos de trabajo, transferencias, renta de propiedad o capital, con un 79.3 %. Este se clasifica de la siguiente forma:

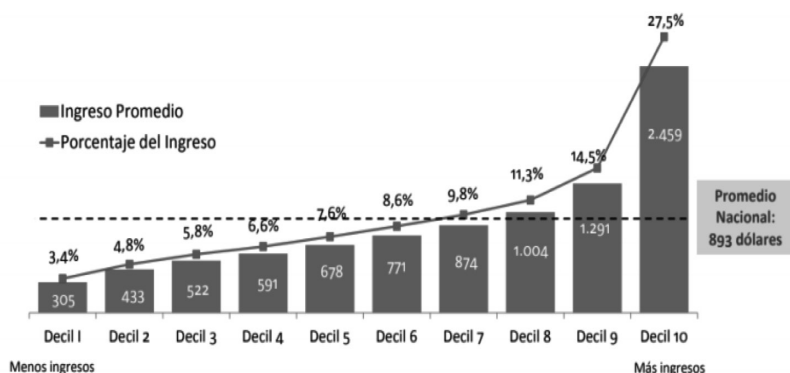
Figura N.º 29: Composición de ingreso corriente monetario según área geográfica



Fuente: Censos (2012)

Como podemos observar, el mayor porcentaje es por ingresos por trabajo y transferencias corrientes. Estos se mantuvieron constantes en los años de estudio.

Figura N.º 30: Distribución de ingreso corriente total mensual



Fuente: Censos (2012)

Según la Figura N.º 30, en los años que se realizó este estudio, el promedio nacional de ingresos fue de USD 893, de los cuales USD 305 fue el menor ingreso y USD 2 459 representó al mayor nivel de ingresos.

Ahora, es esencial analizar el nivel de gastos.

Nivel de gastos:

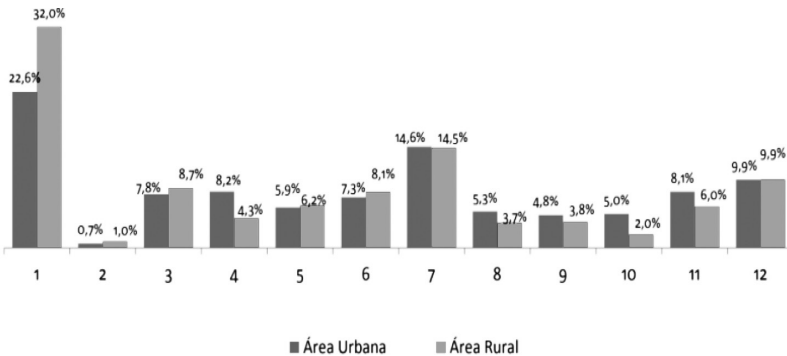
Tabla N.º 8: Estructura del gasto

Fuentes de gastos	Gastos Corrientes mensuales (en dólares)	%	%
Gasto Corriente Monetario	2.452.628.550	77,2	100,0
Gasto de consumo	2.393.571.816	75,4	97,6
Gasto de No Consumo	59.056.734	1,9	2,4
Gasto Corriente No Monetario	723.715.752	22,8	
Gasto Corriente Total	3.176.344.301	100,0	

Fuente: Censos (2012)

Los gastos, al igual que los ingresos, se componen de corrientes y no corrientes. Los gastos de consumo se encuentran dentro de los gastos corrientes y representan el mayor valor. También, es importante observar cómo se compone cada tipo de gasto:

Figura N.º 31: Estructura del gasto de consumo monetario

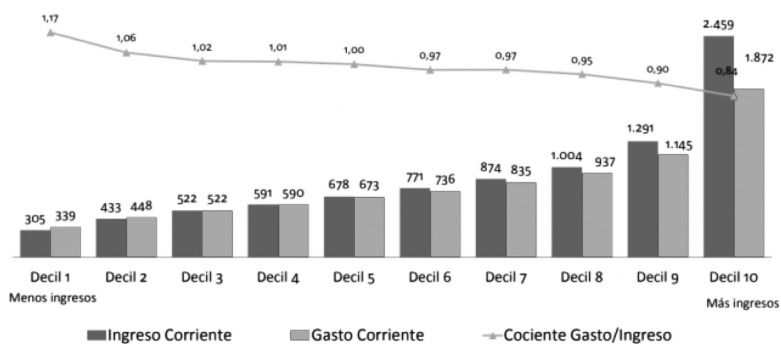


Divisiones de Gasto		
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	5. Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	9. Recreación y cultura
2. Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	6. Salud	10. Educación
3. Prendas de vestir y calzado	7. Transporte	11. Restaurantes y hoteles
4. Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	8. Comunicaciones	12. Bienes y servicios diversos

El gasto de consumo está relacionado directamente a servicios básicos para los ciudadanos, transportes, recreación, comunicación, entre otras, que permitan satisfacer las carencias de las personas, representando la mayor cifra destinada en alimentos y bebidas.

Relación directa entre ingresos y gastos

Figura N.º 32: Ingresos y gastos corrientes promedio



Fuente: Censos (2012)

Como podemos analizar y según la teoría de la propensión marginal de consumo, el gasto corriente, representado en su mayoría por el gasto de consumo, es equivalente al nivel de ingresos. Claro, en nuestro país también se ha presentado una situación adversa, lo que nos ha provocado déficit y problemas que han impedido nuestro desarrollo.

Otro medio bibliográfico del cual podemos obtener datos del nivel de ingresos y gastos es el que nos proporcionaba el Banco Central del Ecuador (BCE) en sus cuentas nacionales. Estas registran las transacciones económicas que se desarrollan en el país en

períodos y sectores. Este informe se presenta trimestralmente; a partir de agosto de 2019, el BCE publicó la suspensión de reportes anuales con el objetivo de cambio de bases y esto durará tres años.

Efecto multiplicador

¿Qué representa el “efecto multiplicador”?

Rallo (2016) “indica que un aumento del gasto en inversión termina provocando un aumento multiplicado de la producción y de la renta”. Esta teoría trata de incrementar los ingresos o rentas a través de la inversión buscando aumentar el ahorro, pero con el mismo objetivo.

Figura N.º 33: Efecto multiplicador



Fuente: Rallo (2016)

El multiplicador keynesiano se refiere directamente al incremento en uno de los componentes de la demanda agregada (generalmente el gasto público); produce incrementos en la producción

final mayores al incremento original en la demanda, debido al efecto arrastre que provoca dicho incremento de la demanda en otros sectores.

Es importante considerar lo que el autor Buchieri (2017) nos menciona:

La eficacia de la política fiscal se deriva de la relación inversa existente entre la demanda de dinero y la tasa de interés, que lleva a que, ante la elevación de esta última variable provocada por el déficit público, los individuos economícen el uso de saldos monetarios o dinero transaccional. Ello implica que pueda verse erosionado parcialmente el efecto multiplicador del gasto público por el menor gasto agregado que puede realizar el sector privado (*crowding-out* *neokeynesiano* o financiero vía transacciones).

Estructura económica

Varios autores establecen los siguientes conceptos:

- *François Perroux* describe la estructura económica como “proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el espacio y en el tiempo” (Guillé).
- *Carlos Marx* también nos aporta con un “conjunto coherente de relaciones de producción” (Guillé).
- Dentro de la teoría marxista, se entiende como la:

Estructura como el conjunto de las relaciones, sociales y técnicas, de producción. En otras palabras, se hace referencia a los vínculos económicos. Por otro lado, también definen a la superestructura como aquello que se relaciona a las instituciones sociales, religión, ideología y a la política, determinado por la estructura (Raffino, 2019).

Estos autores mencionan que es la suma de partes: relaciones sociales, culturales, técnicas en un determinado lugar físico y que

permiten interactuar en el aspecto económico con el objetivo de lograr la producción.

- Josefina Pacheco (2019) también afirma que “la estructura económica se refiere al sistema de producción, distribución de bienes y servicios en la sociedad o en una determinada zona geográfica y la asignación de recursos”.

La estructura económica tiene relación directa con varios tipos de estructura que pueden influir directamente en una economía. Dentro de estos tenemos:

- Buchieri (2017) afirma que las “*estructuras lógicas* son conocidas como modelos y nos permiten dejar de lado los aspectos irrelevantes para poder concentrarnos en aquellos que son de gran importancia en el momento de explicar y predecir los fenómenos económicos que se esperan contemplar”.
- También, nos menciona que “las estructuras ideológicas y religiosas ya no son impedimentos para la internacionalización. Nace así una cultura global y, con ella, pautas de consumo, empresas y economías globalizadas. En este marco, los instrumentos de análisis convencionales ligados a estructuras cerradas dejan de lado una parte considerable de dicha realidad” (Buchieri, 2017).

Crecimiento y desarrollo

Para determinar el concepto de crecimiento y desarrollo, también debemos citar a algunos autores.

- Richard Peet nos aporta con que:

Desarrollo significa hacer una vida mejor para todos. En el contexto actual de un mundo altamente desigual en términos de ingresos, una vida mejor para la mayoría de las personas todavía significa, esencialmente, satisfacer las necesidades básicas:

alimentos suficientes para mantener una buena salud; un lugar seguro y saludable para vivir; servicios asequibles disponibles para todos; y ser tratado con dignidad y respeto (en Hartwick, 2015).

En cambio, Richard Peet nos menciona desde otro punto de vista que el desarrollo es poder satisfacer todas las necesidades de las personas, mejorando su calidad de vida.

- Por su parte, Buchieri nos menciona que el crecimiento:

Se ocupa de los aspectos que influyen sobre la tendencia, especialmente aquellos relacionados a los factores que contribuyen a acelerar o aumentar la tasa de expansión de largo plazo de la economía, mientras que la macroeconomía trata de construir y estimar modelos que permitan explicar qué factores determinan el ciclo y cómo se puede, a través de la política económica, influir para reducir la volatilidad de la producción (más adelante, realizaremos una breve incursión al análisis del crecimiento económico) (Buchieri, 2017).

El autor hace referencia a que estos conceptos trabajan con el objetivo de incrementar el plazo de la economía disminuyendo la variabilidad, para incrementar la estabilidad productiva.

- Otro concepto que podemos citar es de Patricia Castillo, quien nos lo caracteriza como el “cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país. Según los usos convencionales, el crecimiento económico se mide como el aumento porcentual del producto interno bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB) en un año” (en Martín, 2011).

La autora nos menciona en forma resumida lo que significa para un país el desarrollo y crecimiento; es decir, índices como el PIB, el PNB puedan incrementarse, mejorando la economía nacional.

Conclusiones

El efecto multiplicador, en definitiva, busca aumentar el nivel de ingresos o renta a través de una mayor inversión, la cual posteriormente podría ser destinada a otras inversiones. La teoría keynesiana menciona el mismo efecto, pero a través del gasto público: una mayor inversión en gastos puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, entre otras condiciones; así, permiten multiplicar la productividad, el ahorro, la riqueza y la disponibilidad de la renta, pero también es importante tomar en cuenta otros factores que permitan producir este efecto.

Para que se pueda llegar al objetivo, debe aplicarse en una economía cerrada; es decir, que no tenga interacción con otros países del mundo, que consuma su producción nacional y esto les permita aprovechar el mayor porcentaje posible de las inversiones que realicen a través de los gastos públicos. De esta manera, se incrementa su renta y genera un desarrollo económico.



CAPÍTULO V
ÁMBITOS DE TRABAJO
EN ECUADOR



Introducción

El objetivo principal de este capítulo es analizar la visión y paradigmas en la administración pública comparada, las distintas dimensiones, teorías y perspectivas del servicio civil con base en un modelo de estructura cerrada y abierta. Así, se emiten conclusiones respecto a la administración pública en Ecuador.

Antes de revisar los modelos de servicio civil, empecemos examinando su marco teórico.

Servicio civil

Según la definición de servicio civil, que exponen Carles Ramió Matas y Miquel Salvador, en su artículo “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas”:

Se entiende a un modelo de Servicio Civil como un conjunto interrelacionado de normas, principios y valores, estructuras, rutinas y procesos. Sin embargo, más importante que sus componentes considerados de forma aislada, lo destacado del concepto es el refuerzo mutuo que ejercen entre ellos y que explica su configuración efectiva y su posible resistencia al cambio (Ramió Matas y Salvador, 2005).

Gustavo Quiroga Leos define al servicio civil de carrera como: “una expresión que se usa recientemente para designar al conjunto de personal al servicio del Estado” (Quiroga, 1984). Además,

Podemos definir el servicio civil de carrera, como aquel que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública.

Una vez revisada la base bibliográfica, podemos determinar nuestro propio concepto sobre el servicio civil como el conjunto de normas, procedimientos, políticas de carácter administrativo, del personal al servicio del Estado. También, se recalca que cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Su clasificación se refiere a los siguientes criterios:

- **Carácter abierto/cerrado:** un modelo cerrado que parte del principio de polivalencia de los empleados públicos (referidos como “funcionarios de carrera”), y un modelo abierto inspirado en el principio de especialización.
- **Grado de politización/profesionalización:** que hace referencia al predominio de una lógica que priorice la confianza política o los méritos profesionales en el reclutamiento y selección de los diferentes grupos de empleados públicos.

Modelo de servicio civil de estructura abierta

Asimismo, las búsquedas están orientadas en función de las necesidades de personal de corto plazo y apuntan a reclutar al mejor candidato para un puesto específico, sin que existan categorías que agrupen a los funcionarios ni esquemas predeterminados de ascenso (Sáenz, 2005; Longo, 2001).

Los sistemas abiertos parten de considerar que la preservación del profesionalismo no se encuentra estrictamente ligada a la vigencia de la carrera vitalicia y a las leyes especiales de empleo público.

Otra definición, en referencia al modelo de servicio civil como estructura abierta, dice que: “este tipo de servicio civil integra más al resto del país a los servidores públicos y no constituye una élite o casta aislada. El ejemplo más claro de este tipo de servicio civil es el de Estados Unidos de Norteamérica” (Quiroga, 1984).

Asimismo, Carles Ramió Matas y Miquel Salvador (2005), señalan:

El modelo abierto de servicio civil se basa en los diferentes puestos de trabajo de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objeto de reclutar a las personas más idóneas. Con el principio de buscar la mejor persona para cada puesto, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, mediante la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir (Ramió Matas y Salvador, 2005).

En el ámbito de las administraciones públicas, los países nórdicos europeos, como Suecia, siguen este modelo abierto o de empleo. En la misma línea se situaba el tradicional sistema de *spoils system* estadounidense del siglo XIX, con una lógica de selección *post-by-post*, con un importante componente de confianza política (Ramió Matas y Salvador, 2005).

El modelo abierto es asociado a la flexibilidad y facilita la creación de instituciones públicas que sean eficaces y de mucha eficiencia. Prevalece el profesionalismo y busca la persona idónea para cada cargo. La preparación es fundamental en este modelo y es la clave del éxito.

Modelo de servicio civil de estructura cerrada

El empleado público (funcionario) va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional.

Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la administración.

Su operativización se da a partir de una estructura que se define por los cuerpos o colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (la titulación o la especialidad, por ejemplo). Dentro de

ellas se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional.

Una definición del modelo de servicio civil de estructura cerrada, a seguir es:

En este caso el servicio civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa (Quiroga, 1984).

En este sistema de estructura cerrada tenemos dos elementos: (i) el estatuto o ley; y (ii) la carrera administrativa.

- i. El estatuto o ley indica que cada servidor público no es empleado privado sino empleado público. Ellos tienen tanto derechos como obligaciones, que son diferentes a los de los demás; asimismo, gozan de garantías especiales (Quiroga, 1984).
- ii. La carrera administrativa indica que ser funcionario del sector público no está basado en un reclutamiento para ocupar un puesto, sino que ocupa una variedad de puestos jerarquizados. Existen parámetros en las edades, ingresando desde los 20 años y manteniéndose hasta los 65, ocupando puestos de mayor jerarquía (Quiroga, 1984).

Características del modelo de servicio civil de estructura abierta

- Realización de un inventario, análisis y descripción de la necesidad de los puestos en la administración pública;
- El correcto funcionamiento basado en una adecuada descripción de puestos, organizando sus procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros;
- Incorporación de nuevo personal; es proveniente del exterior de la organización; y,

- La vinculación finaliza al renunciar al puesto concreto y no implica mayor esfuerzo de formación de servidores públicos.

Características del modelo de servicio civil de estructura cerrada

- Los funcionarios (empleados públicos) tienen que estar vinculados de forma vitalicia a la administración;
- Corresponden al carácter colectivo los procesos de selección, acoplados a una de las categorías para desarrollar algunos tipos de funciones;
- Proporciona funcionarios públicos adaptados a la administración pública, adaptados al servicio público;
- Dentro de este sistema, son capacitados y formados desde el inicio para tener calificaciones y competencias más altas;
- Tanto la carrera administrativa como la profesional son configuradas y,
- Son de carácter colectivo los procesos de selección, así desarrollan ciertos tipos de funciones dentro del sector público.

Ámbito de trabajo caso práctico

Antes de analizar los rasgos característicos que prevalecen en cada uno, es necesario revisar el contexto histórico del servicio civil, adoptando el nuevo modelo económico de economía popular y solidario y revisar el marco normativo del sector público.

En el caso de Ecuador, en la década de los noventa el país contaba con una administración tradicional que daba cuenta de numerosos problemas procedimentales, así como de falta de capacidad de los burócratas para dar un servicio satisfactorio a una ciudadanía cada vez más exigente (Costa Sosa, 2010).

Las herramientas principales dentro del sector público, cuya finalidad es la articulación de las políticas públicas con la gestión y la inversión, dentro de los periodos de gobierno son:

- Constitución de la República adoptada en 2008
- La política pública, que originó las reformas del servicio civil que se encuentran ya integradas en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). Estas, a su vez, son aprobadas dentro de la Asamblea Nacional en 2010; de 2008 a 2011 se realizaron avances estructurales, a partir de la sanción de la nueva Constitución, la sanción y reglamentación de la LOSEP; el objetivo primordial fue fortalecer el servicio civil dentro de los siguientes aspectos:

I. El aumento de la equidad salarial

II. El mejoramiento del servicio civil con sus debidas innovaciones dentro de los subsistemas de la gestión de recursos humanos

III. La orientación a resultados, entre diferentes líneas de trabajo y,

IV. Sobre los recursos humanos, la generación de información integral

“La estrategia se manifestó en incipientes mejoras en lo referente, principalmente, a la implantación del mérito, el ordenamiento salarial y el fortalecimiento de la institucionalidad de gobierno del sistema de servicio civil” (Iacoviello, 2014).

A continuación, mencionaremos los siguientes actores (listado de entidades), que institucionalizaron el servicio civil y sus principales cometidos:

- Ministerio de Trabajo (MT)
- Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP)

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Unidades de Administración del Talento Humano (UATH)

Mercedes Iacoviello, en *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*, nos explica brevemente las funciones de estos actores.

Ministerio de Trabajo

Tiene a su cargo la rectoría del servicio civil en sus diversas instancias, desde el punto de vista normativo y técnico; es el interlocutor del resto de los actores.

Secretaría Nacional de Administración Pública

Su función principal es de coordinar con el MT el proceso de modernización del servicio civil.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Su función principal es administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; contribuye a la gestión pública transparente y eficiente. La SENPLADES es la encargada de la formulación del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).

Ministerio de Economía y Finanzas

La función principal es el pago de remuneraciones del sector público y la gestión de los sistemas de información.

Unidad de Administración de Talento Humano

Esta unidad es la responsable de la administración y gestión de cada departamento de recursos humanos en cada institución del sector público.

La Ley de Servicio Público (LOSEP) contiene, además, disposiciones para la implementación un Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos y el Servicio Civil en Ecuador. Para descentralizar el asesoramiento en cada entidad gubernamental, se apoya en las unidades de administración de recursos humanos, que se encuentran estructuradas bajo cinco subsistemas:

- Planificación de recursos humanos
- Clasificación de puestos (organización del trabajo)
- Reclutamiento y selección de personal (gestión de empleo)
- Capacitación y desarrollo profesional (gestión de desarrollo y compensaciones)
- Evaluación del desempeño (gestión de rendimiento)

Planificación de recursos humanos

“Consiste en el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil a fin de lograr la eficiencia, eficacia y oportunidad de servicio público” (Costa Sosa, 2010).

Ampliando la explicación del proyecto de tesis de maestría de Pablo Costa, debemos indicar que dentro de este proceso se encuentran procedimientos como la creación de puestos, la contratación ocasional, y la supresión de puestos.

Clasificación de puestos (organización de trabajo)

La relación entre planificación y presupuesto permite determinar el número de puestos de cada grupo ocupacional que requieren los procesos de instituciones del sector público. Se lo hace en función del tamaño del Estado, crecimiento de la masa salarial y sostenibilidad fiscal; dentro de nuestro país este subsistema ha implementado la escala salarial de 20 grados, con la finalidad de que las remuneraciones de los funcionarios públicos sean competitivas; así, agradecería a perfiles netamente laborales idóneos.

Reclutamiento y selección de personal (gestión de empleo)

Su objetivo es establecer la correspondencia de los requerimientos señalados con la competencia de los aspirantes. Su ámbito de aplicación son todas las instituciones del Estado; la principal característica de este subsistema se ha caracterizado por una expansión persistente del número de regímenes de empleo, lo que fraccionó el sector público.

Capacitación y desarrollo profesional (gestión de desarrollo y compensaciones)

En materia de salarios para el servicio civil, corresponde a una tentativa por reforzar y aumentar la formación de los servidores. Uno de los principales hitos de este proceso ha sido la categorización de los sistemas salariales de las entidades públicas.

Evaluación del desempeño (gestión de rendimiento)

El objetivo principal es medir y estimular a la gestión de la entidad. Se deben fijar metas e indicadores orientados al logro. Estas deben incorporar el servicio civil a una cultura organizacional, gerencial, así como la evaluación de desempeño.

Una vez realizado el análisis conceptual y definiciones importantes para nuestro análisis, bajo los cambios normativos del servicio civil, dentro de nuestro país podemos evidenciar diferentes regímenes de empleo dentro del sector público, adicionalmente al servicio civil y carrera administrativa (modelo de servicio civil mixto: abierto y cerrado). Estos se encuentran regulados por la Ley de Servicios Públicos; utiliza diversas modalidades de contratación, como la carrera docente y el escalafón del magisterio, personal de la Policía Nacional.

La promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa desde 2003 representó para Ecuador un avance importante en la creación de un sistema de servicio civil

más articulado; como se señaló anteriormente, el servicio civil implica un sistema integrado de los subsistemas que lo conforman. En otras palabras, dentro de la organización de la administración pública predomina la autorreproducción del sistema burocrático por sobre la incidencia dentro del ámbito social (Costa Sosa, 2010).

Dando cumplimiento a responder la pregunta planteada, se refiere a lo que establece la Constitución de la República del Ecuador en torno al ingreso a la carrera administrativa, que es un modelo de servicio civil cerrado (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Después de un desglose sobre el marco conceptual, podemos definir que en Ecuador existe un modelo de servicio civil mixto, asignado por los modelos de servicio civil abierto y cerrado. Y es que el primer modelo de servicio civil cerrado contempla las definiciones constitucionales para el ingreso a la carrera administrativa, aplicando formalidades del concurso de méritos y oposición exclusivamente para puestos estratégicos. La segunda, el modelo de servicios civil abierto que se encuentra alineado al subsistema de calificación de puestos (organización del trabajo) y reclutamiento y selección de personal (gestión de empleo) se encuentra contemplada en la Ley de Servicio Público vigente.

Servicio civil en la Constitución de Ecuador

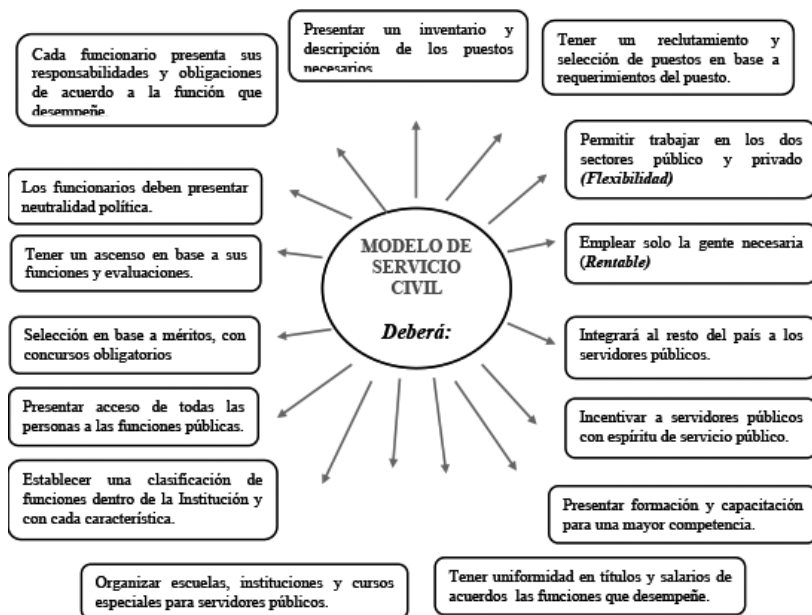
Asimismo, tanto para los de concurso de méritos y oposición como los de elección popular deben tener los perfiles profesionales

adecuados y cumplir con el perfil; deben someterse a la estructura ocupacional para el perfil para el que van a ser electos o capacitación; mantener una capacitación de acuerdo con nuestra Constitución; se deben realizar evaluaciones a través del sistema de evaluaciones, así como sectorización, segmentación como SP1, SP2, SP3, SP4 (servidor público) y qué perfil profesional se requiere dependiendo de la experiencia SP5, SP6, SP7, y, de hecho, hacer una carrera profesional.

Modelo ideal

Para establecer un modelo de servicio civil ideal es importante analizar el aspecto que indica Quiroga (1984). Cita que cada país posee un modelo de servicio civil propio de acuerdo con sus características, como su historia, civilización, tradición, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Por este motivo, un modelo ideal dependerá de todos esos aspectos, pero de forma general lo podemos presentar de las siguientes formas:

Figura N.º 34: Modelo de servicio civil ideal



Fuente: Quiroga (1984).

Base conceptual de comparación

Comparación

Varios autores establecen a la comparación como un método de investigación. Por lo cual, es necesario tomar en cuenta las definiciones que nos proporcionan para su análisis y aplicación.

En el caso de Caïs (1997), aporta con las siguientes teorías: “El método comparativo es una aplicación de la regla general de la lógica. Consiste en variar de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios para llegar a lo que es constante y fundamental”.

“Parangonar sirve para controlar-verificar o falsificar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica (...) comparar implica asimilar y diferenciar en los límites” (Sartori y Morlino, 1994).

El método comparativo es un proceso mediante el cual se puede inspeccionar si los factores corresponden a la generalidad que se está estableciendo; es decir, permite confrontar varias características y variables del tema central de la investigación y determinar sus semejanzas y diferencias.

En el aspecto social, Mark Bloch dice que comparar, en el campo de lo social, es “elegir en varios medios sociales diferentes, dos o varios fenómenos que parecen, a primera vista, presentar entre sí analogías, describir curvas de evolución, constatar semejanzas y diferencias entre ellos, explicando cada uno de ellos” (Sierra Bravo, 1984).

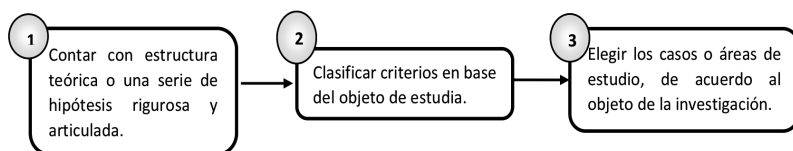
Método y técnicas comparativas

En el momento de realizar una investigación e implementar el método comparativo es necesario tener en cuenta ciertos aspectos que nos manifiestan algunos autores. Sartori y Morlino (1994) nos habla de lo esencial de la estructura teórica: “para conducir una investigación comparada es esencial contar con una estructura teórica o, por lo menos, una serie de hipótesis que se pueden extraer de estudios previos”.

El método comparativo es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis (...) en sentido estricto trata de investigar las relaciones causales e intenta aislar factores que puedan considerarse como causa (variables independientes) de un efecto (variables dependientes), en lo que se conoce como causalidad y que constituye para las ciencias sociales el sustituto del experimento... (Nohlen, 2003).

Como específica el autor, es de suma importancia tener una adecuada base conceptual, como primer paso para aplicar este método. Posteriormente, se puede continuar con los siguientes procedimientos que se mencionan a continuación:

Figura N.º 35: Procedimiento para el método comparativo



Fuente: Sartori y Morlino (1994); Castiglioni (1997); Urbani (1983).

Una vez revisada la base teórica acerca del concepto de comparación y el procedimiento para su implementación en una investigación, podemos realizar el análisis de la pregunta planteada.

Como nos manifiestan Plissock y Monje (2013), la comparación nos permite diferenciar y describir varias características y elementos del fenómeno en estudio. Así, posteriormente, podremos clasificar sus semejanzas y diferencias.

El sentido u orientación de la comparación se basa en confrontar características y variables del fenómeno que se encuentra en investigación, para establecer las similitudes y diferencias que nos lleven a la verificación de hipótesis. De esta forma, posteriormente, se podrán determinar teorías y el problema central de estudio.

¿Para qué comparar?

Comparar nos permite confrontar variables y características de un cierto fenómeno para realizar un análisis pormenorizado de lo que vamos a estudiar o investigar. Se establecen generalidades del objeto de estudio tanto en sus semejanzas como diferencias de los casos o áreas escogidos. Es decir, podemos comparar los elementos primordiales, lo cual es nuestro objeto de estudio dentro de la administración pública, la gestión y las políticas públicas.

Organizaciones gubernamentales

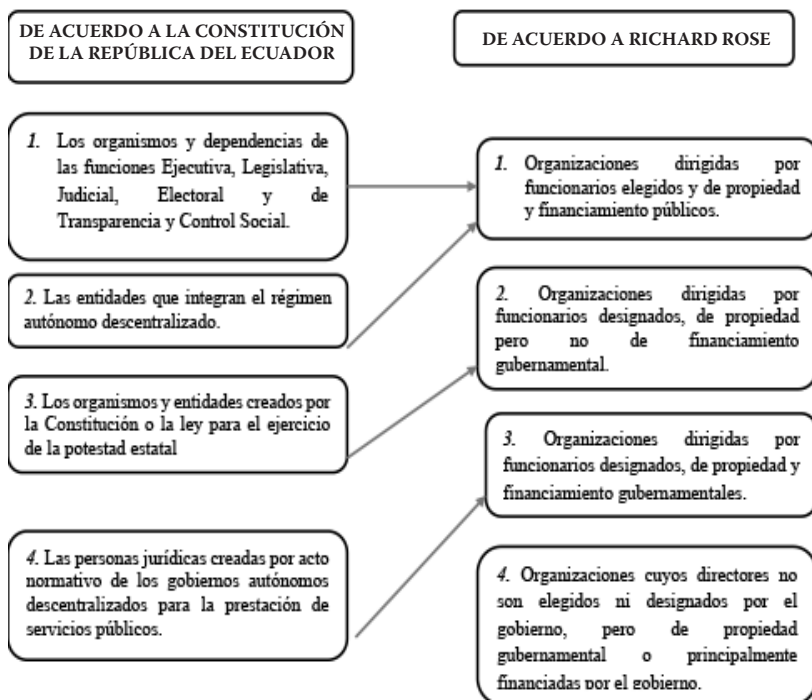
De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador dentro del artículo 225, el sector público se encuentra formado por los siguientes organismos:

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

De acuerdo con la base conceptual de Rose (1998), se plantea que la clasificación de las organizaciones gubernamentales es semejante a la de Ecuador, pero las especifica de la siguiente manera:

1. Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos y de propiedad y financiamiento públicos.
2. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad pero no de financiamiento gubernamental.
3. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad y financiamiento gubernamentales.
4. Organizaciones cuyos directores no son elegidos ni designados por el gobierno, pero de propiedad gubernamental o principalmente financiadas por el gobierno.
5. Organizaciones periféricas.

Figura N.º 36: Relación de la clasificación de organismos gubernamentales



Elaboración propia

Organizaciones dirigidas por funcionarios designados de propiedad y financiamiento gubernamentales

Características

- Dependen de la recaudación fiscal.
- Reciben la mayor parte de sus ingresos de los subsidios gubernamentales.
- Otorgan responsabilidad a funcionarios designados.

- Más cerca del gobierno central que de la empresa comercial.
- Conservan la influencia por medio de la facultad de designación, control de finanzas y responsabilidad por sus facultades estatutarias (Rose, 1998).

Organizaciones cuyos directores no son elegidos ni designados por el gobierno, pero de propiedad gubernamental o principalmente financiadas por el gobierno

HOSPITALES IESS

UNIVERSIDADES
PÚBLICAS

Características

- Dependen de los fondos públicos.
- Tienen regulación gubernamental.
- Tienen directores designados independientemente del gobierno.
- Limitado poder en los recursos.
- Reciben un reconocimiento estatutario de sus actividades (Rose, 1998).

Organizaciones periféricas, pero distintivas en sus formas organizativas

CONFERENCIA EPISCOPAL
ECUATORIANA

Características

- No son responsables de la ejecución de programas públicos.
- No son responsables de desembolsos públicos.
- La composición de comités asesores no la determina el gobierno.
- Pueden nombrar a sus miembros o funcionarios.
- Se otorga reconocimiento legal que opera para interés público.
- Reciben reconocimiento estatutario de sus actividades.
- No son organismos gubernamentales.
- No dependen de los subsidios gubernamentales (Rose, 1998).

CAPÍTULO VI
POLÍTICA PÚBLICA



Introducción

El presente capítulo tiene el objetivo de analizar una de las políticas públicas que en el país se desarrolla, así como los aspectos, agentes y resultados que trae a la población en el momento de su aplicación. Es importante analizar qué incidencia tienen estas políticas en la vida diaria de los ciudadanos y cómo nos puede llegar a afectar.

Contexto sociohistórico preciso

Política pública

En un contexto histórico, podemos mencionar que “el Estado democrático liberal moderno que toma forma después de la Segunda Guerra Mundial define su legitimidad en términos de políticas públicas: a través de estas se materializa la intervención del Estado en la sociedad y en la economía” (Godoy, 2009, pág. 2). Es decir, se puede establecer la intervención del Estado a través de políticas públicas en un Estado moderno democrático liberal.

Las políticas públicas son consideradas como un conjunto de ideas, objetivos y decisiones. En ellas interviene un gobierno para dar una solución a problemáticas que se presentan en el pueblo, que en dicho momento se considerarán de importancia primordial. Estas políticas hacen mención a la intervención de varios agentes que sean parte o no del gobierno para su completa consecución.

Este tipo de políticas se establecen para diferentes sectores, como lo menciona la autora Leticia Godoy (2009): “política educativa, política sanitaria, política energética, política fiscal, política

exterior, política de igualdad, etc. Para operar en cada uno de estos sectores la autoridad en el sector público dispone de una gran variedad de instrumentos”.

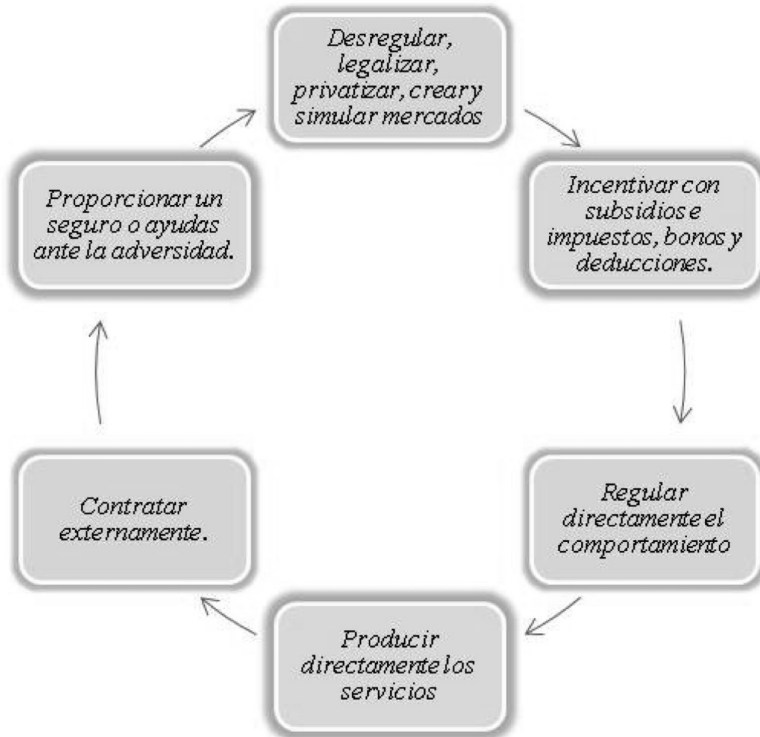
En el caso de Ecuador, las políticas públicas tienen los mismos objetivos, enfocados en proteger y dar mayor realce a los derechos humanos de toda la ciudadanía con directrices establecidas para el progreso de su vida. Buscan cumplir lo que en el último período de gobierno se estableció como el Plan Nacional del Buen Vivir. En este se enmarcan las características que debe tener en su vida diaria cada ciudadano para alcanzar una vida digna en su totalidad, gozando de todos los derechos que le pertenecen, al igual que incluyendo, respetando y llevando una vida armónica con la diversidad cultural del país.

Ecuador es un país en vías de desarrollo, por lo cual presenta varios problemas que imposibilitan que todos los ciudadanos o su mayoría presenten una vida digna, en la que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Por este motivo, se han analizado varias posibilidades de políticas dirigidas especialmente al sector más vulnerable de la ciudadanía.

Instrumentos de la política pública

Godoy (2009) menciona seis instrumentos para la política pública.

Figura N.º 37: Instrumentos de la política pública



Fuente: Godoy (2009)

Política seleccionada: bono de desarrollo humano

Esta política inició como un “programa de transferencia monetaria en Ecuador inicialmente fue denominado «Bono Solidario»”. Surgió en 1998 como una transferencia directa para “compensar” a las familias más pobres por la eliminación de subsidios al gas y combustibles. Es una respuesta de contención social a un

conjunto de medidas de shock, comunes en tiempos neoliberales. Se trataba de una transferencia monetaria mensual no condicionada y fue pensada “como una compensación a la población no asalariada de hogares pobres por la eliminación de los subsidios” (León, 2013).

Es decir, esta política inició con el objetivo de ayudar a las personas más vulnerables del país en ese entonces; buscaba una mejor vida para aquellas familias con escasos recursos. Posteriormente, permitiría el desarrollo del Bono de Desarrollo como tal, en 2003, a partir de la suma de los bonos solidarios y beca escolar que se encontraba vigente. Su objetivo era mejorar estas políticas sociales, y que llegue de mejor manera a los ciudadanos, realizando una mejor contribución.

En este sentido, la pobreza y la desigualdad constituyen un problema de carácter político, ya que se requiere de decisiones de política pública para remover las causas del empobrecimiento que generan brechas caracterizadas por la exclusión económica, étnica, de género, etaria y territorial (Senplades, Plan Nacional para el Buen Vivir, 2017).

Como podemos analizar, esta política social surge por el problema que atraviesa nuestro país de los altos índices de pobreza: varias familias no puedan cumplir con la satisfacción de necesidades básicas de sus integrantes. Este bono es analizado mediante el índice de pobreza que se refleja en las estadísticas anuales que se realizan.

En el período de gobierno 2017-2021 se profundizará un conjunto de programas y proyectos para atender desde la política pública la garantía de derechos articulados a los objetivos nacionales de desarrollo y sus políticas. No obstante, existen unas intervenciones emblemáticas que caracterizan las prioridades de la acción pública (Senplades, 2017).

En los últimos períodos de gobierno, para que una persona pueda aplicar a estos bonos se debe registrar y cumplir con alguna de las circunstancias resumidas en la Figura N.º 38.

Figura N.º 38: Formas de bonos de desarrollo

<p><i>BONO DE DESARROLLO HUMANO</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia monetaria de USD 50 dirigida a familias que cumplan las condiciones de corresponsabilidad en educación y salud. La transferencia es recibida por el representante del núcleo familiar, de preferencia mujer
<p><i>PENSIÓN PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia monetaria mensual individual de USD 50 dirigida a personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 40 % determinada por la autoridad de salud pública
<p><i>PENSIÓN ADULTO MAYOR</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia monetaria mensual de USD 50 dirigida a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años o más, dando prioridad a aquellas que se encuentren en condición de vulnerabilidad.

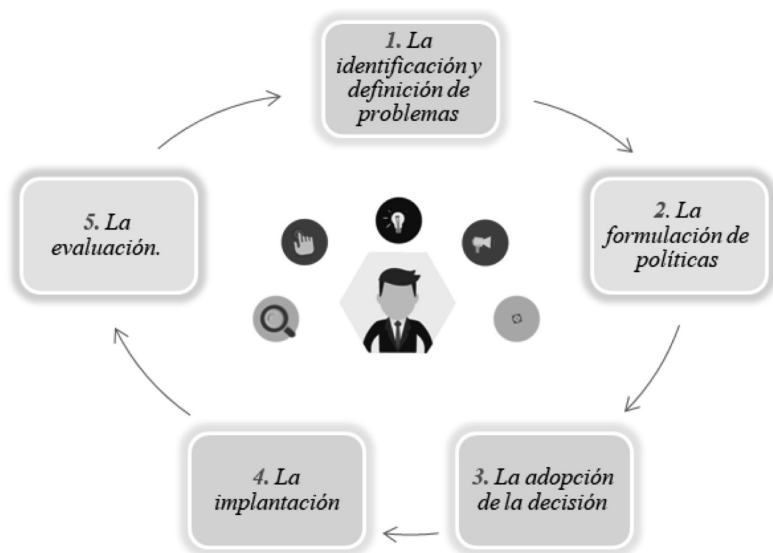
Elaboración propia.

En general, las políticas públicas cumplen con un proceso para su total cumplimiento y llegar al objetivo establecido, pero, dependiendo de las características y objetivos que tenga cada política, deben llevar procesos específicos que les permita cumplir, ya que presentan diferentes formas e integrantes. Es importante analizar de forma general el proceso que deben cumplir las políticas y, posteriormente, relacionarlas con la ejecución de la política social de bonos.

Proceso de la política pública:

La Figura N.º 39 muestra el ciclo o proceso para la ejecución y medición de resultados de las políticas públicas:

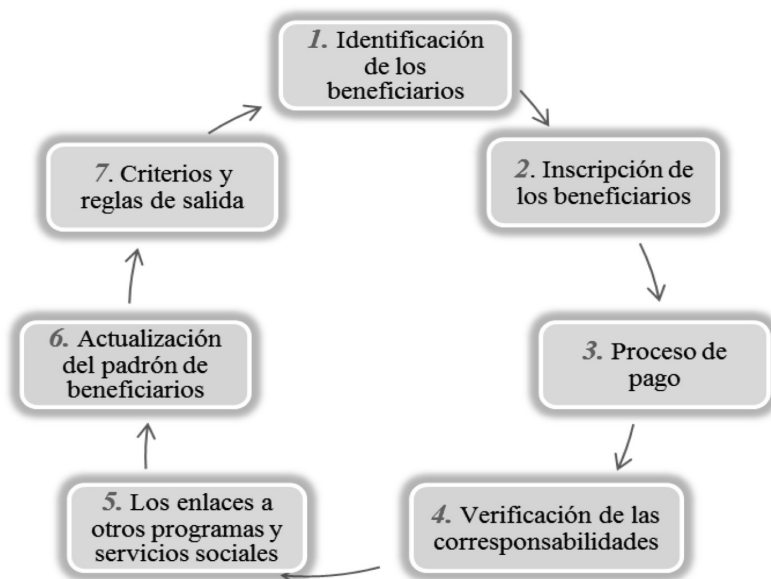
Figura N.º 39: Proceso de la política pública



Fuente: Godoy (2009)

El bono de desarrollo humano (BDH) busca cubrir a los grupos de personas que se encuentran dentro del índice de pobreza o los de mayor vulnerabilidad mediante una transferencia de bienes monetarios que permitan cumplir sus necesidades básicas. Se debe seguir un proceso, teniendo en cuenta las estadísticas de pobreza y las condiciones que cumple cada persona que requiera dicha ayuda del gobierno.

Figura N.º 40: Ciclo del proceso de bonos de desarrollo humano



Fuente: Martínez (2017).

Etapa seleccionada:

Identificación de los beneficiarios:

Se seleccionó esta etapa ya que es primordial para que todo el proceso se pueda cumplir de manera correcta. Implica identificar a las verdaderas personas vulnerables y que necesitan ayuda del Estado; dentro de esta etapa, se identifican dos subprocesos: elegibilidad y focalización. Elegibles son todos los hogares que cumplan la condición de extrema pobreza con o sin niños y adolescentes, ya que lo que se busca es contribuir a satisfacer las necesidades básicas de las familias.

También, se establece que “El proceso de focalización se realiza en dos fases. La primera es una focalización geográfica que identifica a los sectores censales más pobres. La segunda fase se realiza a nivel de hogares en los sectores censales identificados anteriormente” (Martínez, 2017).

La herramienta que se utiliza para determinar los hogares más vulnerables y calificar para recibir este beneficio es mediante encuestas a los hogares. A partir de esta, se determina que alguna de las cinco necesidades básicas no se cumplen, es decir, una vivienda no bien establecida, que no tenga acceso a los servicios básicos, exceso de personas dentro del hogar, dependencia económica extrema y si niños menores no pueden asistir a una escuela.

Con este proceso se suman las variables y se realiza una estadística de los hogares censados, con lo que se obtiene la focalización de quiénes serán los beneficiarios. Por esta razón, es de suma importancia que se lleve un buen proceso y ayudar a los hogares que en verdad se encuentren vulnerables y no solo a extremos de la población, sino se abarque la mayor parte de la pobreza, pero de forma centralizada.

Se establecen varios actores, dentro de los cuales se dividen en los agentes del Estado y los beneficiarios del bono de desarrollo. Dentro de los actores por parte del Estado se encuentran los Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, que son aquellas entidades que gozan de un nivel más alto que los demás ministerios, coordinando actividades y proyectos en áreas estratégicas dentro del sector social. Dentro de estos Ministerios se encuentran: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que es la entidad encargada de incrementar el acceso a los sectores más vulnerables servicios de inclusión social, fortaleciendo su economía, mediante diferentes proyectos, como en este caso el BDH, que tiene el objetivo de mejorar la vida de las familias con mayor índice de pobreza.

A esta información se aplican los criterios de protección y vulnerabilidad social, con lo que se obtiene la base de datos de habilitados al cobro por tipo de transferencia para el mes de operación.

Actualmente, para el pago de transferencias monetarias, el MIES utiliza un sistema de pagos que articula a instituciones financieras y no financieras, permitiendo que los usuarios cobren su dinero a nivel nacional (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015).

Dentro del MIES se creó el Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social (VAMS), encargado de ejecutar el BDH y otros programas vinculados. Los Ministerios de Educación, Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda y Deporte conforman el sector social. También, un actor de suma importancia es el INEC, ya que su información cartográfica se utiliza como instrumento para calificar a los postulantes a dicho beneficios. Asimismo, la Comunidad Andina de Naciones permite establecer un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Por su parte, BANRED sería la mediadora entre el Estado y los beneficiarios, ya que permite la recaudación por parte de las familias el valor del bono, prestando servicios transaccionales a 21 instituciones financieras que faciliten el cobro. Finalmente, los beneficiarios también podrán hacer los retiros de dicho bono a través de varias instituciones financieras que tiene el servicio, llegando así de manera directa con las familias.

Beneficiarios

Son las familias con cumplimiento de corresponsabilidad en educación y salud; es decir que cumplen con ciertas circunstancias de pobreza extrema, ya que en el estudio se focaliza en sectores vulnerables y familias que no puedan satisfacer sus necesidades básicas y que, por tanto, podrán ser acreedores de este valor.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 253 de diciembre de 2017, se establece el componente variable del bono de desarrollo humano, con el objeto de mejorar los niveles de vida y de ingresos de los usuarios de la transferencia (Vida, 2018). Las familias, para seguir siendo beneficiarias, deberán cumplir con ciertas corresponsabilidades dentro del área salud, educación y de vivienda: deben

conservar en buen estado su área de vivienda y cero trabajos infantiles, es decir que se verificará que los actores beneficiarios cumplan con estas corresponsabilidades.

Variables socioestructurales

Dentro de estas variables tenemos un componente fijo, que el “total del universo de usuarios que cumplen con los criterios de calificación para ser usuarios de esta transferencia o, están dentro de los criterios de protección vigentes” (Misión Menos Pobreza, 2018). Es decir, aplica para todas las personas más vulnerables que no puedan satisfacer sus necesidades básicas y presentan las siguientes circunstancias:

- La vivienda en la que habita el hogar tiene muros construidos con materiales frágiles o piso de tierra.
- La vivienda en la que reside el hogar carece de servicios básicos adecuados.
- El hogar reside en hacinamiento crítico.
- Algún niño del hogar de entre seis y doce años no asiste a la escuela (Martínez, 2017).

Figura N.º 41: Bono de desarrollo humano



Fuente: Viera (2018)

Variable estructural-económico

Todas las familias que tengan una alta dependencia económica serán acreedoras a este beneficio; es decir, que no cumplan con un nivel de educación que les permita formar parte de la población económicamente activa. El Estado también propone el siguiente componente variable:

La transferencia consiste en la asignación de hasta USD 30 adicionales por hijo, para familias con hijos menores de 5 años:

- Primer hijo menor 5 años: incremento USD 30.
- Segundo hijo menor 5 años: incremento USD 27.
- Tercer hijo menor 5 años: incremento USD 24.30 (Vida, 2018).

La asignación de hasta USD 10 para familias con hijos mayores de 5 años y menores de 18 años:

- Primer hijo mayor 5 años: incremento USD 10.
- Segundo hijo mayor 5 años: incremento USD 9.

- Tercer hijo mayor 5 años: incremento USD 8.10 (Vida, 2018).

Variable ideológicos-culturales

Este bono está dirigido para toda la población de Ecuador, sin importar las diferencias culturales, étnicas o ideológicas que lleve cada familia. Solo se va a estudiar y analizar su nivel de pobreza, en donde se tomará en cuenta su forma de vida, el nivel de satisfacción de sus necesidades —incentivando a reducir el índice de pobreza extrema, tomando en cuenta que nuestro país es multiétnico y cultural.

Para que el bono de desarrollo humano se asigne de forma correcta, se estableció bajo acuerdos ministeriales ciertas condiciones bajo las cuales se debe llevar a cabo, al igual que el valor asignado para este beneficio. Así, bajo la normativa legal y formal tenemos el Decreto Ejecutivo N.º 1395, de 2 de enero de 2013 que nos detalla que:

el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40 % determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, en USD 50 (Social, Base legal).

Dentro de las reglas establecidas tenemos:

Para ser tomada en cuenta una familia debe atravesar la situación de extrema pobreza, sin importar su forma de hogar o si tiene niños o adolescentes.

El MIES establece que se deberán tomar los datos estadísticos recaudados por el INEC. Este determinará los barrios más vulnerables donde se debe aplicar dicha política social, que será en donde supere el 50 % de hogares con extrema pobreza. Se deberán aplicar encuestas dentro de las cuales se establecerá el nivel

de insatisfacción de necesidades humanas por parte de la Comunidad Andina de Naciones, y se clasifica a los hogares de pobreza y pobreza extrema, que califica al carecer dos o más necesidades básicas.

El Ministerio también establece una serie de corresponsabilidades que deben ser cumplidas en contexto de las áreas de salud, educación —en caso de tener niños que deben estar cursando la escuela o colegio—, vivienda —al cuidar que el lugar donde vive tenga las condiciones adecuadas para llevar una vida digna— y el trabajo infantil en el cual se estudiará que los menores en ninguna circunstancia se encuentren laborando. Bajo esta normativa establecida de las corresponsabilidades se puede mencionar que, si no se cumple alguna de ellas, la familia puede ser sancionada por diferentes niveles de incumplimiento e, inclusive, dejar de percibir dicho bono.

Para verificar estas circunstancias se establece que el MIES:

Planifica la visita de trabajadoras sociales a los hogares beneficiarios, entre 3 y 4 veces al año, para monitorear avances y evaluar resultados. Se establece como “una acción de acompañamiento familiar. Significa que hay un grupo de Trabajadoras Sociales capacitadas, con tecnología y metodología apropiada para visitar los hogares y evaluar cómo evolucionan positivamente sus condiciones” (MIES, 2018).

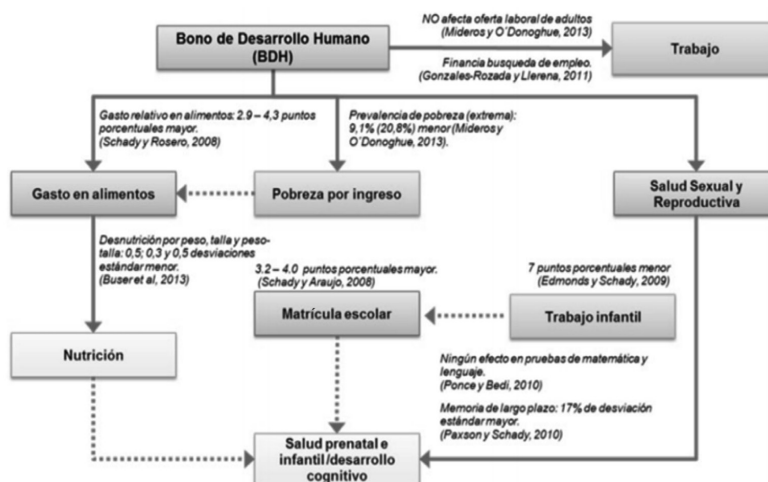
Es necesario notar que, para evaluar el cumplimiento de esta política social, “no existe una política de evaluación para el BDH que establezca la frecuencia o el tipo de evaluaciones que deben realizarse” (Martínez, 2017), pero aun así se desarrollan índices para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos del bono relacionados con los índices de extrema pobreza y pobreza que atraviesa el país.

Estas reglas, que el MIES ha colocado para determinar quiénes serán los beneficiarios de este bono, son de suma importancia. Se deben cumplir con la mayor regularidad, debido a que se pueden presentar casos en los que se alteren datos o dichas familiar

perciban otros ingresos y no sean tan vulnerables como otros sectores. Por este motivo, se debe analizar cada punto establecido y hacer el seguimiento de las debidas corresponsabilidades que se deben cumplir.

La política de transferencias no contributivas busca mejorar el estilo de vida de las familias más vulnerables de la sociedad. Por este motivo, el Bono de Desarrollo Humano tiene como objetivo disminuir los niveles de insatisfacción de necesidades, reducir los niveles de enfermedades y desnutrición, aumentar e incentivar la educación a los niños y adolescentes de cada familia. En el caso de las personas con discapacidades o adultos mayores, su objetivo es proteger su estilo de vida, incentivando que al menos los recursos básicos, su vivienda sean aptos y mejore su estilo de vida.

Figura N.º 42: Beneficios de transferencia no tributarias



Fuente: Vida (2018)

Como podemos analizar, si la política social del bono de desarrollo humano se desarrolla de forma correcta, va a permitir que varios aspectos en la vida diaria de las personas beneficiarias puedan mejorar y dar resultados positivos. Por ejemplo, al mejorar la alimentación existirá una mayor nutrición para los integrantes; en el caso de la salud, se podrán realizar mayores controles y prevenciones de enfermedades; en la escolaridad, aumentará el desarrollo de conocimientos en vida al poder asistir a instituciones educativas y también se reducirá el trabajo infantil, motivando otras habilidades por parte de los niños y adolescentes de estas familias.

En este contexto, tenemos tres puntos básicos de logros dentro de este proceso de la política pública.

A. Nivel de ingresos y consumo mínimo

Mediante este ingreso, las familias pueden obtener una renta fija mensual, que les permita consumir bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna. Es importante tomar en cuenta los aspectos negativos de este punto, debido a que, al generar una renta fija, las familias pueden generar más pobreza al no buscar medidas de desarrollo y emprendimiento, al generar una situación de conformismo. Por eso también se debe motivar al emprendimiento de las familias y que puedan contribuir a la población económicamente activa.

B. Mayor acceso a la educación, trabajo y salud

La salud en las familias ayuda a que se disminuyan los niveles de enfermedades por desnutrición u otras que no podían ser tratadas a tiempo por temas de escasos recursos, afectando directamente al nivel de mortalidad en nuestro país. Otro aspecto muy importante en el que ayuda este tipo de bonos es el mayor acceso a la educación por parte de los niños y adolescentes, reduciendo el nivel de trabajo infantil, y cambiándolo por educación. Se puede considerar como una inversión para el Estado, porque si existen más personas con una educación básica, en lo posterior, aumentará la población económicamente activa, contribuyendo con el Estado.

C. Movilidad social

El Bono de Desarrollo Humano permite que los niveles de bienestar por parte de la sociedad se incrementen. Representa un saldo en los niveles sociales dependiendo de cómo se lleve a cabo la evolución de las condiciones en cada hogar.

Conclusión

Una vez analizada la política pública social del bono de desarrollo humano, se puede decir que es un recurso que busca ayudar a las familias que atraviesan circunstancias de extrema pobreza. Contribuye en la satisfacción de las necesidades de las personas y permite la movilidad social de dichas familias, mejorando sus condiciones de vida. Pero, también, es importante tomar en cuenta que este bono debe incentivar a las personas a desarrollar emprendimientos que contribuyan al país; es importante que el Estado motive a las personas a buscar medios que le permitan mejorar su situación económica dentro de las circunstancias que atraviese, para que este bono pueda ser recompensado.

CAPÍTULO VII
CAPACIDAD ESTATAL



Introducción

El presente capítulo investigará acerca del marco teórico de la capacidad estatal, cómo interviene el desarrollo del Estado y un país en general; se describirá la forma en que está compuesta y su incidencia en el momento de la aplicación de medidas para la solución de problemas o satisfacción de necesidades por parte de la población.

Un Estado debe tomar en cuenta lo importante y necesario que es cuando se plantea la ejecución de una actividad y que esta se puede realizar de forma eficiente, eficaz, cumpliendo con los objetivos planteados; esto tendrá relación directa con la satisfacción que pueda llegar a tener la sociedad. No todas las capacidades estatales serán iguales; esto dependerá de diferentes variables, como la forma de gobierno y la situación que se encuentra atravesando el país, entre otras, lo que pondrá nuevas barreras o límites para el desarrollo y manejo del Estado.

También, analizaremos qué son las políticas públicas, cómo intervienen en las sociedades y por qué se plantean. Son un mecanismo que ayudaría a un Estado a resolver diferentes situaciones que pueda atravesar o problemas que se presentan por factores externos o internos de un país.

Se establecerá la relación que tiene la capacidad estatal y la aplicación de políticas públicas. Se tomará en cuenta que estos factores se estudiarán en el momento de la formulación de una posible solución, tomando en cuenta los recursos que un Estado disponga.

Finalmente, se tomará como ejemplo una política pública actual que se está desarrollando en Ecuador, para analizar la capacidad que tenga el Estado y los resultados que está generando la aplicación de la política pública en mención.

Marco conceptual

La capacidad estatal debe ser estudiada de forma conceptual para analizar su estructura, su forma de aplicación y la forma en que la manejan los diversos Estados o países de nuestro continente, al igual que estudiar la relación directa que esta puede tener en el momento de una aplicación o ejecución de las políticas públicas.

¿Cómo podemos interpretar la capacidad estatal?

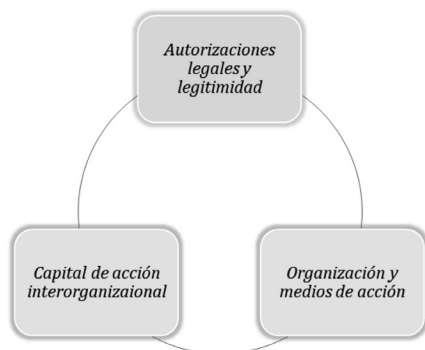
Hilderbrand y Grindle: “definen la capacidad como la habilidad para desempeñar tareas propias de manera efectiva, eficiente y sostenida. Las autoras identifican cinco niveles de análisis que afectan la capacidad estatal” (en Alonso, 1997).

Es decir, la capacidad estatal es la forma en que un Estado puede llevar a cabo sus actividades, proyectos y demás, cumpliendo con los objetivos establecidos, con menores recursos; deben lograr mayores beneficios para los ciudadanos.

Componentes de la capacidad estatal:

Bertranuo nos establece que una capacidad estatal debe estar constituida por:

Figura N.º 43: Componentes de la capacidad estatal



Fuente: Bertranuo (2017).

La suma de estos componentes permite que se realice y se cumpla con los objetivos que se establecen al inicio de cada proyecto o actividad planificada. Por esta razón, es necesario que operativamente cada elemento se lleve a cabo.

Figura N.º 44: Definición de los componentes de la capacidad estatal

Autorizaciones legales	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando la autoridad gubernamental tiene autorización legal y legitimidad política.
Organización y medios de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Dotaciones, atributos y posibilidad de una organización.
Capital de Organización interorganizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Capital social con el que cuenta la unidad gubernamental.

Fuente: Bertranuo (2017)

Clasificación de las capacidades:

Figura N.º 45: Capacidades estatales

CAPACIDAD INSTITUCIONAL	CAPACIDAD TÉCNICA	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	CAPACIDAD POLÍTICA
Competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del conjunto de reglas	Habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas	Competencia para implementar la provisión de bienes y servicios	Habilidad para procesar las demandas de la sociedad

¿Qué son las políticas públicas?

De acuerdo con Lucy Winchester (2011), las políticas públicas son “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”; se pueden diferenciar entre las que “logran sus fines a través de los servicios públicos (y requieren recursos burocráticos sustanciales en términos de personas y dinero)” y “aquellos que logran sus fines a través de la regulación y el sistema tributario y requieren menos recursos”.

Las políticas públicas son las que van a permitir soluciones a problemas sociales o de la comunidad, por parte de Estado. Lo lograrán a través de la utilización de los recursos y bienes que se disponen; por este motivo, es importante la capacidad estatal que se disponga permitiendo el desarrollo de medios para la satisfacción de necesidades de una comunidad en general.

¿A qué se refiere con capacidad de gobernar?

Es la forma en que se pueda liderar y direccionar a la sociedad en un Estado en general. Se puede desarrollar en actividades o temas de interés social o público en la comunidad a través del sector público; así, se pueden manejar asuntos de la sociedad con eficacia y efectividad.

Análisis de capacidades estatales

El sistema de análisis de capacidad institucional se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello (Orellana, 1991).

¿Cómo se determina las capacidades estatales?

Una capacidad estatal depende directamente del estilo de gobierno que se esté manejando, ya que esto va a determinar el tipo de coordinación, planificación y ejecución de los proyectos a desarrollar.

¿De qué depende la capacidad estatal?

Como se mencionó anteriormente, dependerá directamente del estilo y la forma de gobernar una nación. Esto ocurre debido a que se relaciona con el tipo de políticas que maneje, la eficacia y efectividad de un gobierno y la forma de desarrollo del Estado.

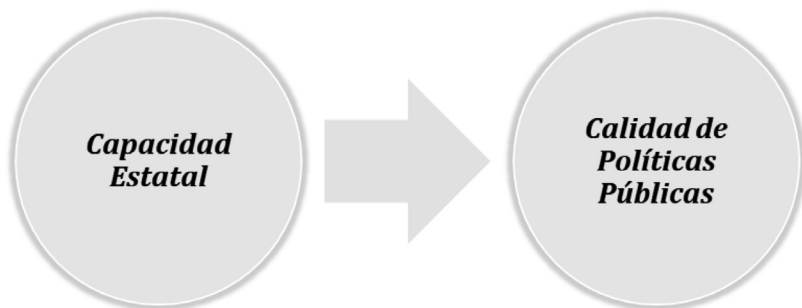
Advierte sobre la existencia de una vinculación estrecha entre las capacidades estatales con la gobernabilidad democrática, que consiste en gobernar democráticamente pero también eficazmente y allí, no solo importa el funcionamiento de los gobiernos sino también el desempeño de los Estados (Lattuada, 2011).

Para que dicha capacidad se maneje de forma correcta, deben existir los controles adecuados que permitan determinar el desarrollo y la efectividad con que se está manejando dicha capacidad.

¿Qué relación tiene la capacidad estatal y la política pública?

El desarrollo de una buena política pública se desarrollará y manejará solo si existe una adecuada capacidad estatal, al esperar que los resultados en la aplicación de la nueva política pública se generen de forma eficiente, sustentable y coherente. Así, se satisfacen las necesidades de la comunidad, manejando los recursos estatales de la mejor forma; entonces, estaremos frente a una adecuada capacidad estatal y la adecuada política pública.

Figura N.º 46: Relación de capacidad estatal y política pública



Como se puede analizar, la capacidad estatal tiene relación con la administración directa de un Estado. Analiza las capacidades, la responsabilidad y la distribución de funciones. De este modo, se pueden obtener políticas públicas que sean llevadas a cabo mejor y que cumplan con los objetivos planteados: satisfacer las necesidades de la comunidad.

Capacidad estatal en la aplicación de políticas públicas en Ecuador

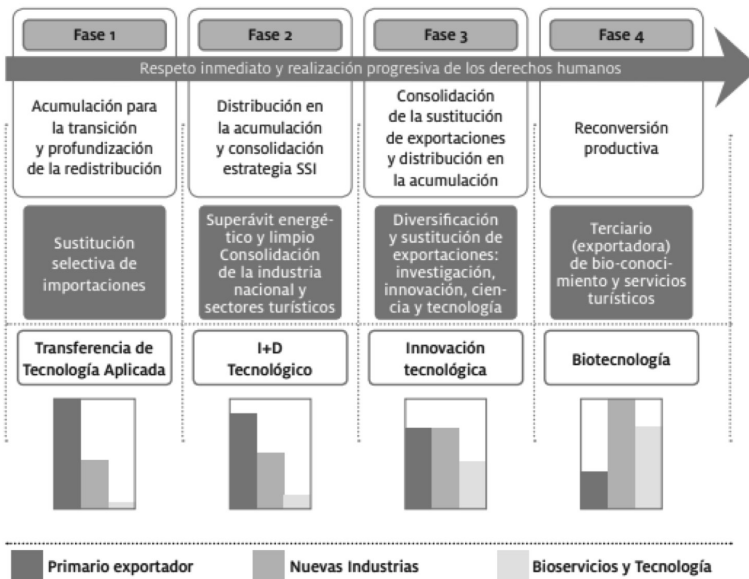
Actualmente, Ecuador es uno de los países en Latinoamérica en el que se están generando numerosas políticas públicas. El país se encuentra en vías de desarrollo y presenta varios problemas sociales por la falta de recursos o servicios que tiene la sociedad; por tanto, el Estado busca en sí un mejoramiento en el estilo de vida de las personas.

En Ecuador, la institución pública que tiene como función el desarrollo y planificación nacional —buscando información, estrategias, mediante la investigación, capacitación y aplicación— es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Esta, actualmente, se encuentra con la función de gestión regulatoria.

Como se analizó en los conceptos y casos planteados por los diferentes autores, la relación entre la capacidad estatal y las políticas públicas es directa: de eso dependerá el éxito que tengan en el momento de su aplicación. Por este motivo, en Ecuador las diferentes políticas públicas cumplen con sus objetivos al no disponer de una capacidad estatal adecuada.

Para que Ecuador desarrolle políticas públicas, se basaron en la aplicación del Plan Nacional del Buen Vivir, debido a que este busca cuidar y proteger los derechos de las sociedades y comunidades que forman Ecuador. Su objetivo es realizar la adecuada distribución de recursos; así, el Senplades estableció el siguiente proceso:

Figura N.º 47: Estrategia para la acumulación de recursos y distribución de riquezas



Fuente: Senplades (2011)

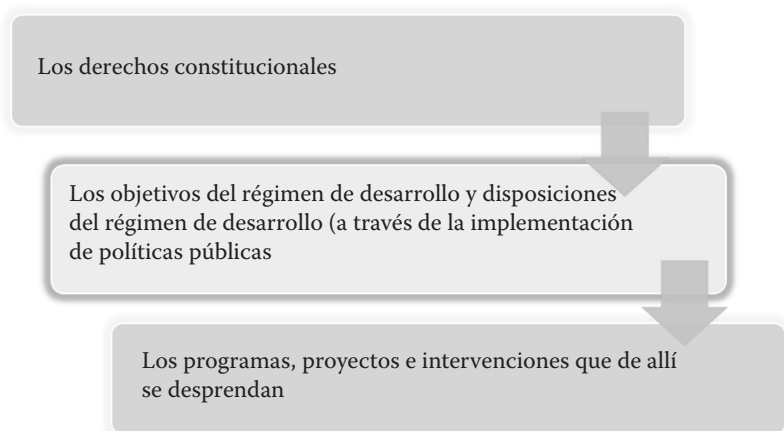
Senplades busca cumplir adecuadamente la distribución de recursos. Se puede relacionar la capacidad estatal que, en este caso, Ecuador disponga, debido a que se reflejará la efectividad y eficiencia con que se maneje el Estado en la aplicación y utilización de sus recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo, bajo el cual se rige el Estado para crear nuevas políticas públicas que busquen la satisfacción de necesidades, garantiza la protección de los derechos de los ecuatorianos. Podemos mencionar que es:

El instrumento por medio del que se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel como corresponsable de los procesos de desarrollo (Plan de Desarrollo, 2017).

La Figura N.º 48 resume los objetivos que tiene este plan.

Figura N.º 48: Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

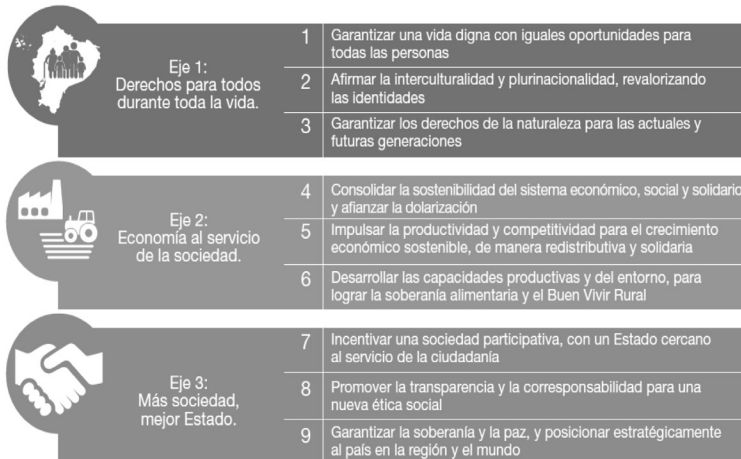


Fuente: Senplades (2011)

Como mencionan estos objetivos, a través de la implementación de políticas públicas —las cuales deben ser creadas y establecidas de acuerdo con la capacidad que tenga el Estado— se espera ver resultados positivos en su consecución. Caso contrario no se logrará lo planteado.

También, podemos mencionar que el plan presenta los siguientes ejes, de acuerdo con las diferentes variables que se presentan en el Estado:

Figura N.º 49: Ejes del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Desarrollo (2017)

Es de suma de importancia tomar en cuenta estos aspectos del Plan Nacional de Desarrollo que estableció el Estado. Para la realización de una política pública, se tomarán como base dichos objetivos y ejes, buscando la protección de los derechos de los ciudadanos hacia el camino de un nuevo y mejor estilo de vida para la comunidad ecuatoriana.

Para formular las políticas públicas se siguen los siguientes pasos:

Figura N.º 50: Ciclo de la política pública



Fuente: Senplades (2011)

En estas fases se estudiarán las necesidades que atraviese el país y las comunidades. Se formularán diferentes soluciones que permitan llevar a cabo un nuevo estilo de vida, garantizando los objetivos planteados en el Plan Nacional de desarrollo. Se debe establecer la capacidad que tendrá el Estado para llevar a cabo dicha política y se encontrará la base para el éxito de dicha política.

En la implementación se visualizará si se encontró bien establecida la política, si se tomó en cuenta el sector correcto que presenta aquella necesidad o carencia y, sobre todo, si la capacidad estatal es la adecuada para llevar a cabo lo planteado. Caso contrario, no se podrá implementar en todos los sectores establecidos como objetivo al inicio de la formulación.

Finalmente, en seguimiento y evaluación, podremos ver qué resultados obtuvimos; si se aplicó de forma correcta la política; si se cumplió con los objetivos establecidos y las razones por las cuales no se pudo llevar a cabo.

Ejemplo de política pública en Ecuador

Actualmente, el mundo se encuentra atravesando una de las peores crisis económicas y sociales debido a la pandemia de COVID-19. Esto ha provocado que en varios países se desaten los niveles de pobreza y necesidades de las familias. Ecuador, al ser un país subdesarrollado, se ha visto afectado directamente. Por este motivo, el gobierno decidió promover política pública de Bonos de Desarrollo Humano para ayudar las familias de escasos recursos: “Bono de Protección Familiar”; está a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en donde se realizó el estudio de las familiar que cumplan con los requisitos para ser acreedoras de dicho bono.

A continuación analizamos si el Estado cuenta con los tipos de capacidades para la implementación de esta política pública:

Tabla N.º 9: Capacidades de la aplicación de la política pública Bonos de Desarrollo

CAPACIDADES TÉCNICAS	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS	CAPACIDADES INSTITUCIONALES	CAPACIDADES POLÍTICAS
Disminuir el impacto económico para aquellas familias vulnerables y que no tengan un ingreso seguro, permaneciendo en casa por el virus del COVID-19.	El Estado no posee los recursos necesarios para proveer dicho bono a las familias vulnerables. Por ello, implantó nuevas medidas económicas que le permitan captar más ingresos como aporte de los ciudadanos.	Este proyecto se realiza bajo la normativa del Reglamento del Bono de Emergencia, lo que permitió al Estado impulsar la entrega de estos bonos de contingencia por la emergencia que se dio.	Influye en la activación económica de los micro y pequeños negocios al consumir sus productos de primera necesidad por parte de las familias vulnerables, al igual que la satisfacción de estas familias con los recursos en mención.

Elaboración propia.

Tabla N.º 10: Desempeño de las organizaciones públicas en la aplicación de entrega de bonos

		EFICIENCIA	
		BAJA	ALTA
EFICACIA	BAJA	El bono no llega a todas las familias vulnerables, al no poseer recursos para ser distribuidos.	Se logra distribuir bien los recursos a las familias, pero no cumple la disminución del impacto económico.
	ALTA	Se logra disminuir el impacto económico en las familias vulnerables, pero no la correcta distribución de los recursos.	Se logran los resultados previstos tanto en la distribución correcta del bono como en disminuir su impacto económico.

Elaboración propia

CAPÍTULO VIII
TECNOLOGÍA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y EN LA VIDA DE LOS
CIUDADANOS



Introducción

Actualmente, la tecnología forma parte de la vida cotidiana de toda persona y de las empresas tanto públicas como privadas. En el caso de las instituciones del Estado, lo han incluido en su tipo de administración mediante redes sociales o, incluso, la aplicación del gobierno electrónico; busca facilitar la comunicación con los ciudadanos acerca de los procesos internos o para uso de servicios disponibles.

Además, tiene un doble objetivo. El primero es que permite reducir tiempos y procesos innecesarios; y el segundo logra eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios por parte de todos los entes que conforman la administración pública. Por estos motivos, el Estado impulsó la creación de nuevas políticas públicas relacionadas a las telecomunicaciones y que permitan a la sociedad acceder a la información de una forma más directa y fácil, orientadas al desarrollo de la ciudadanía.

La administración en este campo es fundamental en cada área de su aplicación, tanto en entidades públicas como privadas. En el caso de la administración pública, tiene fines similares al de la privada, pero su compromiso con la satisfacción de las necesidades de la sociedad es mucho mayor, a través de la entrega de bienes y servicios básicos.

Dentro de la administración pública, la cabeza que se encarga de toda la organización es el gobierno central. Con su liderazgo permite que toda la actividad económica, política, de producción y social se lleve a cabo correctamente; una de sus funciones es interactuar con los ciudadanos para determinar sus necesidades y crear servicios que permitan que el pueblo tenga una vida digna.

La interacción entre el gobierno y sus entidades representantes de los diferentes servicios con los ciudadanos resulta complicada: no se puede llegar a todos los ciudadanos y cumplir todos sus requerimientos sin sacrificar tiempos, logrando una mayor eficacia.

Así, se creó el gobierno electrónico que tiene como principal objetivo la interacción directa entre el ciudadano con las instituciones del sector público. Los ciudadanos pueden realizar ciertos procesos y trámites a través de los canales electrónicos que disponen los diferentes organismos del Estado. De esta manera, se facilita la comunicación, la interacción y el acceso a la información pública. El gobierno, por su parte, debe impulsar la creación de políticas públicas de telecomunicaciones y fomentar la sociedad de la información, aspectos que contribuirán con el gobierno electrónico (GE).

En el caso de Ecuador, para que exista una mayor conexión y aplicación del gobierno electrónico en la administración pública, se creó el plan nacional del GE, para 2018-2021, por parte del Ministerio de Telecomunicaciones. La implementación del GE está en el Decreto Ejecutivo 149.

Marco teórico

¿Qué es el gobierno electrónico?

Al gobierno electrónico se le define como “el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional” (Naser, 2011, pág. 11). En otras palabras, se lo puede conceptualizar como un medio que permite la comunicación e interacción entre ciudadanos y las funciones gubernamentales a través del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, por medio del cual se logra una mayor eficiencia y eficacia en los servicios que dichas entidades proporcionan a la comunidad.

El significativo desarrollo que han tenido en los últimos años las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) ha generado un fuerte impacto en los ámbitos del quehacer de las sociedades y de la actividad económica. Ha facilitado la vida cotidiana y ha logrado mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de variados tipos de procesos.

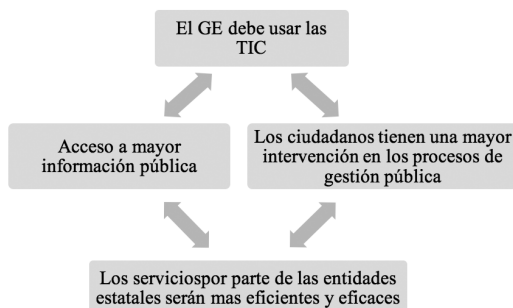
Una de las aplicaciones más importantes que han ofrecido las TIC es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios, el mejoramiento de la operación interna de la administración pública y el fortalecimiento de sus relaciones con la sociedad en general (Avilés 2012, pág. 20).

Las TIC han significado un cambio muy importante para nuestras vidas en diferentes aspectos; han facilitado las actividades que se realizan y la gestión pública no ha sido la excepción. Han generado que los ciudadanos se puedan relacionar directamente con los servicios y empresas del sector público; a este tipo de TIC se le denomina gobierno electrónico.

Características del gobierno electrónico

Dentro de una sociedad se debe mencionar qué características tiene el GE, su desarrollo y cumplimiento de sus funciones. La Figura N.º 51 las ilustra.

Figura N.º 51: Características del gobierno electrónico



Fuente: Rodríguez (2004, pág. 8).

Áreas de alcance del gobierno electrónico

El GE, gracias a sus funciones, puede llegar y ser útil en primer lugar al Estado, sus ministerios y organismos públicos relacionados, que entregan bienes y servicios a los ciudadanos. El GE tiene como objetivo llegar a los ciudadanos de dicho Estado, permitiendo así una relación directa entre el sector administrativo público y la población, mediante el internet. Es fundamental tomar en cuenta que este medio del GE solo lo podrán utilizar y aprovechar correctamente las personas que puedan y sepan cómo acceder a estas páginas de internet; caso contrario, los ciudadanos que desconozcan del uso de las TIC no podrán aprovechar los beneficios y utilidades que ofrece el GE.

Y, por último, este medio sirve para que, dentro de las instituciones del sector público, los trabajadores puedan cumplir sus funciones, subir información necesaria, requerimientos y procesos que cumplen y comunicarse de forma rápida y eficaz dentro y fuera de la organización.

¿Cómo llega el GE a la población?

“La interacción se establece a través de una autopista informática denominada *internet*. Esta red se alimenta de diferentes tipos de informaciones y posibilita el acceso inmediato a cualquier persona, en cualquier parte del mundo” (Castoldi, pág. 1).

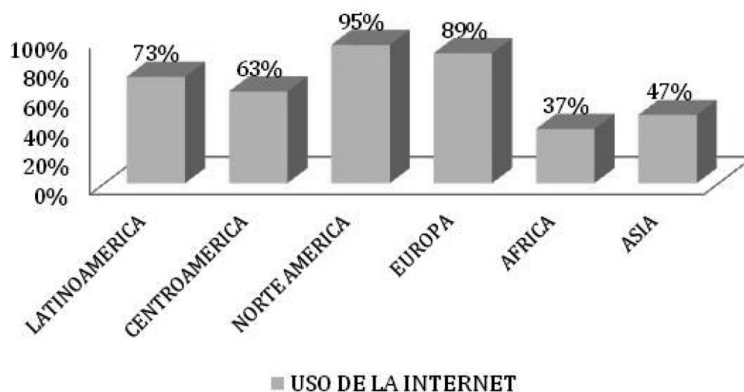
Así, el internet permite comunicarnos de manera global, compartiendo y recibiendo información mediante páginas y aplicaciones. Por lo tanto, el éxito del GE se relaciona directamente con el uso que la población le dé a esta red.

Uso del internet en el mundo

De acuerdo con estudios realizados por revistas mundiales, se ha podido determinar un incremento en el uso del internet por parte de cada región en el mundo. Esto se pudo dar por el incremento de

tecnologías y medios de comunicación; la Figura N.º 52 muestra las cifras que se han podido obtener.

Figura N.º 52: Incremento del uso del internet a nivel mundial



Fuente: KEMP (2019)

Esta información, en relación con el tema central del gobierno electrónico, tiene una gran importancia. Mientras mayor sea el uso del internet por parte de la población, el gobierno electrónico es posible: como anteriormente lo mencionamos, el internet es el medio por el cual se puede llegar y establecer la comunicación e interacción entre ciudadanos y el gobierno y sus instituciones representantes.

Como podemos ver en la Figura N.º 52, en América Latina el uso del internet se ha incrementado en un 73 %; esto quiere decir que las nuevas tecnologías están siendo utilizados por habitantes de cada región, esto facilita que el GE llegue a los diferentes países y pueda ser aprovechado por un mayor número de ciudadanos.

Uso de TIC

Como podemos ver el GE representa la rápida difusión de las TIC asociada a la agenda de reforma en la gestión de las Administraciones Públicas, de hecho, muchos consideran esos cambios como fundamentales en las estructuras sociales y de gobierno de muchos países (Menzel, 1998).

Las tecnologías de información y comunicación permiten que dichas aplicaciones o programas puedan llegar con éxito y a través del internet a la población. Asimismo, a través de ellas se puede establecer un intercambio de información y comunicaciones tanto entre personas naturales por motivos de diversión, como entre personas e instituciones tanto públicas como privadas para uso y entrega de sus servicios y bienes; permite la interacción entre empresas —más conocido como el B2B—, ya que estas nuevas tecnologías dan paso a nuevas negociaciones y comunicación entre ellas.

Las nuevas tecnologías han facilitado el uso y la comunicación con diferentes instituciones, ya que mediante estas aplicaciones se ha podido realizar una interacción más directa y comunicación con ellas, sin necesidad de visitar dichas organizaciones. De esta forma, se facilitan las resoluciones de problemas o conflictos con solo llamar, enviar mensajes, correos electrónicos e incluso realizar dichos trámites de manera en línea; son algunas de las opciones que nos proporciona el uso de las TIC.

Beneficios del GE en la comunidad

“El Gobierno Electrónico entrega beneficios directos a la comunidad en general, tales como: eliminación de las barreras de tiempo y espacio, facilidad en las comunicaciones, acceso igualitario a la información, aumento del intercambio colaborativo entre distintas reparticiones” (Concha, 2011, pág. 16). Entonces, el gobierno electrónico ha generado aspectos positivos en la vida diaria de los ciudadanos, ya que ha facilitado varios procesos en su vida; por

ejemplo, les ha permitido realizar trámites, sin necesidad de acudir a los diferentes organismos, al igual que ha permitido una comunicación más directa con la gestión pública y sin necesidad de largos procesos.

La segunda evolución está orientada a utilizar la web como canal alternativo para el acceso a los servicios por parte del ciudadano, por ello la web se transformó en la nueva ventanilla de atención ya sea para obtener información del servicio público o para transaccional en aquellos casos más avanzados (Naser, 2015, pág. 49).

El desarrollo y la evolución han permitido que la población cumpla con sus trámites de una forma amigable, al no tener que acercarse a dichas instituciones para cumplir los procedimientos, sino que a través de un clic puede cumplir con lo esperado. Para que esta herramienta tome mayor impulso en el medio ha seguido desarrollándose mediante herramientas como el gobierno móvil; actualmente, el uso de celular en nuestra población tiene un gran nivel; mediante aplicaciones o mensajes SMS han permitido que el gobierno electrónico alcance a llegar a varios puntos de la ciudadanía.

“En algunos casos existe la tecnología necesaria, pero esta no es necesariamente compatible entre departamentos o dependencias gubernamentales lo que limita la utilidad y éxito del proyecto” (2015, pág. 20).

También, podemos mencionar que, para el éxito del desarrollo y el cumplimiento de objetivos del gobierno electrónico, es necesario que exista la tecnología necesaria para su desarrollo; debe ser compatible a las funciones que se quieran ejecutar dentro de la página y los servicios que se quieran ofrecer.

El GE y la Nueva Gestión Pública

Grande (2002) manifiesta que:

En suma, la implementación del Gobierno Electrónico a la luz de las características de la NGP implica la necesidad de

transformaciones en la gestión y organización de las Administraciones Públicas. El Gobierno Electrónico permite que la organización se fundamente en el flujo de información más que en la jerarquía, implica operaciones racionalizadas y menos operadores intermedios o de base.

La nueva gestión pública que busca aplicar aquellas ideas y procedimientos que tienen en las instituciones del sector privado, por medio del GE busca conseguir su objetivo. El Estado y, en general, las instituciones del sector público son los mayores proveedores de servicios a los ciudadanos; considera que al tener un mayor acercamiento a los usuarios se puedan acelerar procesos, facilitar el acceso a la información y comunicación, al igual que ahorrar tiempos y recursos en el momento de trasladarse a las instituciones públicas. Con ello, lograría una mayor satisfacción de sus usuarios y cumpliría su principal objetivo, que es la satisfacción de necesidades de la población. Grande (2002, pág. 19) también establece:

La introducción de las TIC en las organizaciones públicas constituye una de las principales transformaciones de los Estados contemporáneos. En el análisis de estas dinámicas de cambio suele destacarse su impacto tanto sobre el sistema político, habitualmente asociado a un supuesto incremento del grado de democratización, como sobre el sistema administrativo, destacándose la transformación en el funcionamiento interno y en las dinámicas de relación con la sociedad.

Este salto que ha tenido el Estado se debe al alto desarrollo tecnológico a nivel mundial; aunque muchas de las técnicas y recursos han sido utilizados en primera instancia por muchas entidades privadas, su éxito se ha visto reflejado en sus niveles de rentabilidad y crecimiento en sus ventas y rentabilidad. Por ello, la introducción de estas tecnologías en el Estado fue un gran paso a la evolución y transformación en la manera de entregar sus servicios e información a la población de cada región, al igual que la dinamización sus procesos con usuarios internos y externos de las instituciones.

El GE ha generado un cambio de paradigma en el cual se produce una modificación en las estructuras tradicionales de la administración pública. En este sentido, la institucionalización y el marco legal de la implantación del GE es fundamental en vías de promover su desarrollo, incluida la utilización de las TIC (Naser, 2011, pág. 13).

Toda esta evolución y desarrollo ha hecho destacar que el Estado sí puede evolucionar su manera de trabajar, entregar sus servicios y cumplir con su meta, que es la satisfacción de necesidades. Al tener éxito con la introducción del GE en la población, se puede establecer que sí es posible el uso de los beneficios que nos otorgan las nuevas tecnologías para un mejor trabajo y el cumplimiento de las metas que tiene cada institución, reduciendo costos, tiempos pero incrementando la productividad de sus trabajadores, trámites y procesos.

Los gobiernos y administraciones públicas disponen de gran cantidad de datos e información que, con el apoyo de las TIC, puede ser procesada, distribuirse y ser accesible, rápida y eficaz. Desde el punto de vista de la prestación de servicios, la información dentro de las administraciones públicas puede desempeñar diferentes roles (Grande, 2002, pág. 31).

Analfabetismo digital

El analfabetismo digital es considerado como el desconocimiento en el uso, manejo y control de las nuevas tecnologías de información y comunicación; es decir, las personas no pueden acceder a todos los beneficios y aplicaciones que este nos puede otorgar. En este sentido, varias personas que no disponen de dispositivos son aquellas que no tienen un conocimiento básico del uso de estas tecnologías. Por tanto, uno de los factores de suma importancia en esta investigación es determinar el nivel de analfabetismo digital que tienen los Estados, ya que si este factor tiene un porcentaje alto no permitirá que tenga éxito el GE.

De acuerdo con varios estudios realizados por diferentes revistas e instituciones, la mayoría de las personas que se consideran analfabetas digitales son aquellas mayores de los 55 años, ya que consideran que no es necesario el uso de medios como internet y otras aplicaciones en el medio o prefieren los recursos que anteriormente se utilizaban, como libros, papeles y periódicos, entre otros.

Este desconocimiento les aleja de muchos beneficios que puedan obtener al estar más alejados de las nuevas realidades del mundo. Por ende, es un obstáculo que se presenta para el GE, ya que así no puede llegar a este grupo de población y, con ello, debe seguir cumpliendo con sus funciones y entrega de servicios de forma tradicional desde cada institución del sector público.

Actualmente no se han hecho estudios del nivel de analfabetismo digital que posee cada región, pero podemos establecer que ocurre si una persona en el mundo contemporáneo no puede hacer uso de estos instrumentos o páginas web. Entonces, para realizar cualquier actividad deberán buscar ayuda e incluso pagar por dichos asesoramientos; en el caso laboral, no podrán ser considerados para las instituciones porque el principal medio de trabajo es por estos dispositivos.

Análisis de los datos que se han generado en la introducción del GE en la administración pública (AP)

Para analizar el impacto que ha tenido el GE en la AP es importante tomar en cuenta los datos de la Naciones Unidas. Este ente emite el índice de desarrollo del GE a nivel mundial cada dos años, basándose en tres puntos: servicios en línea, infraestructura de telecomunicaciones y capital humano. El punto con más relación a la administración pública es el servicio en línea, debido a que se enfoca principalmente en los temas y asuntos del Estado y la ciudadanía. Dentro de lo que nos enfocamos, encontramos las siguientes cifras:

Tabla N.º 11: Índice de servicio en línea

Año	2010	2012	2014	2016	2018
OSI (índice de servicios en línea)	0.318	0.458	0.480	0.630	0.729
I Presencia Emergente (Información básica en línea, publicación de políticas, leyes, noticias).	78	92	88	95	
II Presencia Mejorada (Facilidades para los usuarios, notificaciones, accesibilidad web, acceso móvil, información de contacto, seguridades)	23	55	52	72	0.729
III Presencia Transaccional (Servicios en línea: formularios en línea, ventanilla única de servicios, pago de servicios en línea, trámites en línea)	22	35	26	38	
IV Presencia Conectada (Interacción Ciudadanos -Estado: Chats, foros de discusión, participación electrónica)	22	35	26	38	

Fuente: MINTEL (2018)

Como podemos identificar, los subíndices han ido en evolución en nuestra nación. Esto mantiene una relación directamente proporcional con el mayor conocimiento en el uso y la aplicación de las herramientas y servicios que proporciona el gobierno electrónico. No obstante, también debemos destacar que el menor porcentaje y en donde se puede estar evidenciando un problema es en los servicios en línea que el ciudadano puede realizar y la interacción directa con los diferentes organismo y entidades del gobierno.

Mediante este análisis, identificamos qué entidades y servicios abarcan la administración pública, para determinar en qué sector se encuentra el mayor problema de comunicación e identificación de dificultades que atraviesa la ciudadanía.

Figura N.º 53: Estructura de la administración pública



Fuente: Pública (2014)

En otras palabras, la administración pública y en particular la Secretaría Nacional de la Administración Pública se encarga de articular todas las funciones del gobierno y los gobiernos locales, la implementación y creación de normas, su seguimiento y control de los diferentes sectores productivos, de desarrollo, seguridad y talento humano. Por este motivo, la introducción del GE en la AP es de vital importancia para que todo se desarrolle de forma correcta, con facilidades que buscan dar a la ciudadanía y los demás objetivos.

Nuestro análisis se enfoca en el impacto que ha tenido la introducción del GE en cada provincia y así determinar cuál ha traído mayores problemas que no permitan un mayor desarrollo del país en general. La provincia de mayores problemas es la de Los Ríos, seguida de Esmeraldas, Sucumbíos, Tungurahua; es decir, el impacto en estos GAD no ha tenido mayor trascendencia, ya que en las páginas municipales no presentan mayor información para

los ciudadanos; por lo tanto, su interacción y participación tienen los números más bajos del país; esto es principalmente por la infraestructura de las TIC, el analfabetismo en su manejo tanto por parte de los ciudadanos como de las personas que conforman la administración pública.

¿Qué problemas se derivan de la introducción del GE?

- Para que se maneje un buen desarrollo de los GE es importante tener una administración pública totalmente capacitada e informada de cómo se deben realizar las transacciones, manejo, acceso y control de los medios establecidos y plataformas registradas. Asimismo, debe existir una ciudadanía capacitada y con los adecuados conocimientos para el manejo de las TIC. El problema que existe en la introducción del GE es la capacitación de las dos partes que intervienen, lo que se hace muy complicado, ya que no se ha manejado de esta manera y muchas provincias viven en el desconocimiento de las nuevas tecnologías, impidiendo el buen manejo.
- Otro problema que se deriva del desconocimiento de las TIC es que, al no poder manejar dichas plataformas, se necesita pagar para realizar diferentes trámites y, por tanto, son recursos que no todas las personas disponen.
- El gobierno debe destinar un adecuado presupuesto para mejorar e introducir el GE en el país, lo que no permite un avance en las infraestructuras de telecomunicaciones en todas las provincias, al igual que una capacitación adecuada de la ciudadanía. Al no haber mayor interés y colocación de recursos por parte de las autoridades competentes, no ha sido posible este aspecto.
- Resistencia de una parte de la ciudadanía a cambiar la tradicional interacción con las diferentes instituciones

gubernamentales y los ciudadanos; siempre es necesario acudir a sus instalaciones, aspecto muy complicado de cambiar en la cultura de varios ciudadanos.

- Servidores públicos sin mayor información, motivación y proactividad en el uso de los medios de GE.
- Falta de vínculos y estrategias con las diferentes instituciones del sector privado necesarias para concluir diferentes trámites.
- Estabilidad en el interés y preocupación por parte de los gobiernos en turno.

Como podemos ver, nuestro país en el momento de introducción del GE presentó varios obstáculos y problemas que no le han permitido desarrollar una adecuada interacción con la administración pública, y resistencia por parte de varios ciudadanos a estas nuevas formas de interacción.

Conclusiones

El desarrollo y evolución de las nuevas tecnologías a nivel mundial ha ocurrido de forma acelerada, permitiendo que las personas puedan comunicarse e interactuar más directa y rápidamente. Esto ha reducido las distancias físicas por una mayor comunicación a través de dispositivos.

Las empresas privadas han aprovechado todo tipo de desarrollos tecnológicos que se han generado, manejando una mayor publicidad y comunicación con sus clientes, incrementando sus ventas y rentabilidad. Asimismo, han generado mayores facilidades para las personas.

Las TIC, en la actualidad, forman una parte básica en la vida diaria de muchas personas que hacen uso de estas nuevas tecnologías. Por lo tanto, el gobierno electrónico —al ser medio por el cual

se establece una comunicación entre el ciudadano con el Estado y sus instituciones mediante la red de internet— ha tenido un buen impacto, lleno de beneficios para las personas que pueden hacer uso de este. Le permite hacer trámites, consultas y procedimientos desde sus hogares, reduciendo tiempos y recursos, generando una mayor interacción con la gestión pública, ya que no necesita trasladarse a dichas instituciones.

Este alto impacto en la vida de los ciudadanos con el GE se ve totalmente ligado al porcentaje de uso del internet de cada nación. Este es el medio por el cual el GE llega a sus usuarios externos, como la población e internos que son los mismos trabajadores del Estado. Como se pudo analizar en esta investigación, en América Latina el uso de esta red ha crecido y, por lo tanto, el impacto es mayor en dichos países.

Como conclusión, podemos obtener que nuestro GE no ha podido desarrollarse de forma equilibrada en todas las provincias de nuestro país por diferentes factores. Uno de sus principales es que el gobierno no ha destinado un adecuado presupuesto para el desarrollo de infraestructuras de comunicación, al igual que no se podido manejar una capacitación a los ciudadanos y a quienes integran los organismos públicos.

Otro impacto en la vida de los ciudadanos de la instrucción del GE es el cambio en su forma de pensar y cultura en general. Presenta cambios en la forma de realizar los trámites y presentarlos; por este motivo, muchas personas se resisten a este cambio, y se niegan al uso de las nuevas tecnologías. Es decir, el impacto del GE en la vida de los ciudadanos no es totalmente positivo, aun cuando su principal objetivo es facilitar la vida diaria, los recursos, las estructuras, los conocimientos, y la cultura.

Nuestro país no está completamente preparado para estos cambios, ya que necesita corregir los problemas que se derivan de la introducción del GE. Se debe, principalmente, trabajar en el cambio cultural desde el principal órgano rector, el gobierno, y destinar

un valor mayor del presupuesto para mejorar la infraestructura y capacitación del GE. Por parte de la ciudadanía, esta debe aceptar y buscar acceder a la mayor información de estas nuevas tecnologías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- Alonso, G. V. (1997). *Elementos para el análisis de capacidades estatales*.
- Avilés, J. M. (2012). Impactos del gobierno electrónico en los programas sociales de transferencia condicionada de renta. *Impactos del gobierno electrónico en los programas sociales de transferencia condicionada de renta*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3967/1/S1200073_es.pdf
- Balseca, A. S. (2014). Diseño del modelo de gestión de seguridad de la información del sistema ERP de EP Petroecuador de acuerdo con norma. *Diseño del modelo de gestión de seguridad de la información del sistema ERP de EP Petroecuador de acuerdo con norma*. <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/8152/1/AC-GRT-ESPE-047641.pdf>
- Caïs, J. (1997). *Metodología de análisis comparativo*. Madrid: Editorial Centro de Investigaciones Metodológicas.
- Calderón, C. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Castoldi, P. (2015). El gobierno electrónico como un nuevo paradigma de administración. *Primer diario Jurídico* <https://www.yumpu.com/es/document/view/40069011/el-gobierno-electronico-como-un-nuevo-paradigma-de->
- Cepal (2020). Ecuador - Sistema político electoral. <https://oig.cepal.org/es/paises/12/system>
- Cerillo, A. (2005). *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Comercio. (2020). Candidatos presidenciales 2021. <https://www.elcomercio.com/pages/candidatos-presidenciales-2021.html>
- Completa, E. (2017). *Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?*
- Concha, A. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. *El gobierno electrónico en la gestión pública*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf
- Constitución de la Republica del Ecuador (2008).
- Contraloría General del Estado (2012). *Manual de auditoría de gestión*.
- Costa Sosa, P. (2010). *El servicio civil en el Ecuador*.
- Dassen, N., y Cruz Vieyra, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Democracia, I. (2011). Instituto de la Democracia. *Instituto de la Democracia*. http://institutodemocracia.gob.ec/?page_id=293
- Desarrollo, S. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo*.
- Economía Fiscal Presupuesto y Finanzas Estatales (2015). *Librería editorial*.
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019). *El principio de la propensión marginal al consumo*. NEMDU.
- Consejo Nacional Electoral (2008). CNE. *CNE*. <http://cne.gob.ec/es/institucion/mision-y-vision>
- Consejo Nacional Electoral (2020). CNE. *CNE*. <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5399-cne-aprueba-disenos-de-papeletas-y-documentos-electorales-para-consulta-popular-en-cuenca>

- Consejo Nacional Electoral (2020). CNE habilita sistema de consultas web para que ciudadanía conozca si es Miembro de Junta Receptora del Voto. <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5356-cne-habilita-sistema-de-consultas-web-para-que-ciudadania-conozca-si-es-miembro-de-junta-receptora-del-voto>
- Consejo Nacional Electoral (2020). Calendario electoral. *Calendario electoral*. <http://cne.gob.ec/images/d/2020/Calendario.jpg>
- El País (2020). Ecuador marca un récord de candidatos presidenciales con 17 inscritos para las elecciones de 2021. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-10-09/ecuador-marca-un-record-de-candidatos-presidenciales-con-17-inscritos-para-las-elecciones-de-2021.html>
- Donnell, G. (1994). *Democracia delegativa*. National Endowment for Democracy and The Johns.
- Enighur (2012). Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares urbanos y rurales https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Encuesta_Nac_Ingresos_Gastos_Hogares_Urb_Rur_ENIGHU/ENIGHU-2011-2012/EnighurPresentacionRP.pdf
- Espinoza, J. Y. (2011). Gobierno electrónico. <http://bvirtual.uce.edu.ec:2057/visor/45594>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista de Ciencias Sociales*.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2017). Observatorio socioambiental. http://www.flacso.org.ec/docs/WP_005_AndradeM_01_2.pdf
- Finanzas Públicas (2012). Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.

- Freigedo, M. (2015). *Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privada: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo*.
- García, A. (2020). Presupuesto para comicios 2021, elecciones. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/finanzas-presupuesto-comicios-2021-elecciones.html>
- Gasto Público (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, 77-102.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2017). Datos Abiertos. Obtenido de <http://www.datosabiertos.gob.ec/>
- Godoy, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Grande, J. (2002). La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico. una propuesta integradora. *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 52.
- Gustavo, Q. (1984). *El servicio civil de carrera*.
- Iacoviello, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador. En *B. I. Desarrollo*. Quito.
- Kemp, S. (2019). We Are Social. <https://wearesocial.com/blog/2019/01/digital-2019-global-internet-use-accelerates>
- La Economía del Sector Público (1988). Antoni Bosch. editor, S.A.
- Laporta, R. (2016). Costos y gestión empresarial. (E. Ediciones, Ed.). <http://bvirtual.uce.edu.ec:2057/visorepub/47091>

- Lattuada, M. (2011). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea*. ISSN: 2250.
- Leos, G. (1984). *El servicio civil de carrera*.
- Llorente (2009). *La política como vocación*. Alianza.
- Luis, R. (2016). El Estado del Buen Vivir Bono de Desarrollo Humano. https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/investigaciones/aseguramiento_no_contributivo/el_estado_del_buen_vivir_bono_de_desarrollo_humano.pdf
- Macroeconomía: un enfoque latinoamericano (2017). Ecoe Ediciones Ltda.
- Martínez, D. (2017). Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-el-Bono-de-Desarrollo-Humano-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.p>
- Maslove, P. (1988). *El presupuesto y sus raíces*.
- Medina, J. (2010). *Manual de ciencia política*. Universitaria de Buenos Aires.
- MIES (2018). Políticas públicas, bonos y pensiones benefician a sectores vulnerables en Ecuador. *Políticas Públicas, Bonos y Pensiones Benefician a Sectores Vulnerables en Ecuador*. <https://www.inclusion.gob.ec/politicas-publicas-bonos-y-pensiones-benefician-a-sectores-vulnerables-en-ecuador/>
- MINTEL (2018). ONU E-Government Survey 2016. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/evolucion-del-gobierno-electronico-ecuadoriano/>

- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización y su entorno*. Ariel S. A.
- Modelo multidimensional de medición del gobierno electrónico (2015). Modelo multidimensional de medición del gobierno electrónico. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3570/1/S2007079_es.pdf
- Multiplicador keynesiano y teoría de la liquidez política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible (2011). *Internacional del Mundo Económico y del Derecho*.
- Nacional, A. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Ecuador.
- Naser, A. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. *Cepal*, 43.
- Naser, A. (2015). Gobierno Electrónico y Gestión Pública. https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/Gobierno_Electronico_ANaser.pdf
- Orellana, O. (1991). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*.
- Pachano, S. (2002). El proceso electoral de Ecuador. *El proceso electoral de Ecuador*.
- Palacio-Fierro, A., Guadalupe, J., Mantilla, D., y Revelo, E. (2018). Utilización de controles, auditorías administrativas y sistemas de gestión de la calidad en las PYMES. *CienciAmérica*, 7(1). <http://201.159.222.118/openjournal/index.php/uti/article/view/154>
- Peña, M. (2013). Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación como herramientas. <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11312/1/ZartaPenaMariaAngelica2013.pdf>

- Pinto, J. (1995). *Introducción a la ciencia política*. Universitaria Buenos Aires.
- Pinto, J. (2005). *El Estado. Introducción a la ciencia política*.
- Poviña, A. (1978). *Manual de sociología*. ASTREA.
- Primicias (2020). Menos ecuatorianos están habilitados para votar en las elecciones 2021. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/menos-ecuatorianos-estan-habilitados-para-votar-en-las-elecciones-2021/>
- Pública, M. (2020). Situación Nacional por COVID-19. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/12/INFOGRAFIA-NACIONALCOVID19-COE-NACIONAL-08h00-18122020-1.pdf>
- Pública, S. (2014). Plan Nacional del Gobierno Electrónico. <https://ec.okfn.org/files/2014/12/PlanGobiernoElectronicoV1.pdf>
- Quiroga, G. (1984). *El Servicio Civil de Carrera*.
- Ramió Matas, C., y Salvador, M. (2005). *Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas*.
- Rodríguez, G. (2004). Gobierno Electrónico: Hacia la modernización y transparencia de la gestión pública. *Revista de derecho*, 23.
- Rosatti, H. (2002). *El origen del Estado*. Rubinzal-Culzoni.
- Rosatti, H. (2011). *Tratado de Derecho Constitucional*. Rubinzal.
- Sánchez, J. (2015). Gobierno electrónico en América Latina. <http://bvirtual.uce.edu.ec:2057/visor/46533>
- Sánchez-Sánchez, P. (2016). Metodología para la comparación de sistemas de planificación. <http://www.scielo.cl/pdf/ingeniare/v25n3/0718-3305-ingeniare-25-03-00547.pdf>
- Sartori, G., y Morlino, L. (1994). *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

- Senplades, S. (2017). Plan Nacional para el Buen Vivir. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf>
- Senplades (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*.
- Sierra Bravo, R. (1984). *Ciencias sociales. epistemología, lógica y metodología. Teoría y ejercicios*. Madrid: Editorial Paraninfo.
- Social, M. (2019). Transferencias monetarias no contributivas. <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>
- Social, M.(2019). Base legal. <https://www.inclusion.gob.ec/base-legal-bdh/>
- Universo (2020). Padrón electoral se cierra con 13 099 150 personas para comicios generales del 2021. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/18/nota/7946818/elecciones-presidenciales-ecuador-2021-registro-electoral-padron>
- Vedia, A. (1984). *Derechos Constitucional y Administrativo*. Buenos Aires: MACCHI.
- Viera, L. (2018). Los beneficiarios del Bono Variable son familias que actualmente reciben el Bono de Desarrollo Humano. <https://radiohuancavilca.com.ec/noticias/2018/01/05/los-beneficiarios-del-bono-variable-familias-actualmente-reciben-bono-desarrollo-humano/>
- Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*. Winckelmann.
- Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Santiago de Chile.
- Zambrano-Yépez, C. (2019). Ranking de gobierno electrónico en los GAD provinciales del Ecuador y municipales de Manabí. *Dominio de las Ciencias*, 20.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 39-64.







ISBN: 978-9942-821-59-1

