PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

Análisis de la política pública de inversión pública en el Ecuador durante el periodo 2008-2015

José Luis Chávez Salinas

joseluischavez1396@hotmail.com

Directora: Econ. Verónica Cordero

vicordero@puce.edu.ec

Quito, mayo de 2020

Resumen

La presente disertación busca entender como la nueva participación del Estado ecuatoriano a partir del año 2007 influyó dentro de la política de inversión pública en el país entre el año 2008-2015. Para ello, es necesario determinar los factores que ayudaron a que el Estado participe de manera más protagónica dentro de la economía del país a partir del periodo descrito. Es también fundamental realizar un análisis de los sectores que estuvieron envueltos dentro de la política de inversión pública, es decir, aquellos a los cuales se les destinó mayores recursos económicos por parte del Estado, por lo cual, también se detallará los principales causantes para que el Estado haya tenido mayores ingresos y pueda gestionar esta política. La investigación se plantea luego de que haya finalizado el periodo de gobierno del movimiento político "Alianza País", lo cual cuestiona como se dirigió y gestionó la política de inversión pública debido a que hasta el momento sólo se dispone de datos y cifras respecto a lo descrito y no de un análisis específico. A grandes rasgos, se puede señalar que los resultados brindan un escenario disperso en cuanto a la política ya que la misma se enfocó en direccionar la mayor cantidad de recursos hacia proyectos de inversión pero sin tener en cuenta la calidad de la misma. Con el objetivo de mantener un análisis global de la situación, el método de investigación fue principalmente cualitativo. Las entrevistas a profundidad y la estadística descriptiva fueron los otros insumos utilizados para este fin.

Palabras clave: Inversión pública; Estado; Producto Interno Bruto; Empleo; Gasto Social; Escenario Macroeconómico; Calidad de Inversión.

Agradecimientos

A mis padres y hermanos, quienes con su amor y fortaleza, me han apoyado en cualquier circunstancia y objetivo de mi vida. Siempre estaré infinitamente agradecido por su ejemplo y sacrificio.

A los profesores y profesoras de la facultad, quienes con su trabajo forman los mejores profesionales del país.

Un especial agradecimiento a Verónica Cordero, quien con su excelente dirección ha logrado que sea posible este trabajo.

Análisis de la política pública de inversión pública en el Ecuador durante el periodo 2008-2015

Resumen....2
Introducción....7
Preguntas y objetivos....9
Pregunta General....9
Preguntas Específicas....9
Objetivo General....9
Objetivos Específicos....9
Metodología de trabajo....10
Estrategia de investigación....10
Procedimiento metodológico....10
Fuentes de información....10
Fundamentación teórica....13
El Estado y su participación dentro de la economía....13
Escuela Keynesiana....15
Aporte de Michael Kalecki....18
Escuela Neoclásica....20
Escuela Neoinstitucionalista....22
Autores contemporáneos....23
Aporte de Joseph Stiglitz....23
Aporte de Paul Krugman....30
La inversión pública....32
Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)....34
Capítulo 1: Factores decisivos para una mayor intervención del Estado dentro de la economía ecuatoriana....36
1.1 Revisión Histórica....36
1.1.2 El Consenso de Washington y su incidencia en el Estado de la economía ecuatoriana....37
1.2 Modernización del Estado....38
1.2.1 Un nuevo Estado ecuatoriano....40
1.3 Los factores del cambio de la participación del Estado....41
1.3.1 Esquema macroeconómico....42
Capítulo 2: La inversión pública en el Ecuador, sectores más relevantes dentro de la política....57
2.1 El Estado y la inversión pública en el contexto ecuatoriano....57
2.2 Inversión pública: sectores....59

2.3 Distribución de la inversión pública 73
Capítulo 3: Factores que incidieron en el aumento de recursos económicos destinados hacia la política de inversión pública 79
3.1 Factores políticos 79
3.2 Factores Económicos 85
Conclusiones 91
Recomendaciones 94
Referencias bibliográficas 95

Índice de gráficos, cuadros y tablas

Gráfico Nº1. Modelo del multiplicador 17
Gráfico Nº2. FBKF Público y Privada, porcentaje del PIB (2000-2015) 41
Gráfico Nº3. Crecimiento del PIB (%anual) (1979-2007) 42
Gráfico Nº4. Tasa de desempleo, total (% de participación total en la fuerza laboral) (estimación nacional) (1995-2007) 44
Gráfico Nº5. Pobreza a nivel nacional por ingresos (%, 2000-2007) 46
Gráfico Nº6. Total del servicio de la deuda (% del PIB, 2000-2007) 47
Gráfico Nº7. Deuda Total/PIB (%, 2000-2007) 48
Gráfico Nº8. Gasto social del gobierno central (% del PIB) (2000– 2007) 49
Gráfico Nº9. IVA e IR (% de recaudación impositiva neta) (2000– 2007) 50
Gráfico Nº10. Presión fiscal (2000– 2007) 51
Gráfico Nº11. Índice de Gini (1998– 2007) 52
Gráfico Nº12. Inversión pública hacia sector educación (%, respecto al total de inversión pública) ... 61
Gráfico Nº13. Inversión pública hacia sector salud (%, respecto al total de inversión pública) 62
Gráfico Nº14. Inversión pública en protección social (%, respecto al total de inversión pública) 64
Gráfico Nº15. Inversión pública hacia desarrollo urbano y vivienda (%, respecto al total de inversión pública) 65
Gráfico Nº16. Inversión pública hacia energía y recursos naturales no renovables (%, respecto al total de inversión pública) 68
Gráfico Nº17. Inversión pública hacia defensa nacional (%, respecto al total de inversión pública) ... 69
Gráfico Nº18. Inversión pública hacia telecomunicaciones (%, respecto al total de inversión pública) 71
Gráfico Nº19. Inversión pública en el sector agropecuario (%, respecto al total de inversión pública) 72
Gráfico Nº20. Distribución de la inversión pública (2008-2015) 73
Gráfico Nº21. Inversión pública por sectores, % promedio respecto al total (2008 – 2015) 76
Gráfico Nº22. Presupuesto General del Estado como porcentaje del PIB Real (2008-2015) 85
Gráfico Nº23. Precio del barril de petróleo y PGE (2008-2015) 86
Gráfico Nº24. Precio del barril de petróleo e inversión pública (2008-2015) 87
Gráfico Nº25. Recaudación tributaria respecto al PIB real (2006-2015) 88

Cuadro Nº1. Marco de Inversión Pública en Ecuador 74

Tabla Nº1. Fuentes de información 12
Tabla Nº2. Factores para la participación del Estado en la economía 31
Tabla Nº3. Ejecución Inversión Pública por Sectorial, % promedio (2008-2015) 77
Tabla Nº4. Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública 83

Introducción

Durante los años 80´s y 90´s e inicios del siglo XXI, América Latina se caracterizó por adoptar medidas económicas recomendadas por el Consenso de Washington (WC, por sus siglas en inglés), teniendo como objetivo principal dentro de estas medidas el desarrollar un marco que permita un ajuste estructural dentro de la economía en vista de la crisis de deuda que se presentaba en los países de la región en ese entonces. La base de apoyo para estas medidas fue la escuela neoliberal conjuntamente, con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (Gentili, 1998: 103). Dentro de las políticas del WC se puede encontrar, la disciplina fiscal, con el objetivo de reducir los déficits fiscales de los gobiernos, el reordenamiento de prioridades dentro del gasto público, es decir la disminución del gasto, reformar el sistema tributario para que así aumente la recaudación de tributos por parte del fisco, liberalizar el sistema financiero, el comercio y la inversión extranjera, privatizar empresas que pertenecen al Estado para así reducir el gasto corriente, desregular las actividades que gestionaba el Estado y por último generar derechos de propiedad dentro de la economía (Rangel y Garmendia, 2012: 1-7). Se puede apreciar entonces que, para poder llevar a cabo este modelo, era indispensable reducir el tamaño del Estado hasta que prácticamente su participación dentro de la economía sea nula.

En consecuencia, las acciones de política que puede manejar el Estado se ven limitadas con estas propuestas. Un ejemplo de lo descrito es lo que sucedió con la inversión pública en América Latina, según cifras de la CEPAL, la inversión pública como porcentaje del PIB, cayó del 3.9% al 0.9% entre el periodo que va de 1989 hasta el 2006. En si no era un porcentaje alto de inversión en 1989, teniendo en cuenta otras variables como el gasto público, que en promedio en 1990 representaba alrededor del 11% del PIB; sin embargo, con las medidas que se adoptaron en ese entonces, ayudaron a que se reduzca aún más el porcentaje de inversión respecto al PIB.

Específicamente, en el caso ecuatoriano, luego de la etapa vivida a partir de los años 80´s hasta el 2006, donde se aplicaron medidas del WC como el incremento de las tarifas eléctricas y del precio de la gasolina; la privatización de empresas de áreas estratégicas; la privatización de la política social, la descentralización de la educación y tercerización de algunos servicios; así como, intentos de financiación por parte de la sociedad civil de los programas de salud orientados a la atención primaria, el entregar a seguros privados la gestión de los fondos de seguridad social, la liberalización del mercado financiero, la supresión de subsidios y aumento de tarifas al gas natural, electricidad y combustible; dieron como resultado una de las peores crisis económicas vividas en el país en el año 1999 con el feriado bancario, aquí se denotó que el Estado ecuatoriano si tenía incidencia dentro de la economía pero con actividades ajenas a la búsqueda de un modelo de desarrollo y crecimiento económico, más bien impartía actividades de salvataje hacia los bancos del país, es decir el Estado estaba más preocupado por poder salvar a la banca ecuatoriana en ese entonces, que poder aplicar una política económica que incida en mejoras de la economía (Acosta, 2001: 157-202). Finalmente, para el año 2006, que fue el último donde se aplicó la receta neoliberal, el escenario macroeconómico se encontraba de la siguiente manera. El PIB real entre el año 2000 y 2006, tenía una tasa de crecimiento anual promedio del 4.79%, pero entre el 2006 y 2007, esta tasa cayó al 2.7%. En temas laborales, para el año 2007 la tasa de desempleo fue del 9.79%, una cifra que va acorde al promedio de América Latina y el Caribe, ya que el promedio de la región fue del 7.17% en el mismo año. Respecto a indicadores socioeconómicos, la pobreza a nivel nacional por ingresos fue del 36.7% en el 2007, cifra alarmante ya que más de un tercio de la población ecuatoriana era pobre (BCE, 2011).

En cuanto a la variable de análisis de la presente investigación, en el periodo que va del año 2000 al 2006, la inversión pública representó en promedio el 5.36% del PIB real, es decir se mantuvo por encima del promedio de América Latina, y presentó un crecimiento anual promedio del 4.85%, así mismo, se puede decir que el promedio de crecimiento anual de la inversión pública entre el 2000 y 2006 fue mayor al del crecimiento del PIB, ya que éste fue del 4.79%. No obstante, a pesar de mostrar cifras positivas, la inversión pública del Ecuador, si se toma en cuenta la inversión privada, existe una brecha entre ambas inversiones de alrededor de 6 mil millones de dólares, lo que denota que la participación del sector privada era más fuerte que la del sector público, por lo menos en temas de inversión.

En este contexto, en el año 2007 se posesiona como presidente de la república el Econ. Rafael Correa, a través del movimiento político "Alianza País", con varios objetivos, uno de ellos aplicar una nueva corriente ideológica política de izquierda, basada en el Socialismo del Siglo XXI, donde la participación del Estado y el sector público dentro de la economía pudiera ser más protagónica a diferencia de años anteriores. Uno de los instrumentos que serían más utilizados dentro de la gestión de este nuevo gobierno sería la inversión pública, es por eso que se puede apreciar, según cifras del BCE, que entre el periodo de 2008 al 2015, la inversión pública tuvo un crecimiento anual promedio del 18.86%, esto es casi 4 veces más que en el periodo anterior descrito (2000-2006), de la misma forma, dicha inversión pasó a representar en promedio el 8.03% del PIB entre el año 2008 y 2015, y su ritmo de crecimiento fue altamente superior al del PIB, ya que el de esta variable fue del 3.74% en promedio.

Entonces a partir de este suceso, nace el objetivo por realizar un análisis de la política de inversión pública en el Ecuador en el periodo 2008-2015. En el primer capítulo se analizará el contexto macroeconómico del país hasta el año 2007, ya que el mismo fue uno de los justificantes para que el nuevo gobierno, a través de una mayor intervención estatal, aumentara los recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) destinados hacia inversión pública. Por otro lado, en el segundo capítulo ya se analizará específicamente a la inversión pública y los sectores económicos en que estuvo inmersa esta variable durante el periodo específico de la presente investigación que es 2008-2015. Finalmente, en el tercer capítulo se tomará en cuenta los factores que ayudaron a que el gobierno pueda disponer de mayores recursos en el periodo de análisis y que reformas se realizaron en torno a la política de inversión, ya que como se observó el monto de inversión aumentó significativamente respecto a periodos anteriores.

En este sentido, se buscó generar un trabajo investigativo que contribuya a entender el proceso de la política de inversión pública en el Ecuador, teniendo en cuenta sus transiciones respecto a periodos anteriores, la planificación, directrices y nuevas funciones que se le brindó al Estado con el nuevo gobierno del año 2007, al igual que los sectores que se encuentran dentro de la gestión de esta política y los factores que ayudaron a que se pueda desarrollar este instrumento durante el periodo 2008 al 2015.

Preguntas y objetivos

Pregunta General

- ¿Cuál es el análisis del proceso de la política de inversión pública en el Ecuador teniendo en cuenta una mayor intervención del Estado dentro de la economía durante el periodo 2008-2015?

Preguntas Específicas

- ¿Qué factores ayudaron a justificar una mayor intervención del Estado dentro de la economía ecuatoriana previo al periodo 2008 - 2015?

- ¿Cuáles sectores de la economía estuvieron inmersos en el proceso de la política de inversión pública en el Ecuador durante el periodo 2008-2015?

- ¿Debido a que factores se pudo dirigir mayores recursos económicos hacia la política de inversión pública en el Ecuador durante el periodo 2008-2015?

Objetivo General

- Analizar el proceso de la política de inversión pública en el Ecuador teniendo en cuenta una mayor intervención del Estado dentro de la economía durante el periodo 2008-2015.

Objetivos Específicos

- Determinar qué factores ayudaron a justificar una mayor intervención del Estado dentro de la economía ecuatoriana previo al periodo 2008-2015.

- Analizar los sectores de la economía que estuvieron inmersos en el proceso de la política de inversión pública en el Ecuador durante el periodo 2008-2015.

- Identificar los factores que ayudaron a dirigir mayores recursos económicos hacia la política de inversión pública en el Ecuador durante el periodo 2008-2015.

Metodología de trabajo

Estrategia de investigación

La investigación cualitativa se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto (Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 364). Es por esto que, para entender la lógica prevaleciente en el diseño y proceso de ejecución de las políticas del gobierno ecuatoriano en cuanto a la inversión pública, es necesario comprender el contexto político, institucional, económico y social a través de un razonamiento inductivo, es decir, partir de un análisis particular para conducir a lo general. (Izcara, 2014: 11-12). Visto esto, se toma en cuenta este enfoque, dadas las múltiples realidades subjetivas relacionadas con el tema de estudio, se habla de diversos factores, tanto de índole económica, política, social e institucional, que pueden brindar un análisis integral sobre las decisiones del proceso de política de inversión pública efectuadas en Ecuador del 2008 al 2015.

Así mismo, el enfoque de la investigación será de orden inductivo y exploratorio. Es exploratoria ya que como se evidenció en el estado del arte, no existen investigaciones en cuanto al tema a estudiar, donde se aborde una metodología cualitativa donde estén inmersos varios factores y sectores de política pública. Por otro lado, es inductiva ya que, en busca de los objetivos planteados de la presente disertación, se requiere realizar un análisis de la evidencia empírica y teórica partiendo de lo particular a lo general para así determinar una gran variedad de conclusiones.

Procedimiento metodológico

La investigación sigue un diseño sistemático para el análisis de la información y datos disponibles, este diseño es un proceso no lineal puesto que los pasos son flexibles de acuerdo con cómo se vaya desarrollando la investigación. A grandes rasgos se puede decir que, el análisis consiste en tres etapas técnicas: i) la simplificación de la información; ii) la categorización de esta, y iii) la redacción del informe de resultados (Izcara, 2014: 14-15).

Por tanto, se inicia con la recolección de los datos para posteriormente mostrar un esquema de interrelaciones que abre el debate para entender a qué respondían las decisiones de política de inversión en Ecuador, en el periodo de análisis, a través de comparaciones con basamento teórico y empírico, y de esta manera poder obtener un amplio entendimiento del fenómeno en cuestión.

Fuentes de información

El proceso de recolección de datos se basará tanto en fuentes primarias como secundarias de información. Las primeras serán libros, revistas, artículos y entrevistas semiestructuradas que se realizará a personas que tengan una alta variedad de información sobre lo que se está investigando. Para la selección de los entrevistados, según Izcara (2014), esto es una decisión que se formula en el transcurso de la investigación y durante el proceso de obtención de la información de esta. Es así como, para seleccionar a los entrevistados se debe tomar en cuenta dos aspectos, su conocimiento y

aptitud para informar sobre la temática específica relacionada con los objetivos de la presente investigación. Es decir, los entrevistados cumplirán con las condiciones de un informante clave dentro de la investigación. En cuanto al número de entrevistados, Izcara (2014) señala que, esto no es relativo, sino más bien el potencial de cada uno de ellos. Pero si se debe definir un número de entrevistados, lo óptimo se encuentra entre 4 a 10 entrevistados, los cuales estén inmersos en el ámbito académico, político, público y privado del país. El objetivo en sí de las entrevistas es generar un mayor aporte teórico sobre los factores que apoyan o no la participación del Estado dentro de la economía, así mismo, se busca precisar con más profundidad los sectores que estuvieron inmersos dentro de la política de inversión pública, y finalmente, debido a que los entrevistados conocen de manera directa la realidad económica del país, se pretende especificar los factores que ayudaron a que se haya elevado el nivel de inversión pública durante el periodo 2008 – 2015.

Para esto, se realizaron cuatro entrevistas a expertos analistas en diferentes temas. La metodología fue hacer 5 preguntas generales a todos los entrevistados, quienes fueron los siguientes:

Fernando Rodríguez
Ex profesor de economía en la Pontifica Universidad Católica del Ecuador

Daniela Delgado
Profesora de economía en la Universidad de las Américas

Lenin Parreño
Representante de la CAF en Ecuador

Luis Espinosa
Profesor de economía en la Universidad San Francisco de Quito

Las preguntas realizadas a todos los entrevistados fueron:

1. ¿Cree usted que fue necesaria la nueva participación del Estado en el Ecuador desde el año 2007?

2. ¿Qué factores fueron determinantes para que se hayan incrementado los ingresos del Estado y por ende se haya podido aumentar el nivel de inversión pública en el país entre el año 2007 – 2015?

3. ¿Qué sectores de la economía ecuatoriana cree usted fueron dónde más se debió haber invertido?

4. ¿Teniendo en cuenta que la mayoría en lo que se invirtió fue en infraestructura, equipamiento y maquinaria (63% en infraestructura, 32% equipo y maquinaria, respecto del total), cree que la política de inversión pública haya sido bien priorizada?

5. ¿Recomendaría otro tipo de política pública de inversión en el país, teniendo en cuenta la que se desarrolló durante el año 2007 hasta el 2015?

Para sintetizar toda la información de los entrevistados, se percibieron los elementos más relevantes de cada entrevista, para que de esta forma se logre desarrollar evidencia fundamentada que responda a las

preguntas planteadas, tal y como lo describe Gaínza Veloso (2006). Cabe destacar que a pesar de los esfuerzos realizados, no se logró tener una entrevista con miembros del actual gobierno para así poder ahondar de manera más precisa el tema de la política pública de inversión.

Por otro lado, se utilizarán fuentes secundarias como portales web de instituciones públicas, privadas y gubernamentales y organismos internacionales, donde se puede encontrar datos, cifras, cuadros y gráficas acerca del tema que va a ser estudiado. A continuación, en la tabla N°1 se evidencia lo explicado:

Tabla Nº1. Fuentes de información

Institución u Organismo	Portal Web
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	• Plan Anual de Inversiones: series históricas. • Sistema Nacional de Información (SIN) • Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador (SICES)
Directrices de inversión pública	• Plan Anual y Plurianual de Inversión Pública en Ecuador: presupuestos, proyectos y metodología de inversión pública.
Banco Central del Ecuador (BCE)	• Manual: Formación Bruta de Capital Fijo, Presupuesto General del Estado y Deuda Interna y Externa.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	• CepalStat
Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador (INEC)	• Archivo Nacional de Datos y Metadatos Estadísticos (ANDA)
Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador	• Estadísticas Fiscales
Banco Mundial	• Estadísticas Macroeconómicas

Fundamentación teórica

En busca de los objetivos de la presente investigación, la fundamentación teórica se encuentra dividida en tres partes. En primer lugar, se revisará el debate teórico sobre la participación del Estado dentro de la economía. Posteriormente, se ahondará sobre la definición en sí de lo que es la inversión pública y finalmente se indagará sobre los posibles sectores en los cuales el Estado debería direccionar sus recursos de inversión pública para así poder analizar el contexto ecuatoriano. Así mismo, el objetivo con este apartado es que se pueda delimitar el problema de la investigación.

El Estado y su participación dentro de la economía

Esta disertación tiene como objetivo analizar como una mayor participación del Estado dentro de la economía pudo incidir dentro del proceso de la política de inversión pública, partiendo que el Estado tiene un rol de ser un organismo que está constituido por varias instituciones como el gobierno central, empresas públicas o entes regulatorios que en conjunto se encargan de administrar, satisfacer y regular las necesidades que tienen las personas.

Desde este punto de vista, es necesario revisar aquellas escuelas de pensamiento que sustenten este tipo de análisis, dejando de lado la visión ortodoxa de la teoría, ya que la misma no le brinda un rol protagónico ni intervencionista al Estado dentro de la economía. No obstante, dado que buena parte de nuestra condición actual se explica por el manejo que históricamente se le ha dado a la economía ecuatoriana, y que a partir de los años 80´s este manejo respondió a un pensamiento clásico y neoclásico, es fundamental ampliar el espectro de la revisión teórica. A continuación, se visualizan los principales aportes de diferentes escuelas económicas al tema de la participación del Estado y cuales factores han sido determinantes para que este ente deba o no estar participando dentro de la economía desarrollando política pública dentro de la misma. Muchos autores y escuelas quedan por fuera de esta sección, sin embargo, se ha incluido los más relevantes para esta disertación.

El Estado

Para poder profundizar sobre las corrientes de pensamiento que analizan y brindan sus puntos de vista sobre la participación del Estado en la economía, es necesario dejar en claro la definición de qué es el Estado ya que este organismo puede adquirir varios conceptos, dependiendo de la corriente económica que se tome en cuenta. Por lo tanto, varias son los autores en economía que brindan su definición sobre lo que es un Estado, un ejemplo es Joseph Stiglitz o John Maynard Keynes, pero debido a la similitud de cómo se definió al Estado dentro de la nueva constitución del Ecuador a partir del año 2008, se tomará en cuenta la definición de Stiglitz.

Según Stiglitz (2000) el Estado es un organismo que lo integran varias instituciones como el Parlamento, el Gobierno, el Tribunal Supremo y una amplia gama de organismos públicos autónomos. En el caso de los países de occidente, la estructura del Gobierno es descentralizada, es decir el Estado dispone de varias esferas de actuación. Específicamente, la local, la provincial, la regional o

autonómica, según los casos, y la central. Dicho esto, una de las varias actividades que puede llegar a tener a su cargo el Estado es asegurar la defensa nacional, la emisión de dinero a través de una institución como el Banco Central o la regulación del mercado internacional e interregional de un país. Si es que se dispone de un Estado descentralizado, como es el caso ecuatoriano, Stiglitz explica que los municipios suelen ser los responsables del manejo y aseguramiento de educación, de la asistencia social, de los servicios de policía y de bomberos y de la provisión de otros servicios locales, como bibliotecas, alcantarillado y recogida de basuras. Cabe recalcar que las tareas expuestas pueden estar distribuidas según lo que diga la ley o legislación de cada país. Es decir, en algunos casos la educación, la salud o el servicio de alcantarillado puede estar encargado en manos del sector privado y el Estado no tiene ninguna interferencia u obligación de brindar estos servicios, todo depende de lo que la constitución establezca en cada nación (Stiglitz, 2000: 19). Por ejemplo, en España un porcentaje de la educación puede ser trasladada hacia comunidades autónomas y el otro porcentaje manejado por el Gobierno central. Otro caso, pero tomando en cuenta un rol activo del Estado en la regulación o realización de tareas económicas puede ser Estados Unidos, donde según su constitución, ésta le brinda la potestad al Gobierno Federal de controlar a todas las empresas que realizan comercio interestatal (Stiglitz, 2000: 20).

Otro punto importante para tener en cuenta es entender que instituciones entran o califican como parte de un Estado, anteriormente se dijo que pueden ser organismos u empresas públicas autónomas. Sin embargo; puede existir una empresa pública que realice actividades como la entrega de licencias de conducir o la distribución de energía eléctrica a diferentes segmentos de una población, pero pueda que dichas empresas, la mayoría de sus acciones sean propiedad de empresas privadas. Por lo tanto, como el Estado es un conjunto de instituciones se debe distinguir cuales entran en este organismo y cuales son un conjunto del sector privado. Primeramente, cuando una institución o empresa es pública o parte del Estado, la autoridad encargada de direccionar estas entidades suele ser elegidas por una persona que ya fue elegida en un proceso electoral o democrático. De tal manera, la legitimidad de la persona que ocupa un cargo público yace directa o indirectamente de un proceso electoral. Por el contrario, en el caso de una empresa asociada al sector privado, el presidente o director encargado de la gestión de la empresa es elegido por la junta de accionistas de la compañía. En segundo lugar, las instituciones asociadas a un Estado pueden llegar a tener la facilidad y derechos de exigir bienes que tengan un valor de uso, como propiedades, dinero a través de algún impuesto como el IVA (Impuesto al Valor Agregado) o tierras para desarrollar alguna actividad pública. Es fácil poder observar que una entidad privada no dispone de estos derechos de coerción (Stiglitz, 2000: 20).

En definitiva, se puede definir al Estado como un organismo que está constituido por varias instituciones como el Gobierno central o federal, empresas públicas, entidades regulatorias como una superintendencia, entidades de ley como el tribunal supremo, y que en conjunto se encargan de administrar y satisfacer las necesidades que tienen las personas como por ejemplo a través de la salud pública, la educación, el alcantarillado, el acceso a agua potable, la defensa nacional, entre otras, y que esto en algunos casos le brinda de coerción sobre los habitantes de una nación.

Según todo lo definido en cuanto a Estado por parte de Stiglitz, se encuentra una relación respecto a cómo se definió al Estado ecuatoriano a raíz de la creación de una nueva constitución en el año 2008, tal como se mencionó anteriormente. Dicha constitución definió, a través de su artículo 1, al Ecuador y su Estado de la siguiente manera:

"*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible"*

En este sentido, la definición de Estado según la constitución del Ecuador en el año 2008 cumple con varias características que dispone o puede tener un Estado según Stiglitz. Primeramente, el Estado ecuatoriano es descentralizado, es decir las juntas parroquiales, los consejos municipales, metropolitanos, provinciales o regionales gozan de autonomía política, administrativa y financiera, tal como lo expone el artículo 238 de la constitución. Por otro lado, el Estado se gestiona por medio de órganos de poder público, tal como lo define Stiglitz (2000: 19). Y otra de las características que cumple con las definiciones brindadas es que el Estado ecuatoriano puede tener la facilidad de realizar actividades de coerción al momento de disponer de recursos naturales no renovables como el petróleo, y sólo el Estado en sí puede decidir cómo se debe distribuir dicho recurso, algo que una entidad privada difícilmente lo puede hacer.

Una vez que se ha revisado y alineado la definición de lo que es un Estado y en sí que características dispone el mismo dentro de la economía ecuatoriana, es importante analizar los diferentes aportes teóricos de las escuelas económicas respecto a los factores que justifican que exista una participación del Estado dentro de la economía. Cabe recalcar que esto se realiza con el objetivo de determinar los factores precisos que influyeron dentro de Ecuador para que el gobierno del año 2007 haya justificado la nueva participación del Estado dentro de la economía y su gestión.

Escuela Keynesiana

Durante la Gran Depresión de los años 30 en Estados Unidos, la economía se vio completamente desfavorecida, el PIB cayó en más de un cuarto del total, el desempleo alcanzó cifras del 25%, los precios de los productos disminuyeron hasta en un 70% y se registraron caídas de hasta 23 puntos en la bolsa de valores. Esto catalogó a esta crisis como una de las peores de la historia del país norteamericano (Mellor, 2008: 2).

En este escenario, John Maynard Keynes propone que es obsoleto pensar que el libre mercado automáticamente produciría pleno empleo, es decir, que toda persona que se encontrara en búsqueda de un trabajo lo conseguiría en tanto y en cuanto los trabajadores flexibilizaran sus demandas salariales. Así mismo, aseguraba que el libre mercado carece de mecanismos de auto equilibrio que lleven al pleno empleo. Por el contrario, uno de sus principales postulados indica que la demanda agregada, es decir la sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y más que todo el gobierno, sería el motor más importante de la economía de un país (Jahan, Mahmud y Papageorgiou, 2015: 53-54).

Es así que para Keynes uno de los principales factores para que el estado participe en la economía se da cuando la misma está con altos niveles de desempleo, por lo tanto necesita de éste organismo para

que disminuya esta variable y aumente el empleo, y también cuando el producto no se encuentra con buenos índices de crecimiento anual debido a diversos escenarios que se pueden encontrar en el corto plazo, como por ejemplo la falta de incentivos para que los agentes inviertan dentro de la economía (Jahan, Mahmud y Papageorgiou, 2015: 53-54).

Dicho esto, la herramienta principal para la participación puede ser a través de una política pública. Thomas Dye (2008) indica que una política pública es cualquier acción que el Estado escoge hacer o no hacer. De este modo, los Estados regulan disparidades en la sociedad y las organizan para afrontar conflictos con otras sociedades, de tal manera, los miembros de una sociedad se ven inmersos en un entorno donde se distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios, como carreteras o infraestructura que ayude en sus tareas diarias, pero que normalmente se ven restringidos para el uso de estos bienes mediante el pago de impuestos hacia el gobierno. En conclusión, las políticas públicas son las actividades que diseña y gestiona un Estado luego de encontrar una problemática dentro de la sociedad como lo puede ser la pobreza, la falta de servicios públicos, por ende, a través de diferentes herramientas y estrategias, como lo pueden ser un aumento de la inversión o gasto público, busca que satisfacer las necesidades de la problemática descrita, de tal forma, se puede apreciar que una política en si puede llegar a ser la participación del Estado dentro de la economía (Oszlak O y O´Donnell, 1995).

A continuación, se revisará algunos tipos de política pública que señala Keynes, donde el Estado participa de forma directa dentro de la economía. Para este economista, el producto de una economía es la suma de cuatro componentes: consumo, inversión, compras del gobierno y exportaciones netas. Específicamente en la siguiente ecuación se presenta lo mencionado.

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

Donde:

C= consumo

I= inversión

G= compras del gobierno (Gasto)

X – M= exportaciones netas

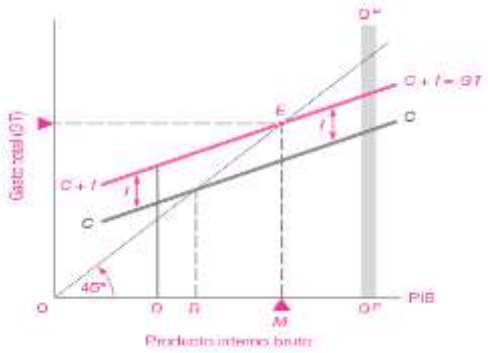
Para que exista cualquier incremento de la demanda agregada, una de las variables descritas tiene que aumentar, en vista que, por la ecuación mostrada, todas tienen una relación directa con el producto. Es importante mencionar como el Estado participaría dentro de estas acciones a través del aumento del gasto o la inversión pública. Por brindar un ejemplo, durante una recesión, suelen interponerse fuerzas poderosas que disminuyen la demanda agregada al caer el gasto. Entonces, al verse deteriorada la economía, la incertidumbre por lo general elimina en gran medida la confianza de los consumidores, quienes disminuyen sus gastos, especialmente en bienes de consumo como una casa o un automóvil. Esa reducción del gasto de consumo puede guiar a las empresas a invertir menos, como respuesta a una menor demanda de sus productos. Así, la tarea de poder lograr aumentar el producto recae en el Estado. Según la teoría keynesiana, la participación estatal es necesaria al momento de querer equilibrar los auges y los ciclos económicos (Jahan, Mahmud y Papageorgiou, 2015: 53-54).

En vez de juzgar los desequilibrios presupuestarios del Estado como algo perjudicial, Keynes defendía que en la economía deben existir políticas fiscales anticíclicas. Es decir, el Estado a través del gobierno central puede realizar políticas públicas que ayuden a impedir o minimizar los efectos de un ciclo económico. Por ejemplo, los keynesianos plantean disponer de un gasto deficitario que sea utilizado para proyectos de infraestructura que demanden mucha mano de obra y así se pueda estimular el empleo y estabilizar los salarios cuando la economía se contrae, y también proponen elevar los impuestos para enfriar la economía y evitar que se produzca una elevada inflación a causa de un crecimiento de la demanda (Jahan, Mahmud y Papageorgiou, 2015: 53-54).

De manera más específica, Keynes desarrolla el modelo del multiplicador donde el hecho de que cada cambio de un dólar en gastos exógenos, en este caso la inversión, lleva a cambios de más de un dólar en el PIB, por lo cual el aumento de la inversión tiene una relación directa con el producto de una economía (Samuelson y Nordhaus, 2010).

Según Samuelson y Nordhaus, el multiplicador podría determinar como la inversión y el consumo interno interactúan con los ingresos para poder obtener el producto nacional. Es así como, para definir dicho producto nacional, se adopta un enfoque de gasto total donde se encuentra la inversión y consumo inmersos. De este modo, dicho efecto se observa en el gráfico N°1.

Gráfico Nº1. Modelo del multiplicador



Fuente: Samuelson y Nordhaus (2010)
Elaboración: Paul Samuelson y William Nordhaus

Dicha gráfica, recibe el nombre de "cruz keynesiana", ya que muestra la forma en que el producto es igual al gasto cuando la curva de gastos cruza la línea de 45 grados. Lo que se quiere destacar de esta gráfica, es que muestra el equilibrio macroeconómico donde el nivel de gasto deseado en consumo de los individuos y de inversión por parte del gobierno es exactamente igual al nivel de producto total. (Samuelson y Nordhaus, 2010).

La conclusión que se busca determinar con la explicación de este modelo no se enfoca en buscar una relación entre el PIB y la inversión pública, sino que más bien brinda una de las justificaciones por las cuales Keynes argumenta que debe participar el Estado en la economía. Como se observó al principio del modelo, se tomó en cuenta variables que forman parte de la demanda agregada y del esquema

macroeconómico de un país, como el consumo, gasto, inversión y ahorro que en conjunto forman parte del ingreso, por ende, en la búsqueda de mantener un buen funcionamiento y equilibrio de estas variables, una de las herramientas para lograrlo es a través de la participación del Estado fomentando la inversión pública para que así se incentive otras variables como el consumo o el gasto de los hogares por brindar un ejemplo, así mismo

Dicho esto, en términos generales y con el fin de delimitar el problema de investigación, se puede apreciar que los factores que explican por qué debe existir una mayor participación del Estado dentro de la economía y en la política pública, según Keynes son los siguientes:

a) Estabilidad Macroeconómica: promover el pleno empleo, estabilizar los precios y estimular la demanda agregada o el producto de la economía.
b) Eficiencia en la asignación de recursos: reducir las fallas del mercado en los ciclos económicos.

Aporte de Michael Kalecki

Michael Kalecki fue un economista contemporáneo a Keynes, mantuvieron ideas muy similares, aunque la base para el estudio de sus teorías fue diferente. En el caso de Keynes, muchas de sus ideas tomaban en cuenta a la escuela clásica, por el contrario, Kalecki se basó en muchos principios de Karl Marx, aquel crítico del capitalismo (Briscioli, 2019). Sin embargo; ambos economistas compartían la idea en común de que el Estado debe participar dentro de la economía

La posición de Kalecki frente a esta participación es la siguiente. Para él, el Estado trabaja como un promotor del consumo. Y ¿Cómo promueve esta variable económica?, a través del incremento de la inversión pública por parte del Estado. Cabe aclarar que Kalecki divide al consumo tanto como para trabajadores como para capitalistas, luego de cualquier proceso, los capitalistas inevitablemente dispondrán de un beneficio (Kalecki, 1973: 67).

Un ejemplo de lo descrito puede ser lo ocurrido en Rusia a fines del siglo XIX y principios del siguiente donde se demostró que en escenarios de atraso económico o poco crecimiento del producto y el empleo, las políticas de inversión impulsadas desde el estado fueron determinantes para la creación de condiciones y estímulos en el desarrollo del sector industrial (Vilas, 2002: 2). Se puede decir que desde los años 30, Kalecki manifestaba lo siguiente: la ampliación del equipo capital, o en otras palabras, el aumento de la riqueza nacional de una economía, está acompañada de una depresión o crisis, y durante el camino de la misma se demuestra que la riqueza adicional sólo dispone de carácter potencial. Esto se justifica por el hecho de que una tajada considerable del equipo capital está ocioso, es decir no está aportando ni haciendo nada, y sólo vuelve a ser útil en la siguiente fase de alza (Kalecki, 1973: 67).

Es importante tomar en cuenta esta afirmación de Kalecki ya que indica que a pesar de incrementar el equipo capital por parte del Estado, a través de la inversión pública, y que esto consigo brinde beneficios al consumo de los trabajadores y capitalistas, siempre existirá la posibilidad de que aparezca una depresión en la economía, ya que la misma no se maneja sólo internamente por sus

políticas sino que también depende de los eventos que ocurran fuera de la economía nacional como una crisis a nivel mundial.

Una vez concluido que las crisis y depresiones están inmersas en cualquier economía, Kalecki argumenta (1973) que el factor por el cual un Estado debería participar en la economía sería para disminuir los efectos que produce una crisis, tales como la pobreza, el aumento del nivel de desempleo, la baja en el consumo de los hogares, entre otros, y el instrumento a utilizar para lograr este objetivo sería la inversión pública, ya que la misma al tener una relación directa con el PIB, puede estimular la demanda agregada, por ende mejorar la economía y dejar de lado la crisis económica descrita (Kalecki, 1973: 68).

Como se mencionó anteriormente, Kalecki partía de muchas ideas de Marx para desarrollar su teoría y esto se puede evidenciar a través de uno de sus enunciados donde él expone que en un sistema capitalista, los empresarios son los que inevitablemente dispondrán de los mayores beneficios, a través de la intervención del Estado, ya que ellos al ser dueños del capital son los forjadores de su propio destino y de la sociedad en sí, y todavía más si es que se toma en cuenta la inyección que produce el Estado en la economía al aumentar la inversión pública en diversos bienes que pueden mejorar la productividad. Dicho esto, los trabajadores son sujetos pasivos dentro de la economía y más aún con un mundo globalizado como el de ahora (Kalecki, 1973: 67).

Dadas estas características de la inversión y sus efectos, según la economista Joan Robinson, partícipe del "Circus "de Keynes en los años 30 y 40, la aceleración del ritmo de inversión real no puede durar ilimitadamente. Existe un momento en el cual el ritmo de inversión y el nivel de beneficios corrientes para de aumentar, sin embargo; dado todo el volumen de producción que se creó a partir de la inversión pública los beneficios indirectamente siguen aumentando. Por ejemplo, pueda que un Estado haya gozado la facilidad de mantener un buen ritmo de inversión durante varios años debido a que el gobierno empezó a recibir grandes cantidades de activos financieros, esto en gran medida por el aumento de la venta de un bien que suministre el Estado como petróleo, pero en los siguientes años se presenta una caída en las ventas de este bien, el Estado ya no tendrá la misma facilidad de suministrar inversión en la economía, por lo tanto, se ve obligado a disminuir la misma. Es cierto, el Estado ya no dispone de esta variable para dinamizar la producción; no obstante, gracias a la inversión de años anteriores el volumen de producción ya es significativo para continuar con varias actividades económicas, es así como se sigue percibiendo beneficios indirectamente (Kalecki, 1973: 68).

En términos generales, el efecto que produce un aumento de inversión para la producción de bienes y servicios es que la producción agregada se incremente en la misma medida ambas cosas. Así mismo, existe un incremento adicional debido a la demanda de bienes de consumo realizada por los nuevos trabajadores incorporados a las industrias de bienes de inversión. Es decir, si por ejemplo el gobierno decide realizar un plan para mejorar las carreteras a nivel nacional de un país, esto por consiguiente generará que aumento la demanda de mano de obra por parte del gobierno, así aumentará el empleo y al momento de recibir el pago por su trabajo, los trabajadores elevarán su demanda por bienes de consumo como leche, pan o agua. Es así como, los niveles de producción agregada y de beneficio de unidad out put se irán elevando hasta el punto en que el incremento de los beneficios reales se iguale al incremento de la producción de bienes de inversión (Kalecki, 1973: 68).

Es importante mencionar que, si en definitiva puede existir un incremento adicional de la inversión, los trabajadores que se incluyan al proceso productivo lo harán, cada vez, en menor proporción. Es decir, a medida que se incrementa la producción de bienes y servicios, esto en algún momento

desplazará la mano de obra, ya que, por lo general, las industrias de bienes de consumo se enfrentan justamente a la disminución de la demanda de bienes (Kalecki, 1973: 68).

Finalmente, se destaca que para Kalecki los determinantes más importantes para realizar una inversión son los siguientes: fondos internos, entendiéndose como el ahorro que maneja un gobierno, la masa de ganancia y el acervo de capital, que en otras palabras es la acumulación de capital que se maneja en una economía (Levy, 2000: 33).

A partir de lo descrito en este apartado, se puede apreciar que los factores que explican por qué debe existir una mayor participación del Estado dentro de la economía y en la política pública, según Kalecki son los siguientes:

a) Disminuir las crisis económicas que puede vivir un país.

Como se observó anteriormente, Kalecki afirma que con seguridad una crisis económica se puede presentar en la economía, por lo tanto, el Estado debe intervenir para que los efectos de dicha crisis (pobreza, baja en el producto, disminución del consumo de los hogares, aumento del desempleo) no generen repercusiones muy devastadores dentro de la economía. Y la mejor manera para realizarlo, es con el aumento de la inversión pública.

b) Promover la variable de consumo dentro de la economía.
c) Generar estabilidad macroeconómica.

Escuela Neoclásica

La escuela neoclásica surge a partir de finales de los años 50´s, basándose sus ideas en gran medida por la economía clásica y los enunciados de los economistas marginalistas.

Por ejemplo, una teoría que prevaleció de manera dominante en el siglo XVIII y que fue persuasiva para los economistas franceses, era aquella en la que el Estado debía promover directamente algunos sectores de la economía como el comercio o la industria. Los protectores de esta teoría y enunciado se los reconocía como mercantilistas. Sin embargo, en respuesta a dicha teoría Adam Smith, reconocido como el fundador de la economía moderna, por ser el autor del libro "*La riqueza de las naciones"* (1776) y por autoproclamarse un economista clásico, defendió la idea de que el Estado debe asumir un rol limitado dentro de la economía. Esto se debe a que la competencia y el ánimo de lucro guiaban a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a servir el interés público. El afán de lucro los incitaba, compitiendo entre sí, a ofrecer los bienes que deseaban los demás. De tal modo, era común observar que sólo sobrevivieran las empresas que producían lo que se deseaba y al precio más pequeño posible. En conclusión, para este economista clásico, la economía de alguna forma era manejada por una mano invisible, por lo tanto, esto llevaba a que se produzca lo que se deseaba y de la mejor forma posible, sin que el Estado tenga un rol protagónico (Stiglitz, 2000: 14-15).

Sin embargo, como se observó anteriormente, esta teoría de Smith dejó de tener un peso protagónico en la economía a partir del nacimiento de la teoría Keynesiana a finales de los años 20´s. Es así que en primera instancia, durante los años 50´s los países de América Latina no manejaban su política económica tomando en cuenta la escuela neoclásica, ya que se mantenían con ideas basadas en teorías desarrollistas de modernización o en si modelos proteccionistas como el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), así mismo seguían aplicando las teorías de Keynes. No obstante, al igual de cómo surgió una nueva idea de pensamiento económico con Keynes después de la crisis de la gran depresión en los años 30; con las crisis de los años 70´s y 80´s, surge y es aplicable en la mayoría de los países Latinoamericanos, la escuela neoclásica (Bonilla y Gatica, 2005:180).

Una vez revisados los antecedentes de como surgió la economía neoclásica, se puede decir que la misma utiliza el paradigma de la elección racional de los agentes, por lo tanto, tiene como supuesto que la acción política, sea indiviaul o colectiva, es una respuesta al uso de la racionalidad. De tal modo, los agentes inmersos en la economía siempre van a buscar maximizar su utilidad, a través del ordenamiento de diversas preferencias (Bonilla y Gatica, 2005:180).

En esta economia, la elaboración y aplicación de la política pública no es un objetivo por parte de los agentes descritos anteriormente , si no más bien es el resultado del uso de la racionalidad y de la interacción de dichos agentes (Bonilla y Gatica, 2005:180).

Por lo tanto, con esta racionalidad, los neoclásicos creen que los agentes son capaces de maximizar su utilidad, sin la necesidad de que un ente regulador ingrese en la economía. Dicho ente, se trata del Estado, el mismo que se prevé no debe restringir de ninguna manera la actividad económica, simplemente las fuerzas del mercado se encargarían de que todo se mantenga de manera equilibrada, es decir los precios o la inflación, las tasas de desempleo o el producto, en si la macroeconomía. Específicamente, en esta teoría el estado es un aparato de coerción que debería reprimirse solamente a la defensa y seguridad de los individuos. Estos agentes están de acuerdo que esto es lo que más les conviene ya que buscan maximizar sus beneficios y si es que el Estado practicaría acciones de regulación, podrían verse perjudicados en la búsqueda de dichos beneficios (Vilas, 2002: 2).

La teoría neoclásica persistía en el carácter perjudicial del Estado ya que el mismo puede generar rentas involuntarias dentro de la economía. Por lo tanto, los agentes se ven obligados a limitar las funciones del sector público a un mínimo de actividades, esto se conoce generalmente como el "Estado mínimo" (Hayek, 1976).

Hayek (1976) argumentaba que la generación de un mercado libre es el recurso que genera una "economía sana". Esto quiere decir que existiría una asignación óptima de recursos. Lo fundamental para lograr este objetivo, sin disponer del Estado, sería crear asociaciones que reemplacen a este ente. Los encargados de lo expuesto serían los individuos, al constituir organizaciones privadas que compitan entre sí y que reemplacen las funciones de las organizaciones gubernamentales. De esta manera, para Hayek no existe actividad estatal que el mercado no pueda o tenga condiciones de realizar con la misma o mejor eficacia, hasta incluye la seguridad, la defensa nacional, o la política monetaria. Culmina con la idea que la mejor acción para que se genere renta dentro de la economía, es diluir el Estado en el mercado.

Como se observó anteriormente, la razón por la cual se ha determinado un apartado teórico de la escuela neoclásica se debe a que la misma fue utilizada en gran medida durante finales del siglo XX en Ecuador, gran parte de la política económica y el accionar del Estado durante esta época se explica por esta escuela. De esta forma, según lo revisado, el único factor por el cual debe participar el Estado en la economía es para garantizar y asegurar la defensa nacional de un país.

Escuela Neoinstitucionalista

La escuela neoinstitucionalista yace de antecedentes históricos de Alemania a finales del siglo XIX y comienzos del XX, y también del institucionalismo en Estados Unidos, cuyos autores principales se puede destacar a John Commons, Wesley Mitchell y Thorstein Veblen. A pesar de que algunas de las ideas del institucionalismo abren la puerta al neoinstitucionalismo, sería equivocado creer que ambas escuelas tienen principios que soportan la una escuela de la otra.

Dicho esto, para Ritcher (1997) citado en North (1998), el neoinstitucionalismo económico es una corriente que de alguna forma se aleja de los principios del marginalismo, es decir, de la creencia que los individuos son racionales y pueden tomar sus propias decisiones dentro de la economía de manera individualista para maximizar su beneficio. Por el contrario, el neoinstitucionalismo refleja que en la economía se encuentran inmersos varios agentes como los estados, las empresas o los partidos políticos que tienen visiones estratégicas, de largo plazo, por lo tanto, no pueden existir decisiones individuales. De esta forma, se deduce que el institucionalismo económico es más cercano a las teorías sociales sobre el comportamiento humano que la escuela neoclásica.

De manera específica, aparte del mercado, para los neoinstitucionalistas también debe estar involucrado el Estado dentro de la economía, quien es identificado como la institución más fuerte para ser intermediario entre los individuos y la nación, tentativamente debe velar por la política económica. La forma en cómo debe actuar en dicha política es la siguiente: tiene que realizar cambios en la conducta maximizadora que pueden adquirir algunos individuos. Es decir, debe asegurar que exista un orden político determinado, de esta forma se puede restringir el accionar de algunas personas mediante el uso de herramientas como sanciones legales o tributarias, si es que tuvieran la intención de manejarse de forma individualista (North, 1998: 6).

Para North (1998) en el caso latinoamericano, el Estado y el conjunto de sus instituciones tienen un rol muy endeble y débil dentro de la economía, esto se debe a que el marco institucional no se define de manera correcta, por lo cual no genera incentivos para que exista eficiencia económica, equidad social y una buena democracia. Así mismo, la concentración en realizar metas de concepto económico motivadas por el consenso de Washington (disciplina fiscal, reformas fiscales, devaluaciones de tipo de cambio, etc…), han retribuido en que no se preste la atención necesaria en la importancia que tiene crear una sociedad con un Estado e instituciones fuertes, por lo tanto, las consecuencias de lo expuesto es que exista una institucionalidad débil y el nivel generalizado de la inversión y crecimiento sean bajos.

De esta manera, suponiendo que el Estado y sus instituciones logran una fuerte y segura institucionalidad, los aspectos y externalidades positivas serán diversos. En el caso de la inversión, los

inversores al observar que una nación tiene buena institucionalidad donde se respeta su marco institucional, automáticamente tendrán incentivos para invertir en el corto o largo plazo ya que no creen que su inversión se puede ver afectada o en peligro de diluirse como si lo fuera si es que la institucionalidad fuese débil. Así mismo, los mercados se expandirían debido a que los costos de transacción disminuyen, es decir el realizar actividades de intercambio de bienes se facilitarían debido a la buena institucionalidad (Romer, 1990) citado en North (1998). En consecuencia y a un nivel más generalizado una institucionalidad fuerte puede generar que en la economía exista mayores niveles de inversión y eficiencia, buena asignación de recursos y aumentos en la equidad social (North, 1998: 24 – 25).

A diferencia de otras escuelas económicas revisadas anteriormente, para el neoinstitucionalismo, el Estado es un ente participativo de la economía; sin embargo; no posee características fundamentales como es en el caso Keynesiano o el de Kalecki. En este sentido, una vez realizada la revisión teórica, se puede decir que los factores fundamentales por los cuales el Estado debe participar en la economía en un ámbito neoinstitucionalista son los siguientes:

a) Para garantizar la política económica
b) Para crear un marco institucional fuerte y que sea sostenido con el tiempo.
c) Para verificar el cumplimiento de leyes y normativas; así como la vigencia de los contratos.

Autores contemporáneos

Aporte de Joseph Stiglitz

Con una gran base de evidencia empírica, el economista Joseph Stiglitz analiza el tema de la intervención del Estado dentro de la economía. Dicho economista se adjudica de alguna manera una conexión con la tradición Keynesiana, ya que para él los mercados no se autocorrigen como varios economistas ortodoxos argumentan, sino que más bien necesitan de la intervención del Estado para regular, y un instrumento puede ser la política fiscal y no la política monetaria como lo menciona el economista Milton Friedman (Stiglitz, 2009: 1).

Según Stiglitz (2000: 11), desde que el ser humano nace hasta que muere las actividades de este ente influyen de manera considerable en la vida de las personas. Por ejemplo, cuando nacemos nuestra partida de nacimiento es registrada en un registro público, esto posteriormente nos brinda varios privilegios y derechos como ciudadanos de un país. Por otro lado, muchos de nosotros al no tener los recursos económicos suficientes para acceder a una educación privada, tenemos que estudiar en escuelas públicas. Así mismo, en algún momento las personas reciben una compensación económica por parte del Estado; a través de becas de estudios, seguros de desempleo o incapacidad, programas que luchan contra la pobreza, etc.

De igual forma, así como puede brindar beneficios, el Estado obliga a sus ciudadanos a retribuirle económicamente a través de impuestos que por lo general son aplicados a las ventas o el consumo.

Por el lado de la producción, el Estado brinda empleo a un gran porcentaje de la población económicamente activa (PEA), por medio de instituciones del sector público, así mismo, las carreteras por donde se transportan bienes producidos dentro del país son de propiedad del Estado y este mismo ente se encarga de que estas carreteras o vías se encuentren en buen estado y con buen alcantarillado (Stiglitz, 2000: 11).

El agua que bebemos día a día en su gran mayoría está encargada de suministrar alguna empresa pública. Las cosas que comemos y tomamos, son reguladas por organismos públicos, a través de instrumentos como registros sanitarios (Stiglitz, 2000: 12).

Dentro del marco jurídico, si es que existen discrepancias contractuales entre las partes interesadas de un contrato, como un trabajador y su empleador, ambos acuden a un tribunal legal manejado por el Estado, para así solventar sus problemas (Stiglitz, 2000: 12).

En general se puede apreciar que para Stiglitz la intervención del Estado dentro de la economía cumple con una gran variedad de actividades sea para el índole social, económico, político o legal.

De todos modos, para Stiglitz, a pesar de este rol protagónico que pueda llegar a tener el Estado, hoy en día prevalecen las economías mixtas, donde las cuestiones económicas son ejecutadas tanto por el sector privado como el púbico. La historia demostró con la gran depresión y posteriormente con los resultados de la segunda guerra mundial, que el libre mercado por sí solo no contribuye a resolver problemas de empleo o de nivel de pobreza, entre muchos otros problemas de índole social y económica.

Sin embargo; el accionar del Estado no sólo genera efectos económicos, sino que también puede llegar a condicionar el comportamiento del sector privado, a través de la variedad de medidas tributarias y regulatorias que implementa.

Las discusiones sobre la magnitud de la intervención del Estado son históricas, desde el siglo XIX se promulgaron doctrinas del *laissez faire*, por J.S. Mills y Nassau Senior, en las cuales el Estado debía abstenerse de regular o controlar a la empresa privada. De todas formas, la importante desigualdad de la renta llevó a otros pensadores como Karl Marx, a desarrollar teorías alternativas en las cuales el Estado no sólo debía tener una participación más activa dentro de la economía, sino que debía pasar a controlar los medios de producción (Stiglitz; 2000: 13).

A partir de estos dos puntos extremos, y de los acontecimientos económicos que han marcado un hito en las naciones, se ha extendido la idea de que, si bien las empresas privadas son clave del éxito para las economías, el Estado tiene un papel complementario en el funcionamiento de los mercados, a pesar de que su rol siga siendo objeto de controversias (Stiglitz; 2000: 14).

Por lo tanto, en vista de que para Stiglitz las empresas privadas son agentes que deben estar inmersos en la economía, sea para producir bienes o brindar un servicio que no lo puede realizar el Estado, él encuentra que la intervención del Estado también ha tenido sus fallos, y los resumen en la información limitada que no les permite identificar que quienes estén verdaderamente incapacitados sean los que reciban los beneficios de los programas sociales; el control limitado que tiene el Estado sobre las reacciones de las empresas privadas ante las políticas que desarrolle; el control restringido de la

burocracia sobre la aplicación efectiva de las normas; y las limitaciones impuestas por los procesos políticos, la presión ejercida por los grupos de poder sobre los hacedores de política (Stiglitz, 2000: 16-18):

- Información limitada. Es común que los Gobiernos no cuenten con toda la información necesaria para la toma de decisiones, por lo que, la ejecución de programas o políticas públicas puede presentar fallas al no llegar a beneficiar al grupo vulnerable objetivo en su totalidad, por mencionar un ejemplo.

- Control limitado de las empresas privadas. El Estado no tiene la capacidad de controlar o prever todas las consecuencias que sus intervenciones pueden generar.

- Control limitado de la burocracia. Se presenta el caso de un parlamento que aprueba las leyes y su ejecución queda delegada a un organismo público, la materialización del cumplimiento de la Ley puede sufrir retrasos en tanto que estos organismos desarrollen los reglamentos que dicten los lineamientos técnicos para el cumplimiento efectivo de lo previsto en la Ley. Esta cadena de eventos puede ocasionar la no implementación de la reglamentación, bien sea por desincentivo por parte de los brazos ejecutores, porque no está clara la normativa o por presentar contradicciones con otros instrumentos legales, entre otros.
- Limitaciones impuestas por los procesos políticos. Los políticos tienen incentivos para ejercer políticas en función de los intereses de grupos de presión, así sea para recaudar fondos o apoyo para campañas electorales.

Así mismo, en modo de equiparar los fallos del estado, también se puede resaltar las fallas del mercado.

Para Stiglitz, tales fallas pueden ser las externalidades, la ineficiente distribución de recursos o la creación de mercados incompletos como los monopolios o duopolios (Stiglitz, 2000).

A continuación, se explican seis fallos básicos del mercado:

- Fallo de la competencia. Para que se cumpla el principio de eficiencia en el sentido de Pareto, se requiere la existencia de competencia perfecta en los mercados, esto es, que exista un número importante de oferentes de manera que les sea imposible influir en los precios de manera individual. Sin embargo, algunos mercados cuentan con muy pocos oferentes (oligopolios) o incluso existe un solo oferente (monopolio). En este sentido, la intervención del Estado se justifica para evitar actitudes anticompetitivas y distorsiones de precios en los mercados.

- Bienes públicos. Existen bienes que no son suministrados naturalmente por el mercado o son producidos en cantidades insuficientes, como es la defensa nacional, este es un ejemplo de un bien público puro, ya que cumple con dos condiciones para su categorización: i) el costo marginal de incluir un nuevo beneficiario del bien es nulo y, ii) es imposible o muy difícil excluir a alguien del disfrute del bien público puro. Al existir pocas empresas privadas

dispuestas a brindar estos bienes o servicios a la sociedad, el Estado justifica su intervención en la economía.

- Externalidades. Estas se dan cuando las acciones de una persona o empresa tienen repercusiones indirectas sobre terceros. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Se habla de externalidades positivas cuando los actos de una empresa benefician a otras sin que ésta reciba una retribución por ella; y las externalidades negativas que ocurren cuando una empresa genera costos a terceros y no son compensados por ella. Cuando se presentan las externalidades, la asignación que realiza el mercado de los recursos puede no ser eficiente, por lo que se requiere la intervención del Estado.

- Mercados incompletos. Se da cuando los mercados privados no proveen un bien o servicio, aun cuando el coste de producirlo resulta mayor que la disposición de pago de los consumidores, tal situación se ha presentado con la mala provisión de seguros préstamos que ha llevado a cabo el mercado privado, como un ejemplo, lo que justifica la intervención del Estado, para cubrir las fallas.

- Fallos de información. En algunos casos la intervención del Estado se justifica debido a la información incompleta que disponen los consumidores sobre algunos mercados. En mercados competitivos se supone la existencia de información completa y perfecta, pero muchas veces el mercado privado brinda información insuficiente que dificulta una decisión óptima por parte de los consumidores.

Uno de los fallos más recurrentes en la historia del sistema capitalista, ha sido el nivel de desempleo, la búsqueda de su dinamización pasa muchas veces por un *trade off* con la inflación. El lograr el equilibrio resulta complejo y obedece a un delicado diseño de política económica por parte del Estado (Stiglitz, 2000: 135-137).

En virtud de lo anterior, el Estado a través del principio de eficiencia en el sentido de Pareto, puede elaborar políticas o programas, como la inversión pública para disminuir las fallas presentes en los mercados (Stiglitz, 2000: 135-137).

Sin embargo, cuando no sea posible una mejora en el sentido de Pareto en la toma de decisiones sociales, Stiglitz también recomienda considerar tres enfoques en sustitución: el principio de la compensación que prevé que si la disposición agregada a pagar por un programa social es mayor que el coste, el proyecto debe realizarse; las disyuntivas entre las distintas medidas como el grado que una mayor eficiencia pueda incidir sobre la medida de desigualdad; y el enfoque de los beneficios ponderados, donde se evalúa los beneficios netos agregados, así, si por ejemplo los pobres son beneficiarios netos y los ricos son perdedores netos, entonces debería adoptarse el proyecto porque se aumenta la eficiencia como la equidad (Stiglitz, 2000: 135-137).

A manera de conclusión se puede apreciar que los factores que explican por qué debe existir una mayor participación del Estado dentro de la economía y en la política pública, según Stiglitz son los siguientes:

a) Por las fallas del mercado.

Un ejemplo claro de las fallas que puede tener un mercado y que lo toma en cuenta directamente Stiglitz es lo ocurrido en la Gran Depresión de los años 20 en Estados Unidos. Por lo tanto, en ese momento la única solución que podía disponer la economía era una intervención estatal en miras de mejorar el empleo y la producción, variables que se encontraban deterioradas.

Sin embargo, se de tomar en cuenta las limitaciones que puede llegar a tener el Estado, como se vio anteriormente este ente también dispone de fallos por lo tanto esto implica que su intervención debe ser únicamente en los campos en los que son más importantes los fallos del mercado y en los que existen pruebas de que su intervenci6n puede suponer una gran mejora (Stiglitz, 2000: 18-19).

b) Para mantener una estabilidad macroeconómica.

Se puede apreciar que, para Stiglitz, el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la reducción de los peores aspectos de la pobreza (Stiglitz, 2000: 19).

c) Para realizar actividades de regulación

Debido a la libertad que se puede dejar en la gestión del mercado esto puede llegar a presentar fallas. Un ejemplo claro es la crisis económica vivida a finales del siglo XX en Ecuador, que a partir del gobierno de Sixto Durán Ballén (1992) donde se creó la ley de liberalización de instituciones financieras, dichas instituciones no tenían ninguna medida de regulación en sus transacciones motivo por el cual el sistema financiero fue colapsando poco a poco hasta su cúspide en el año 1999 con el feriado bancario. Por tal motivo, se debió crear organismos que regulen el sistema financiero para que no vuelva a ocurrir una crisis de la magnitud de ese entonces donde el PIB decayó en un tercio del total y el desempleo como la inflación se dispararon sus cifras hasta que llegar dos dígitos (Acosta, 2001: 157-202).

Otro ejemplo claro y más enfocado en las actividades de producción que puede tener un país, como la pesca, en algunos casos los pescadores al no tener una regulación determinada en cuanto a la extracción de peces generan un desequilibrio ambiental. Por lo tanto, el Estado al observar este efecto negativo puede crear un ente regulador como una secretaría o ministerio de ambiente que imponga instrumentos para regular la extracción de animales del mar, como una veda (Stiglitz, 2000: 247-267).

d) Para realizar actividades de coerción

Stiglitz (2000: 21) entiende que las empresas o instituciones privadas no disponen de derechos de coerción, esto quiere decir que no puede aplicar impuestos a una sociedad en sí, el único organismo que posee este derecho es el Estado ya que el mismo a raíz de esos impuestos puede crear programas públicos u obras que beneficien a la sociedad como la creación de hospitales, escuelas, universidades o infraestructura pública y así indirectamente se mejore el producto de una economía.

e) Para establecer un marco jurídico

A pesar de que puede representar una parte baja del gasto del Estado, la creación de un marco jurídico es importante para que los individuos de una sociedad puedan generar transacciones económicas. A través de este marco se crean leyes que definan los derechos de propiedad. De esta manera, los individuos se sienten incentivados de acumular activos ya que existen normativas que no dejan que cualquier persona se adueñe de un servicio o bien que no le pertenece. Además de los derechos de propiedad, un marco jurídico se encarga del cumplimiento de los contratos y limita los contratos legales (Stiglitz, 2000:37).

f) Para producir bienes y servicios

Existen países donde los bienes y servicios son creados tanto por el sector público como el privado. Un ejemplo es Estados Unidos, donde el suministro de energía eléctrica en algunas ocasiones es otorgado por una empresa privada, pero en otros casos el Estado se encarga de crear una institución para que se dedique al abastecimiento de este servicio.

Sin embargo, para Stiglitz (2000: 38-39), existe una gran evidencia empírica de que, en varios países del mundo, muchos sectores están en manos del Estado. El ejemplo más claro, es la defensa nacional, ya que la misma es difícil que pueda ser gestionada por instituciones privadas en vista que no existiría un ánimo de lucrar, por lo tanto, el Estado debe intervenir y mejorar el servicio de la defensa nacional. Como se vio anteriormente, los economistas que no están a favor del intervencionismo apoyan que este servicio debe ser manejado por manos estatales. Otro ejemplo, puede ser una autopista, ya que en la misma en algunas ocasiones no se puede excluir a los individuos de su consumo, de esta manera, para un inversionista privado no existiría incentivo en crear autopistas si sabe que cualquier persona puede acceder a este bien.

g) Para compras públicas de bienes y servicios

Existen algunas herramientas que necesita el sector público para realizar su gestión, una de ellas es las compras del Estado, las cuales son el equivalente al gasto que se hace en defensa nacional, escuelas y universidades públicas o carreteras. Todo esto con el fin de mejorar la productividad en la economía.

h) Para redistribuir la riqueza

Durante todo el apartado teórico no se ha mencionado el tema de la distribución de la riqueza, lo que significa transferir el dinero de una persona a otra. Para Stiglitz (2000: 43) la intervención del Estado en la distribución es fundamental, por lo tanto, para tratar de realizarlo se tiene dos mecanismos. El primero es la creación de programas públicos de asistencia social y el segundo los programas de seguridad social.

El primer programa tiene como objetivo brindar transferencias de dinero o bienes y servicios a personas de escasos recursos económicos. En el segundo, se busca que las personas jubiladas, incapacitadas o enfermas accedan a un seguro social que les brinde la suficiente atención para afrontar sus necesidades. Los mecanismos para desarrollar estos programas pueden ser la asistencia social

general, a través de hospitales o escuelas públicas, la deducción de fiscal por rentas derivadas del trabajo o algún programa nacional que brinde cupones de alimentación o almuerzos escolares (Stiglitz, 2000: 46).

i) Para mejorar el sector sanitario

Según Stiglitz (2000:349) el sector sanitario presenta varias imperfecciones. Dos de ellas son fallas del mercado, como la información imperfecta, donde por lo general las personas no tienen un conocimiento fuerte sobre lo que les está aconsejando o recetando un médico, sino más bien tienen que aceptar la mayoría de lo que les dicen, y también es posible que no tengan la facilidad de saber si en verdad están siendo atendidos por un médico o no. Es así como el Estado puede intervenir como regulador de los medicamentos que se le está entregando a un paciente o también para conceder permisos que ayuden a ejercer su profesión a los médicos. Otro fallo es la competencia limitada, lo cual reduce plenamente el grado efectivo de competencia.

Por otro lado, una de las razones más importantes para que el Estado intervenga en el sector sanitario se debe a que muchas personas de escasos recursos o desempleadas no suelen tener acceso a salud y por consecuencia su calidad y bienestar de vida disminuye. De esta forma, el Estado debe crear las facilidades necesarias para que estas personas puedan acceder a una buena salud pública, a través de la inversión en nuevos bienes y servicios sanitarios (Stiglitz, 2000: 348 – 352).

j) Por la educación

La educación en la mayoría de los países siempre es suministrada una parte por el sector público y otra por el privado. Esto en vista que al igual que la salud no todas las personas pueden acceder a una educación, aunque en algunos casos algunas de dichas personas decidan tomar la educación pública debido a que puede ser mejor que la privada.

De todos modos, para Stiglitz (2000: 445-448), uno de los motivos por el cual el Estado debe participar en la economía es para poder brindar educación y la forma en cómo lo puede hacer es a través del uso de fondos con fines específicos en este sector. Es decir, se tiene que brindar mayor prioridad a la educación de los desfavorecidos, inculcando la enseñanza de la ciencia y proporcionando ayuda financiera, a través de programas de préstamos.

Otras razones por las cuales el Estado debe intervenir son para poder aumentar la productividad y disminuir la desigualdad en la economía. Por lo general, cuando las personas tienen mayor acceso a la educación, la productividad de un país se eleva ya que cada individuo tiene mejores destrezas para desempeñar un cargo en alguna empresa o institución, por lo tanto, la inversión en capital humano influye directamente en el producto. Así mismo, al tener una mejor educación, las personas tienen más oportunidades de conseguir un trabajo e ir ascendiendo de manera paulatina en el mismo, es así como la brecha de salarios entre unas personas y otras puede disminuir para Stiglitz (2000: 445-448).

Aporte de Paul Krugman

En base a lo que se ha venido mostrando por parte de diferentes autores y escuelas económicas, Paul Krugman también hace referencia a que la intervención del Estado debe existir en la gestión económica de un país, pero le da un mayor énfasis en que dicha participación debe ser enfocada en su gran mayoría en la política comercial, es decir en el intercambio de bienes y servicios entre un país y otro.

En este sentido, Krugman (2006) toma como ejemplo las economías asiáticas de altos resultados (HPAE, por sus siglas en inglés), las mismas llegaron a tener aumentos en el PIB real en un promedio del 10% anual durante las décadas de los 60´s hasta mediados de los 90´s, a pesar de que en el año 1997 se vieron bastante afectadas por una crisis financiera. De todas formas, nadie quita que su éxito se pudo deber a una política comercial relativamente de libre comercio, pero con una intervención sofisticada del Estado. Dicha intervención hace referencia a que el gobierno, aparte de utilizar instrumentos de política comercial como aranceles, restricciones a la importación y subsidios a la exportación, también usó políticas más complejas como préstamos a bajos tipo de interés e invirtió en actividades de investigación y desarrollo, es decir realizó políticas industriales (Krugman, 2006: 272).

Por otro lado, a pesar de que la intervención del Estado en creación y desarrollo de políticas industriales puede ser una herramienta para generar crecimiento en un país, para Krugman (2006) esta política pueda que aún genere dudas de su factibilidad, ya que según un estudio del Banco Mundial, en referencia al milagro asiático, determina que la política industrial no fue la causante al 100% del desarrollo de las economías descritas, sino que también influyeron otros factores, como mantener altas tasas de ahorro que consecuentemente permitían financiar tasas muy altas de inversión (Krugman, 2006: 272 - 273).

En consecuencia, de lo expuesto, Krugman (2006) realiza un análisis más detallado del porque el Estado debería intervenir en la economía. Como resultado llega a la respuesta de que debe existir una política intervencionista cuando se encuentra una justificación y la más importante son las fallas de mercado. Al igual que Stiglitz (2000), para Krugman existen fallas de mercado, pero especialmente le da énfasis a dos. En primer lugar, observa que existe incapacidad por parte de las empresas de las industrias de alta tecnología para capturar los beneficios de la parte de la difusión de su conocimiento que se desborda a otras empresas. Es decir, una empresa grande puede llegar a tener la facilidad de invertir en mayor investigación y desarrollo, sin embargo una pequeña y con menores recursos no lo hace, por lo tanto, tiende a robar ideas de los productos de la empresa que si invierte en mayor innovación, es así que la empresa grande está manteniendo una producción adicional por la cual podría adquirir un beneficio económico si el Estado incluyera leyes de patentes y así incentivará a todas las empresas a innovar e invertir (Krugman, 2006: 278).

En segundo lugar, atribuye la aparición de beneficios monopolísticos en las industrias oligopolísticas altamente concentradas, esto quiere decir que en la economía no existe competencia perfecta, por lo tanto, habrá un exceso de rendimiento (Krugman, 2006: 278).

Una vez revisada la teoría y el aporte de Krugman, se puede apreciar que justifica la participación del estado por los siguientes factores:

a) Para generar políticas industriales que incentiven la inversión, la innovación y el crecimiento del producto, a través de mejoras en las industrias.
b) Para corregir fallas de mercado como la falta de incentivos de innovación y practicas oligopolísticas.
c) Para redistribuir mejor el ingreso.

Factores que justifican la participación del Estado dentro de la economía

Una vez que se han reflejado los diferentes aportes de las escuelas o autores económicos en cuanto al porque se puede justificar la participación del Estado dentro de la economía, a continuación en la tabla Nº2 se muestra una breve descripción de cada uno. Es importante destacar estos aportes en vista de la relevancia que tendrán en la presente investigación, ya que uno de los objetivos de la misma es determinar las causas que generaron una mayor participación del Estado en el Ecuador a partir del año 2008, por lo tanto, en base al aporte teórico se pretende realizar un análisis de si en si en esto se basó el gobierno de ese entonces para justificar la mayor participación del Estado dentro de la economía.

Tabla Nº2. Factores para la participación del Estado en la economía

Autor o escuela económica	Factores que justifican la participación del Estado dentro de la economía
Escuela Keynesiana	El Estado debe generar estabilidad macroeconómica (pleno empleo, crecimiento del producto, etc.) por medio del incentivo de la inversión o gasto público, cuando se presentan crisis económicas dentro de una economía.
Michael Kalecki	Las crisis económicas son inevitables (caída del PIB, empleo o consumo). El estado debe generar políticas que dinamicen el consumo y la inversión pública.
Escuela Neoclásica	Aunque en sí esta escuela argumenta que el Estado no debe participar dentro de la economía, existen sectores que deben ser manejados por este organismo como la seguridad nacional.
Escuela Neoinstitucionalista	Las instituciones son las reglas del juego, por ende, el Estado debe participar mediante la creación de un marco institucional fuerte y sostenido en el tiempo, que garantice la política económica. Así mismo debe regular que se cumplan las leyes, normativas y contratos.
Joseph Stiglitz	Por las fallas de mercado, el Estado debe participar en la economía por medio de diversos mecanismos, como la regulación o la creación de bienes que el sector privado no está incentivado en realizar (carreteras, infraestructura pública, etc).
Paul Krugman	El Estado debe participar en la economía mediante la creación de políticas industriales que incentiven la inversión y la productividad. Así mismo, es el organismo que puede mejorar la distribución del ingreso.

La inversión pública

Según la teoría Keynesiana prevé que la inversión pública es la inversión que realiza el Estado, enfocada en su gran mayoría hacia el sector de la construcción e infraestructura, así como también a equipo y maquinaria, es decir, hacia la formación bruta de capital fijo, y con un efecto indirecto sobre la formación de capital privado, lo cual impulsará de forma significativa el crecimiento de la economía de una nación (Keynes, 2003).

Asimismo, Aschauer (1989) define a la inversión pública como la inversión que produce el Estado en infraestructura pública de carreteras, autopistas de tránsito masivo, aeropuertos, puertos de barcos, y que tiene un efecto directo o indirecto en el crecimiento de la productividad del sector público y privado. El efecto directo en el sector privado es el crecimiento de su productividad, ya que, con la disponibilidad de capital público como aeropuertos o carreteras, crece la capacidad para distribuir bienes y servicios en el mercado. El efecto indirecto envuelve la complementariedad que existe entre el sector público y privado, entonces al existir una mayor inversión, los rendimientos positivos que generan el sector privado afectarán también de manera positiva al sector público ya que se está generando retornos de capital por la inversión (Aschauer, 1989).

Por el mismo camino, Arrow y Kurz (2011) exponen que la inversión pública se conceptualiza como la inversión que realiza un gobierno en bienes públicos o colectivos. Por ejemplo, bienes que, por tener la propiedad de no generar retornos crecientes, no son generados por el mercado o el sector privado. Por lo tanto, el costo de estos bienes y así mismo el retorno hacia la inversión pública no pueden ser recuperados. De esta manera, para poder financiar estos bienes se requiere de impuestos aplicados por el gobierno para que así se produzca un incremento en el producto y repercusiones en las tasas de descuento (Arrow y Kurz, 2011: 8-41).

En este sentido, las decisiones de generar inversión pública deben ser hechas con el objetivo de incentivar el consumo y la inversión privada, ya que ambas inversiones compiten por los mismos recursos y de alguna forma se encaminan hacia el mismo rumbo que es mejorar la productividad y el consumo. A pesar de que el gobierno no puede controlar directamente la inversión y consumo privado, si puede influenciar dichas variables a través del uso de instrumentos, tales como impuestos o la disminución de la deuda que puede tener con otros agentes. En definitiva, la decisión del gobierno respecto a la inversión pública debe ir acompañada con el uso de instrumentos de política pública que se mencionaron anteriormente (Arrow y Kurz, 2011: 8-41).

De igual forma, para Reyes (2018) la inversión pública es considerada un gasto público destinado a optimizar o restaurar el dominio público y el stock de capital humano con la finalidad de extender la capacidad de una nación para prestar servicios o producir bienes; por lo tanto, la inversión pública está representada por una asignación del estado y de los recursos que se constituyen como origen público (Reyes, 2018: 26).

Bajo esta línea, la inversión pública puede concebirse como ese fin que permite crear capital social, que se utilizará para generar desarrollo, de la misma manera, para resolver una necesidad utilizando los recursos disponibles, y que puede ser: humano, material y tecnológico, entre otros. Asimismo, se

utiliza para abordar las insuficiencias que surgen en el mercado, de modo que a través de la inversión pública se pueda lograr el desarrollo a largo plazo (Chang, 2007: 6).

A fin de lograr el desarrollo es necesario que se lleven a cabo las inversiones específicamente en términos de recursos físicos y humanos. En este sentido, esos programas de inversión pública pueden aumentar los recursos físicos a través de la inversión ya sea en equipamiento o infraestructura. Un ejemplo de ello sería: transporte y telecomunicaciones y, a su vez, hacer un incremento de estos recursos humanos a través de inversiones en lo concerniente a salud, educación y la realización de capacitaciones e investigaciones científicas (Chang, 2007: 6).

Sin embargo, los programas de inversión pública que se proponen de manera adecuada en relación con la inversión de recursos, específicamente destinados a la educación de los niños de familias pobres o que usan una infraestructura, cuyo propósito es ayudar a una región débil para que puedan llevar a cabo la exportación de sus productos, contribuirán a reducir la pobreza y al mismo tiempo permitirá promover el desarrollo económico y social a largo plazo (Chang, 2007: 7).

La inversión se propone como un instrumento fundamental de la economía, que permite mejorar sustancialmente las actividades del sector privado debido al efecto de "atracción", como lo propone Roy. En este sentido, y en base a la línea anterior, se dice que durante las últimas dos décadas las inversiones públicas desencadenaron un "efecto de desplazamiento" con respecto a la inversión privada, destacando que este posible desplazamiento solo sería viable si la economía de un país era cerca del pleno empleo (Chang, 2007: 7).

Cabe destacar, que los proyectos de inversión pública siempre son concebidos como aquel medio que permite lograr la satisfacción o la respuesta a las demandas o necesidades de la población, siempre tomando en cuenta que las iniciativas en torno a la inversión pública tienen como propósito contribuir a la reducción de algún déficit como ya sea en educación en cuanto a la cobertura escolar, a la infraestructura, en el tema salud, en cuanto a los niveles y la calidad de la atención, el aprovisionamiento de medicinas, o a los suministros de agua potable y de electricidad en una determinada comunidad, la oferta de una infraestructura acorde de transporte vial ya sea: urbana, interurbana, caminos rurales productivos, entre otras tantas necesidades, que tardaríamos mucho en enumerar; pero, el problema económico a que una nación se enfrenta siempre resultará ser el mismo: las necesidades múltiples y los recursos escasos, las cuales son consideradas como condiciones que se contraponen, y que obligan a tomar decisiones cuyos criterios sean claros a fin de lograr los fines, siendo necesario que la inversión pública sea administrada con eficacia y eficiencia, eficacia entendida como la capacidad de lograr los objetivos propuestos, tomando en cuenta que ello solo será posible si la inversión pública, ha definido con claridad los objetivos que ésta persigue, y por otro lado, en cuanto a eficiencia será el realizar las acciones necesarias para el logro de esos objetivos planteados con el mínimo necesario de recursos (Chang, 2007: 7-10).

Con miras a los objetivos de la presente investigación, se puede decir que la definición más cercana a inversión pública es la que aporta Keynes (2003) ya que él la define como la inversión del Estado en construcción e infraestructura, al igual que equipo maquinaria. Si se visualizan las estadísticas brindadas por el BCE, entre el año y 2015, el mayor porcentaje de inversión pública se concentra en construcción e infraestructura, con el 62% del total, mientras que el resto se distribuye en equipo y maquinaria con el 32%, y entre bienes y servicios públicos suman el 6% restante.

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)

A partir de que la inversión pública tomó relevancia en los países de Latinoamérica, como instrumento que mejore las actividades de la economía, los países de esta región han empezado a realizar SNIP para así tener una gestión organizada y con directrices de la política de inversión. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) conceptualiza los sistemas nacionales de inversión pública como un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos que son comunes tanto para el sector público como para las entidades del sector privado que ejecutan la inversión pública, y a través de los cuales se relacionan y coordinan entre sí para preparar, evaluar, priorizar, financiar, monitorear y ejecutar proyectos de inversión pública, tomando como marco las políticas, junto con planes y programas de desarrollo (CEPAL, 2016: 2). Por lo tanto, los sistemas nacionales de inversión pública están formados por un marco institucional y legal, metodológico, así como por sistemas de información y capacitación.

Cabe destacar que el objetivo principal de los sistemas nacionales de inversión pública se basa en afirmar la eficiencia en la asignación de recursos, la compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo, al mismo tiempo que complementa los esfuerzos, otorga oportunidades y posee racionalidad al tomar decisiones, debe definir responsabilidades, presentar sostenibilidad operacional, una centralización normativa y la consecuente descentralización operativa (Reyes, 2018: 30).

Finalmente, la inversión pública se produce como resultado de un conjunto de esfuerzos institucionales por parte del Estado, en los que se generan factores que mejoran las capacidades de las comunidades y los individuos. Sin embargo, las opiniones tradicionales sobre el desarrollo rural y la acción sectorial de las instituciones responsables de este trabajo deben ser consideradas y tenidas en cuenta, ya que no tienen una interferencia real en este componente del desarrollo. Cabe señalar que el desarrollo rural sostenible responde a estrategias integrales para la provisión de bienes públicos, tomando como base para que el desarrollo económico y productivo sea equitativo (Reyes, 2018: 30).

En este sentido, el sistema nacional de inversión pública está sustentado, sobre la base de los siguientes principios: eficiencia en la asignación de los recursos, compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo, la delimitación de responsabilidades, las oportunidades y la racionalidad en la toma de decisiones, la complementariedad de esfuerzos, la sostenibilidad operativa y finalmente, la centralización normativa y la descentralización operativa (Reyes, 2018: 30). No obstante, el objetivo primordial que persigue el sistema nacional de inversión pública radica en poder concretar todas las opciones de inversión que resulten más rentables desde el punto de vista económico y social, todo ello según los lineamientos de la política de Gobierno de esa economía específica. Asimismo, procura alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables.

No obstante, es posible considerar otros objetivos (idealmente) de igual relevancia como: poder concertar los programas de inversiones con los objetivos de desarrollo; permitir asegurar que los proyectos y programas contribuyan a la mejora de los bienes y servicios de la población, busca garantizar que los recursos externos y de contrapartida se utilicen de una manera oportuna y eficaz, pretende mantener la asignación de los recursos para la sostenibilidad de la inversión y de igual forma velar por la satisfacción real de necesidades con sentido de equidad, pertinencia y pertenencia (CEPAL, 2016: 14).

Como reflexión del aporte teórico de la presente investigación, se tomará en cuenta todas las posturas de los autores por las cuales el Estado debe participar en la economía descritas en el cuadro Nº2, es decir, en base a este aporte teórico se busca responder en primer lugar si la nueva participación del Estado en el Ecuador a partir del año 2007 se sustentó de una base teórica para realizarlo y como consecuencia esto haya influido dentro de la política de inversión pública, ya que como se observó, varios autores, como Keynes, Kalecki o Stiligtz determinan que si hay una mayor participación del Estado, entonces directamente esto se lo puede realizar mediante el aumento de los niveles de inversión pública. Así mismo, luego de revisar las diferentes definiciones de inversión pública, esto ayudará a que se pueda definir de manera clara que fue inversión pública para el gobierno del periodo 2008 - 2015, por lo tanto, de esta forma se podrá realizar un análisis de los diferentes sectores que estuvieron inmersos dentro de la política de inversión. En vista de la amplitud de definiciones, la visión de inversión pública se sustentará en su gran mayoría por el aporte Keynesiano, ya que él la define como la inversión destinada en su gran mayoría hacia infraestructura, construcción, maquinaria y equipos, con esto será viable poder contestar la segunda pregunta de investigación que es identificar los sectores inmersos dentro de la política de inversión pública

Capítulo 1: Factores decisivos para una mayor intervención del Estado dentro de la economía ecuatoriana

Ecuador finalizó el siglo XX y empezó el XXI con el uso de políticas económicas neoliberales, impulsadas por el Consenso de Washington (WC, por sus siglas en inglés). Entre estas políticas se encuentran la disciplina presupuestaria, disminuciones en el gasto e inversión pública, reformas fiscales, liberalización del mercado financiero y comercial, privatizaciones y desregulaciones. Específicamente, en el caso ecuatoriano se buscó un desmantelamiento del Estado con la justificación de su ineficiencia estructural, aunque de por medio el objetivo era seguir la ideología neoliberal donde el Estado no debe ser partícipe de la economía o un eje que pueda consolidar un proceso de desarrollo. No obstante, a pesar de no tener un rol interventor, el Estado resolvía los problemas de la banca y los grupos económicos más fuertes del país (Acosta, 2001: 160 – 161).

Sin embargo, a partir del 2007 se tiene un enfoque político distinto denominado Socialismo del siglo XXI en el cual el tamaño y la intervención del Estado dentro de la economía empezó a incrementarse gradualmente.

En este capítulo se realizará, en primer lugar, una breve revisión histórica de lo que fue la intervención del Estado en el auge del neoliberalismo teniendo en cuenta el Consenso de Washington, es decir se considerará periodos que pueden ir desde los años 80´s hasta fines del año 2006, esto con el único fin de dar una descripción histórica anterior al periodo específico de análisis de la presente investigación que es del año 2008 al 2015 y que se lo visualizará en el siguiente capítulo. Posteriormente, con estos antecedentes se revisará los factores que frecuentemente se identifican como causantes de los cambios en la intervención del Estado, para evidenciar cuáles de ellos fueron trascendentes y en qué medida; así como los que, aunque parecían ser determinantes, no lo fueron en este contexto, para que en definitiva se pueda apreciar la repercusión que tuvo este accionar respecto a la política de inversión pública. Se presentarán datos específicos para el caso ecuatoriano, basándose en estudios tanto empíricos como analíticos.

1.1 Revisión Histórica

A partir del año 1981, en el gobierno de Oswaldo Hurtado, Ecuador se caracterizó por aplicar medidas económicas propuestas por el Consenso de Washington (WC, por sus siglas en inglès). De tal modo, se puede apreciar que este consenso es un hecho referente de la política económica a mediados de los años ochenta en muchos de los países de América Latina conjuntamente con los organismos multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A partir de éste se promovía el crecimiento, la estabilidad macroeconómica, el descenso de la deuda externa y por consiguiente el sueño más anhelado de las naciones sudamericanas, la reducción de la pobreza. Cabe destacar que, el término WC surge del favoritismo exacerbado por las políticas que se expresaron en un documento denominado "*What Washington means by policy reform"*.A partir de éste, se definía una agenda la cual era ajustada a las condiciones macroeconómicas y a los postulados basados en la teoría neoclásica, todo ello con el fin de establecer políticas de primera, segunda y de tercera generación (Castañeda y Díaz, 2017).

Es preciso mencionar, que el Consenso de Washington fundamentó sus recomendaciones bajo la suposición de que el mercado era considerado como el ente que asigna los recursos escasos por excelencia, sin embargo, éste no incorpora la movilidad de factores en todos los casos. De igual forma, las recomendaciones referidas por parte del Consenso y las revisiones expresadas por ellos, iban más allá de los postulados emanados de la teoría clásica, los cuales explican que el intervencionismo estatal deriva por la existencia de externalidades en el mercado, pues precisaban que las fallas de la intervención estatal podrían ser incluso más graves que las fallas del mercado que se pretenden corregir (Giraldo, 2009: 28).

En este sentido, Jiménez (2015) establece que las políticas del consenso carecían de coherencia interna, tomando en cuenta que en el caso de los tratos diferenciales que se estipulaban, eran considerados solo el capital y el trabajo, lo cual favorecía considerablemente la distribución factorial que se concentraban en las rentas del capital. Igualmente se privilegiaba el crecimiento económico ya que se consideraba como una condición necesaria que posteriormente pudiera lograr mejoras en los indicadores sociales que permitieran medir el margen de pobreza, tomando en cuenta que no existía ningún argumento teórico o práctico que afirmara que el crecimiento económico beneficiaría a la población más vulnerable especialmente (Castañeda y Díaz, 2017).

De igual forma, se apreciaban la dualidad de las políticas a la hora de realizar las reformas, las cuales estaban en función de los intereses del capital, y no se contemplaban los intereses generales, aún en detrimento de éste, lo que propiciaba el incremento de los impuestos al consumo, habitualmente conocido como IVA, las medidas de carácter regresivo, y por otro lado se hizo la reducción de los impuestos sobre la renta (ISR) (Castañeda, 2012: 77). Estas medidas limitaron el grado de progresividad y la equidad vertical que debía existir en el sistema tributario, no obstante, esa dualidad favoreció el crecimiento de la pobreza y su inequidad en los años Noventa en Latinoamérica.

1.1.2 El Consenso de Washington y su incidencia en el Estado de la economía ecuatoriana

Una vez aplicadas las medidas del WC en Ecuador, es decir, desde los años 80`s, los gobiernos de ese entonces hasta los de inicios del siglo XXI se vieron en la necesidad de ponerse como metas la búsqueda de un equilibrio macroeconómico en sus gestiones, intentando conservar con vida el espacio constitucional, en vista de las nuevas reformas sugeridas por Estados Unidos a través del WC y el FMI (Acosta, 2006: 160).

Sin embargo, la búsqueda los objetivos macroeconómicos expuestos anteriormente, se vio fuertemente amenazada debido a diversos factores externos e internos. En primer lugar, luego del boom petrolero vivido a principios de la década de los 70´s, el precio del barril cayó en 1981 y esto genero una crisis interna ya que la economía se veía ampliamente dependiente de los ingresos que se pueda percibir por la extracción y comercialización de este producto. Posteriormente, el Fenómeno de El Niño afectó sustancialmente la producción agrícola y a la economía en general, durante 1982 y 1983. De esta forma, a pesar de que Ecuador durante el boom petrolero podía mantenerse fuerte económicamente sin importar factores exógenos o endógenos, a partir de los eventos ocurridos empezó a sentir de manera directa los impactos de un problema económico a nivel general (Acosta, 2006: 161-162).

Con estos antecedentes es como Ecuador empieza a realizar negociaciones por la deuda externa y finalmente adquiere prestamos con el FMI y el BM y por ende sus recomendaciones y condicionalidades de política económica. De esta manera, se evidenció los problemas que habían sido disimulados de manera hostil cuando se vivió el boom del petrolero (Acosta, 2006: 162).

En este contexto, uno de los principales problemas que se buscó enfrentar fue la inflación, a partir de la reducción del consumo e inversión y la acumulación del capital. Sin embargo, esto sólo podía suceder en un panorama donde se redujera flexiblemente los salarios. Es así como la participación del trabajo en la distribución de la renta disminuyó de 32% en 1980 a 12.7% en 1990. Por lo tanto, con lo que se catalogó como la flexibilización laboral, el desempleo aumentó considerablemente y las organizaciones sindicales se debilitaron. Adicionalmente a estos problemas macroeconómicos, se puede encontrar que los factores exógenos como el Fenómeno del Niño y la caída del precio del petróleo, mencionados anteriormente, sumados terremotos, conflictos bélicos y crisis financieras internacionales, ayudaron a que los objetivos de mantener una estabilidad macroeconómica y reducir la pobreza como recomendaba el FMI fueran cada vez más difíciles de alcanzar (Acosta, 2006: 162).

Ya entrada la década de 1990, en los gobiernos de Rodrigo Borja, Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram, a pesar de que en un principio buscó no asociarse a las medidas impuestas por el FMI terminaron todos aplicando el ajuste estructural donde se caracterizaba en gran medida las privatizaciones de empresas públicas, la liberalización del mercado financiero y comercial, así como también la profundización de la flexibilización laboral. En este escenario, a finales de la década descrita, Jamil Mahuad asume la presidencia y fue un actor político ampliamente relacionado con la banca, de esta manera, a raíz de los problemas económicos que se venían acarreando en periodos anteriores, la crisis se agudizó con el feriado bancario de 1999 y el 9 de enero del año 2000, Mahuad impuso un esquema de dolarización oficial, política económica que fue ratificada posteriormente por Gustavo Noboa, y luego por el ex presidente Lucio Gutiérrez (Acosta, 2006: 166-167).

Para Gutiérrez, el mecanismo monetario de la dolarización fue positivo ya que los indicadores de inflación se mantuvieron aproximadamente entre 1 y 2%, es decir bajos. De esta forma, se mantuvo el modelo de políticas estructurales del WC aunque no fueron las más populares entre los distintos movimientos sociales (Dávalos, 2004: 4-5).

En este sentido, se puede decir que el Estado implementó políticas que a la favorecieron a los grupos más grandes del país y su participación en la economía no fueron de gran magnitud reduciendo las posibilidades de instaurar un proceso de desarrollo económico y social. Cada vez predominaba más la privatización de las empresas públicas y los recursos del Estado, y la descentralización y privatización de las políticas públicas; a través de la creación de las Leyes Trole I y II, la Ley de Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal y Ley de Flexibilización laboral (Dávalos, 2004: 4-5).

1.2 Modernización del Estado

Una vez revisado en ámbitos generales la situación económica del Estado durante finales del siglo XX e inicios del XXI, se puede llegar a la conclusión que, si tuvo incidencia dentro de la gestión económica, pero como ente de salvación para el sistema financiero y privado, más no para generar un

mayor desarrollo en los ámbitos sociales, políticos, institucionales y económicos del Ecuador. Esto se refleja a partir del año 1981, donde Oswaldo Hurtado realizó la "sucretización" con el fin de reemplazar por sucres las deudas de los agentes privados que mantenían en dólares con el BCE. Consecuentemente a este hecho, el proceso de privatizar el Estado se fue desarrollando cada vez con mayor influencia. Otro caso que se puede apreciar en este periodo de gobierno fue que el Estado asumió la deuda del sector privado, estatizando los créditos externos que mantenía este sector respecto a la banca internacional (Acosta, 2006: 200-217).

En el gobierno de Sixto Durán Ballén se comenzó a tratar sobre la modernización del Estado, con la acción de privatizar áreas que fueran consideradas como estratégicas. Por ejemplo, el sector de las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el sector eléctrico, incluyendo reformas del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo, leyes laborales y la liberalización del sistema financiero. Posteriormente, en el gobierno de Abdalá Bucaram se buscó el desmantelamiento del Estado, a través de más privatizaciones y con la búsqueda constante de flexibilizar el mercado laboral (Acosta, 2006: 200-217).

En definitiva, debido al manejo del Estado de ese entonces se calcula que se entregaron bonos de deuda por alrededor de 3500 millones de dólares.

Desde 1998 hasta inicios del año 2000, a diversas entidades financieras y bancarias, otros 1400 millones bonos de deuda a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), sumado que en 1999 congeló 3400 millones de dólares en depósitos a los clientes de los bancos (Acosta, 2006: 200-217).

Este fenómeno ocurrido en la presidencia de Jamil Mahuad se lo conoció como el "salvataje bancario" y representó casi el 30% del PIB real de ese entonces (Acosta, 2006: 200-217). Aparte brindó pruebas claras para entender que el Estado si estaba inmiscuido en asuntos económicos del país y no fue ajeno a la gestión de la nación, tal como lo recomiendan las políticas neoliberales determinadas por el FMI o el BM, pero es claro que su intervención no es como la recomiendan diversos autores económicos, es decir, no precautelaba la estabilidad macroeconómica ni la asignación de bienes y servicios, entre otras cosas, más bien se encontraba en su gran mayoría privatizado y enviando fondos estatales hacia diversos grupos de poder y entidades financieras.

Un ejemplo de lo expuesto se puede apreciar a partir del consumo de las administraciones públicas en relación con el consumo total y la participación de la inversión pública respecto a la formación bruta de capital fijo, ambas variables eran bajas tomando en cuenta el promedio de la región. En el caso de la inversión en el año 1997, la participación de ésta como porcentaje del PIB, bordeaba el 12,4%, mientras que, en países como Uruguay, Panamá o Costa Rica, representaba porcentajes del 26 al 30%, solamente Colombia tenía una menor participación con el 11,9%. Respecto al consumo de las administraciones públicas, en el año 1998, Jamil Mahuad eliminó 12 entidades del sector público y privatizó otras sin que existiera algún sustento económico en esta acción como podría ser que la entidad se encuentre con características deficitarias. Específicamente, al igual que con la inversión, el número de entidades públicas en el Ecuador se mantenía en nivel bajo respecto al resto de la región, es así que, tomando en cuenta a las Fuerzas Armadas y municipios, existían en total 170 empresas públicas en el país; cifra baja respecto a países como México, Argentina o Bolivia, quienes aproximadamente disponían entre 650 a 1200 empresas estatales (Acosta, 2006: 218-220).

1.2.1 Un nuevo Estado ecuatoriano

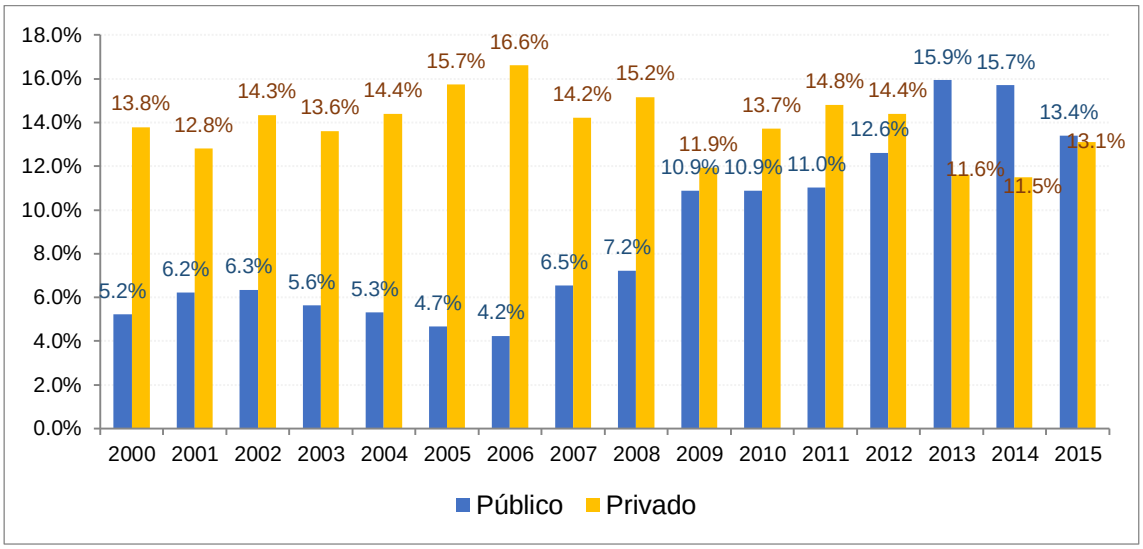
Se evidenció que desde los años 80´s hasta prácticamente inicios del siglo XXI los gobiernos ecuatorianos mostraron grandes rasgos de políticas económicas neoliberales, que como consecuencia redujeron el rol del Estado en actividades como la generación de planes de desarrollo, cambios institucionales en búsqueda de mejoras en la equidad y eficiencia, desarrollo de sectores estratégicos, el manejo de la política monetaria y más que todo la regulación del mercado. En definitiva, su participación fue minimizada a pocas actividades, principalmente la de solventar los problemas de la banca y el sistema financiero y privado, a través de la entrega de bonos de Estado, antes y después de la crisis de 1999 (Uquillas, 2007: 72-74)

En este contexto, en el año 2007 el Estado tendría una transformación a partir del gobierno de Rafael Correa, mediante el movimiento político Alianza País. Este gobierno se caracterizó por dejar de lado las políticas neoliberales recomendadas por el WC, para así dar paso a un cambio radical en la participación del Estado dentro de la economía desde el punto de vista del incremento del aparato estatal. Se planteó una nueva ideología política de izquierda basada en el Socialismo del Siglo XXI, que también fue tomada en ese entonces por países de la región como Venezuela, Bolivia y Nicaragua.

Evidencia de lo expuesto fue el incremento de las redes institucionales ya que hasta el 2007, Ecuador se caracterizaba por tener una institucionalidad dispersa que debilitaba la capacidad del Estado para gestionar y desarrollar política pública, contaba con 108 instituciones paralelas, de las cuales, sólo 31% eran netamente estatales, mientras que, el 69% restante estaba representada por el sector empresarial, esto derivó en que gran parte de las decisiones de política pública proviniesen de intereses privados (Allan, 2013: 205). De este modo fue que a principios de gobierno, 119 entidades públicas fueron reformadas, donde 36 desaparecieron, 23 se fusionaron y 60 cambiaron de funciones (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2008: 18). Así mismo con una nueva constitución que regiría a partir del año 2008, el gobierno aspiró a construir una nueva manera de convivencia ciudadana, con respeto a la diversidad, a la dignidad de los seres humanos y las comunidades y en armonía con la naturaleza, para conseguir el buen vivir, el sumak kawsay.

En este sentido la participación del Estado se refleja en un aumento de la inversión pública, el gráfico Nº2 muestra la evolución de la formación bruta de capital fijo (FBKF), pública y privada como porcentaje del PIB, desde el año 2000 hasta el año 2015:

Gráfico Nº2. FBKF Público y Privada, porcentaje del PIB (2000-2015)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: autor.

Como se puede apreciar, en el año 2000 la FBKF pública representaba apenas el 5.2% del PIB, aunque esta cifra va muy acorde a la realidad de la región ya que países como Venezuela, Perú y Bolivia manejaban porcentajes de 6.82%, 4.16% y 5.07% respectivamente y el promedio en general rodeaba entre el 6% y 7%, mientras que en el caso de la FBKF privada, la participación de dicha variable respecto al PIB, representaba en promedio el 14,5% (Banco Mundial, 2019). Esto muestra características de la leve participación del sector público en relación con el privado en temas de FBKF.

Específicamente en el caso ecuatoriano, según se observa en el gráfico Nº2, el porcentaje de FBKF pública respecto al PIB empieza a aumentar con variaciones anuales promedio del 10% a partir del año 2007, teniendo su mayor incremento en el 2013. Claramente la participación del Estado, a través del uso de instrumentos de política pública como la FBKF pública fue una de las herramientas utilizadas por el gobierno de ese entonces.

1.3 Los factores del cambio de la participación del Estado

Según se ha observado a partir del año 2007 la participación del Estado dentro de la economía empezó a incrementarse y una de las razones fue el cambio de ideología política conllevado por Correa y su movimiento político. De todas formas, en el siguiente apartado se analizarán, según lo que dicen diversos autores económicos, por qué el Estado elevó su participación dentro de la economía tomando en cuenta el contexto ecuatoriano. Esto con el afán de determinar qué factores guiaron a la economía a conllevar un rol más protagónico en el Estado, no sólo teniendo en cuenta el cambio de gobierno, sino más bien como una medida que brindaría un cambio a la política económica de hasta ese entonces, es decir caracterizada por herramientas donde el Estado no debe ser partícipe de un proyecto fuerte de desarrollo donde podía utilizar instrumentos de política pública como la inversión pública, sino más bien como un ente que no regulaba las transacciones que se desarrollaban en el mercado.

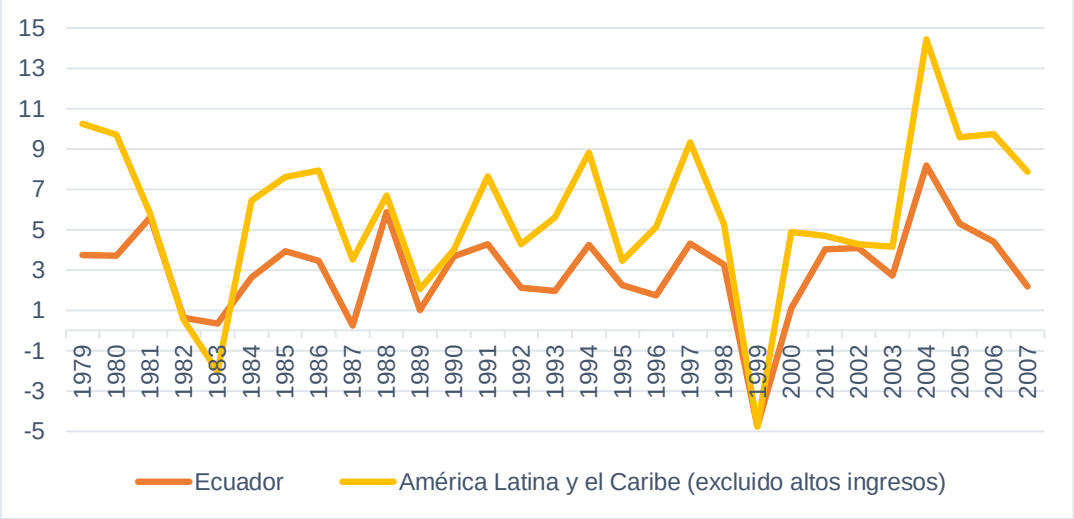
1.3.1 Esquema macroeconómico

Como se observó en el marco teórico según Keynes (2003), entre las razones principales por las cuales debe intervenir el Estado dentro de la economía son en primer lugar para generar una mayor estabilidad macroeconómica, en el caso de que indicadores como el empleo y los precios se encuentren deteriorados; y en segundo lugar para generar un proyecto para que la economía tenga incrementos continuos y constantes en el producto. De esta manera, se analizará la situación de estos 3 indicadores en el caso ecuatoriano

1.3.1.1 Crecimiento económico

En el caso ecuatoriano según cifras del Banco Mundial, el porcentaje anual de crecimiento del PIB real promedio fue del 2.98%, parecería indicar que el PIB se encontraba aparentemente en buenas condiciones, más aun teniendo en cuenta que este mismo porcentaje para América Latina y el Caribe (excluido altos ingresos) fue del 2.78%. Sin embargo, en los periodos donde más se acentuó la falta de una intervención estatal, como ente que regulaba la estabilidad macroeconómica, el crecimiento anual del PIB real fue de -4.74%, es decir en 1999. Así mismo, a finales del gobierno de Alfredo Palacio en el año 2007, donde se venía de una crisis política por el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, el PIB cayó de un crecimiento anual del 4,4% a un 2.19%. En el siguiente gráfico Nº3 se puede observar lo descrito:

Gráfico Nº3. Crecimiento del PIB (% anual) (1979-2007)



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración: autor.

En definitiva, en la mayoría de los años desde 1980 hasta el 2007, el PIB real muestra un comportamiento fluctuante, tanto en Ecuador como en la región, esto quiere decir que uno de los objetivos que buscaba el FMI, en este caso crecimientos anuales y constantes de la economía no se logró. Como se observó anteriormente, la corriente neoliberal defiende que el Estado no debe intervenir en la gestión económica; sin embargo, quedó claro que en el caso

ecuatoriano no sucedió esto por diversas razones donde la principal fue que los bancos necesitaron un salvataje por parte del Estado. Posteriormente, hasta finales del año 2006, el Estado continuaba siendo ajeno a un proyecto de gestión económica, es decir dinamizando variables del producto como la inversión o el gasto público, más bien se trataba en la mayor medida continuar con la corriente neoliberal, dando como resultado un decrecimiento del producto. Por lo tanto, se puede analizar que desde este contexto el nuevo gobierno realizó un cambio en la gestión del Estado dentro de las principales variables del producto, más que todo en gasto e inversión pública, tal como lo recetaba Keynes a principios de los años 30´s, para así buscar generar un estímulo en la demanda agregada y de alguna forma no siga manteniendo comportamientos fluctuantes como se ha visto a lo largo de los años desde 1979.

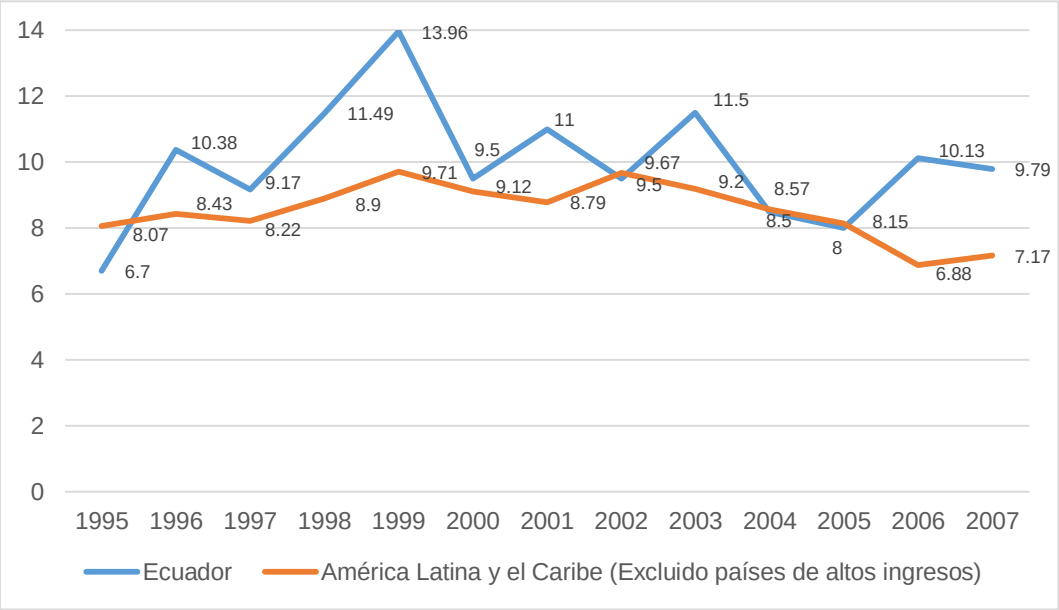
1.3.1.2 El empleo

Tanto como John Maynard Keynes (2003) y Michael Kalecki (1973) justificaban el hecho de una economía intervencionista desde la perspectiva en que el Estado mantuviera los niveles de desempleo lo más reducido posible y así mismo utilizara diferentes instrumentos de política pública, como el gasto, el consumo o la inversión, para aumentar las posibilidades de alcanzar el pleno empleo.

Para los dos autores mencionados anteriormente, las crisis económicas son un fenómeno inevitable dentro de la economía, por lo cual los niveles del desempleo y la demanda agregada se pueden ver afectados. En este caso, el aumento de la mano obra en la creación de infraestructura o maquinaria que ayude en las gestiones económicas de un país como el transporte o la producción, puede ser la solución para salir de la crisis descrita. Por ejemplo, con las políticas impulsadas por Keynes, Estados Unidos pasó de tener en 1930, año posterior a la Gran Depresión, un gasto público que representaba el 11,18% del PIB a un gasto en promedio entre el 21% y 24% a finales de los años 50´s según estadísticas de la Oficina de Análisis Económico (BEA, por sus siglas en inglés). Consecuentemente, el desempleo que llegó a alcanzar niveles del 25% en 1933, entre 1940 y 1950 disminuyó a un promedio del 3.67%, teniendo como la cifra más baja 1,70% en 1945 (BEA).

Específicamente en el caso ecuatoriano, en el año 1999 el desempleo llegó a la cifra más alta desde 1980 con el 13.96% según cifras del BCE, es decir el número de personas desocupadas respecto a la población económicamente activa (PEA) representó una estadística de dos cifras. En gran parte se debió a la crisis económica y política vivida en ese año, donde evidentemente las empresas públicas y privadas no lograron adaptarse ante el contexto de ese entonces. Posteriormente, en el año 2000 hubo una recuperación y el desempleo descendió casi 4 puntos porcentuales hasta llegar a un 9.5%; sin embargo, este porcentaje se mantuvo prácticamente constate durante los siguientes 7 años y en promedio rodeó el 9.77%. Tomando en cuenta el escenario de la región, este dato es bastante parecido, ya que en promedio el desempleo en América Latina y el Caribe (excluidos países de altos ingresos) era de 8.35%, según cifras del BM. Es decir, al igual que el porcentaje de crecimiento del PIB real, Ecuador mantiene un comportamiento similar respecto a los países que rodean su región. En el siguiente gráfico Nª4 se puede observar lo expuesto.

Gráfico Nº4. Tasa de desempleo, total (% de participación total en la fuerza laboral) (estimación nacional) (1995-2007)



Fuente: Banco Mundial y Banco Central del Ecuador, 2007.
Elaboración: autor.

Pareciera ser que las cifras de desempleo que revela el Ecuador, entre 1995 hasta 2007, son relativamente bajas y manejables más si se toma en cuenta el contexto de la región, ya que como se ve en el gráfico N°4, Ecuador se mantenía tan solo dos puntos porcentuales por encima América Latina y el Caribe (excluido país de altos ingresos). Sin embargo, si se observa la variable del subempleo, la cual representa el número de personas que disponen de un empleo pero que reciben ingresos inferiores al salario mínimo y/o que trabajan menos de lo que establece la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales, ésta representó a finales del año 2006 un porcentaje aproximado del 45%, de tal modo evidentemente el Ecuador mostraba cifras deterioradas en temas laborales. De todos modos, a pesar de que muchas fueron las críticas hacia el modelo neoliberal para que la situación del empleo se encuentre en esas condiciones, muchos autores económicos como Carlos Larrea (2004), defienden la hipótesis que el empleo es un problema estructural en el país más no algo heredado por dicha política.

En este sentido, el gobierno de Rafael Correa, encuentra otro factor para generar una mayor intervención del Estado, y el justificativo son los niveles de deterioro en que se encontraba el sector laboral en el país, por lo cual el instrumento a utilizar sería la inversión pública. Esto se asemeja con los enunciados de Keynes (2003) y Kalecki (1973) vistos en el marco teórico, quienes encuentran como justificativo de intervención estatal dentro de la economía a la inestabilidad de los ciclos económicos, donde los niveles de desempleo se pueden deterior, es así que el Estado participa para reactivar la economía mediante planes de desarrollo que tomen en cuenta la construcción de obras públicas que repercutan directamente en la producción de un país, tales como embalses, carreteras, puentes, para que así aumente la demanda de mano de obra y por ende el empleo.

En este sentido, a través del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 (2007: 58-60) se propuso que mediante el aumento progresivo de la inversión pública, entendiéndose la misma como un instrumento

dinamizador de desarrollo, se genere más empleo dentro de los sectores que más arraiguen plazas de trabajo tales como el de infraestructura y equipamiento.

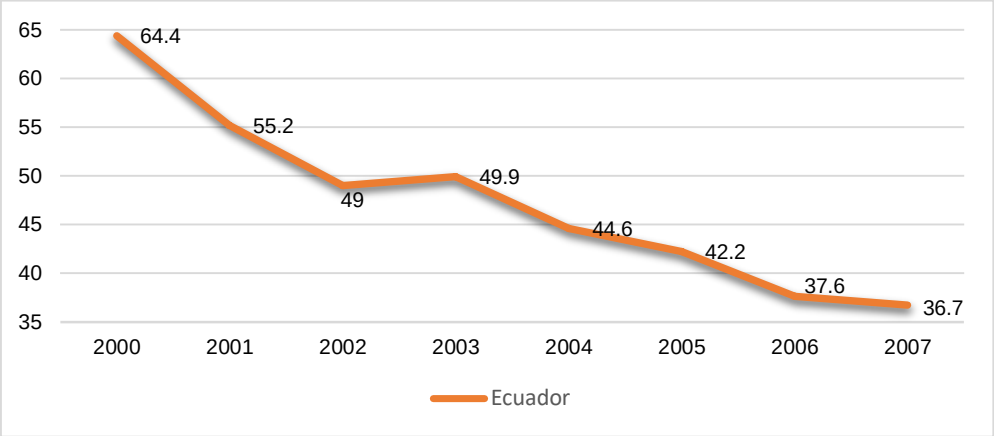
1.3.1.3 La pobreza

Michael Kalecki (1973) defendió la hipótesis respecto a que las crisis económicas siempre pueden estar presentes en cualquier momento dentro de una economía. Esto se justifica por el hecho de que existen tanto factores internos como externos en la política económica. Los factores externos pueden ser una fuerte crisis financiera vivida en una economía fuerte, como por ejemplo Estados Unidos, por ende, esto afectará al resto de países del mundo, así como también un desastre natural que no puede ser previsto ni controlado por ninguna gestión. Del mismo modo, un factor interno puede ser la falta de políticas que dinamicen el consumo interno, de tal forma, como esta variable tiene una relación directa con el PIB, indudablemente la economía se verá afectada. Por lo tanto, varios son los factores que pueden generar cambios en el ciclo económico en un país y que en determinadas ocasiones acarreen al mismo hacia una crisis o depresión económica.

Como consecuencia de este suceso, la economía se verá afectada en diferentes variables económicas, donde se puede destacar el empleo, la producción y el consumo. En este sentido, cuando existe una reducción del empleo, inevitablemente esto tendrá efectos colaterales en la pobreza, aumentándola. En gran parte también se debe a que la producción y el consumo disminuyen por el hecho de que hay más ocio que ocupación dentro de la economía (IOÉ, 2011: 177). Cabe destacar que muchas de las economías de finales de siglo XX dirigieron sus políticas hacia un incremento de PIB real más no hacia la búsqueda de un modelo de desarrollo donde su busque distribuir mejor la riqueza y se disminuya la desigualdad, por lo tanto, cuando estas economías se vieron afectadas por una crisis, sus efectos en la pobreza fueron mayoritarios (IOÉ, 2011: 178).

En el caso ecuatoriano, luego de la crisis económica de 1999, como se observó anteriormente el empleo y la producción disminuyeron. En este caso, el nivel de pobreza nacional aumentó, entendiéndose dicha pobreza como la pobreza por ingresos, es decir, el porcentaje de personas que vivía con un ingreso per cápita promedio inferior a $56.64 (INEC, 2015). Entre el año 2000 y 2007, la cifra más alta de pobreza que se puede encontrar es del 64.4% en el año 2000, posteriormente este indicador social fue disminuyendo paulatinamente hasta que en el 2007 llegó a ser del 36.7%, indudablemente decreció en gran medida, sin embargo aún seguía siendo una cifra elevada y de dos dígitos. En el siguiente gráfico Nª5 se podrá observar lo descrito, según cifras brindadas por el BCE:

Gráfico Nº5. Pobreza a nivel nacional por ingresos (%, 2000-2007)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: autor.

Con este escenario, para el Estado es fundamental intervenir en la economía con el objetivo claro de reducir la pobreza y la pobreza extrema nacional por ingresos. Por lo cual, uno de los instrumentos a utilizar en ésta intervención, es el uso y aumento de la inversión pública en proyectos que estén guiados en función de las necesidades y disparidades territoriales y que incentiven los procesos con las localidades más vulnerables del Estado ecuatoriano, así la producción puede aumentar, por lo tanto, los niveles de empleo también y como consecuencia generaría que más personas puedan acceder a un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades (PNBV, 2007: 307.

En este sentido, se puede observar la similitud en cuanto a lo que proyectó el gobierno en el año 2007 y los enunciados de Joseph Stiglitz en cuanto al porque el Estado debe intervenir en la economía cuando se reflejan altos niveles de pobreza. Según Stiglitz (2000) el Estado debe intervenir mediante la creación de programas públicos, que no puedan ser realizados por el sector privado, sea por falta de incentivos entre otras características, y así se pueda brindar transferencias de dinero o bienes y servicios a personas de escasos recursos económicos, por ende, directamente los niveles de pobreza por ingreso pueden llegar a disminuir.

1.3.1.4 Deuda pública

El equilibrio de las variables macroeconómicas y las finanzas públicas es fundamental para que el Estado intervenga en la economía, tal como se mencionó anteriormente, específicamente por Michael Kalecki (1976) y John Maynard Keynes (2003). En este sentido, como lo ilustraba Martner y Tromben (2004), América Latina durante el periodo apodado como la media década pérdida en 1998-2002, sufrió fuertes desequilibrios en sus finanzas públicas. Específicamente en el caso de la deuda pública del gobierno central se observó que, en dicho periodo, este indicador aumento del 35.6% al 51.9% respecto al PIB en la región. Este contexto demuestra la debilidad que existía en las finanzas públicas, sumándole el comportamiento fluctuante del PIB y el desempleo, por lo tanto, la mayoría de las economías se veían en una situación crítica ya que en algunos casos se requería de mayor endeudamiento para seguir financiando la misma deuda, este suceso se conoce como la

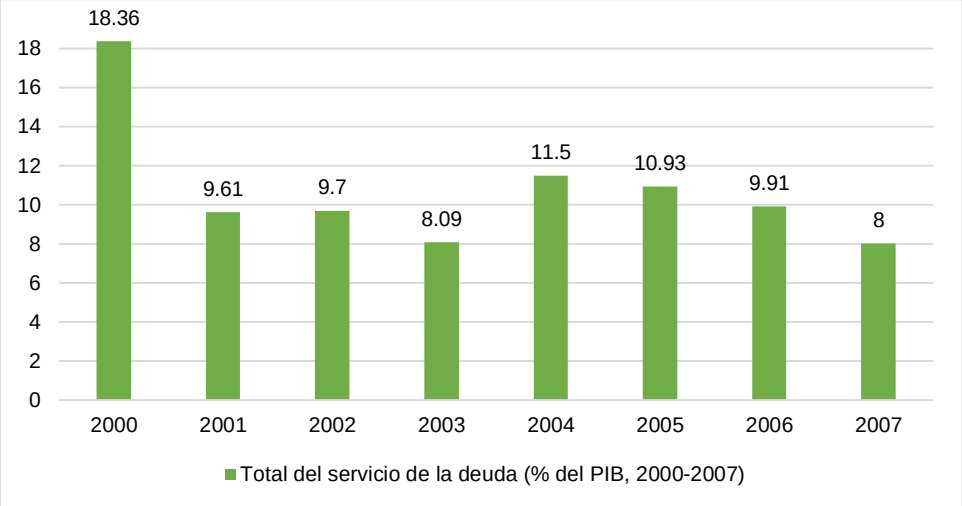
reestructuración de la deuda externa, en consecuencia los costos de la misma cada vez se volvían mayores, agudizando la situación económica (Martner y Tromben, 2004: 100).

Una de las razones más importantes por lo cual la situación económica del país se ve vulnerable se debe a que los servicios de la deuda respecto al PIB se incrementan considerablemente, por lo cual, cada vez se destina una mayor cantidad del presupuesto fiscal hacia el pago de la deuda. En algunos casos el pago se puede volver insostenible en el corto y largo plazo, por lo tanto, la credibilidad del país se ve disminuida. En esto escenario, el Estado debe intervenir en la economía a través de la creación de sistemas financieros internos e instituciones fiscales fuertes que desarrollen mecanismos eficientes donde los pagos de la deuda y las finanzas públicas se estabilicen (Martner y Tromben, 2004: 100).

Para el FMI, el coeficiente deuda/PIB no debería alcanzar cifras mayores al 30%, ya que como se mencionó los países endeudados podrían verse amenazados en su credibilidad ante los organismos y mercados internacionales; sin embargo, para Ter-Minassian (2004) no existe un nivel de deuda que pueda ser demasiado alto o bajo, todo depende de la situación macroeconómica que tenga cada país. Pueda que se tenga un nivel alto de deuda, el cual se busque disminuir, pero si los niveles de crecimiento económico son bajos y las tasas de interés son altas, difícilmente se pueda lograr el objetivo de reducir la deuda (Martner y Tromben, 2004: 107).

En el caso ecuatoriano, según cifras del BM el total del servicio de la deuda como porcentaje del PIB alcanzó su pico más alto en el año 2000 con el 18.36%, en gran parte como consecuencia de la crisis del año 1999 donde el país se vería afectado y con la necesidad de recibir financiamiento externo para poder asimilar la crisis. Posteriormente, este indicador disminuyó de manera significativa al 9.61% en el año 2001, para finalmente en el año 2006 poseer una cifra del 9.91%, tal como se expone en el gráfico Nº 6.

Gráfico Nº6. Total del servicio de la deuda (% del PIB, 2000-2007)

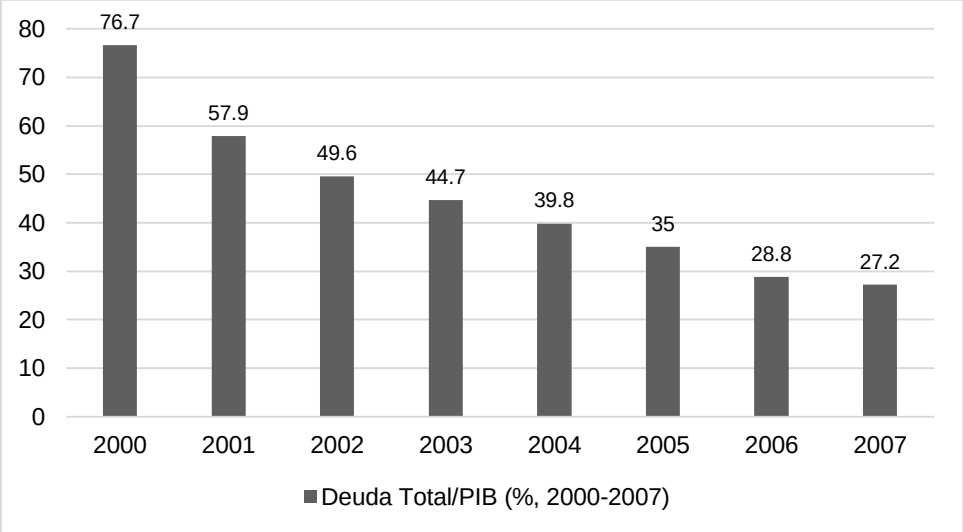


Fuente: Banco Mundial
Elaboración: autor.

Si se toma en cuenta el promedio de América Latina y el Caribe, según cifras del Banco Mundial el servicio de la deuda respecto al PIB representó en promedio el 6.60% durante el periodo 2000 a 2007,

por lo cual, se podría decir que Ecuador se mantenía muy cerca de los valores de la región. En el caso del coeficiente de la deuda total, es decir la sumatoria de la deuda interna más la externa, respecto al PIB la situación era más compleja ya que en el año 2000 este indicador llegó a representar el 76.7% para que finalmente disminuyera de manera considerable hasta el año 2007 donde llegó a ser del 27.2%.

Gráfico Nº7. Deuda Total/PIB (%, 2000-2007)



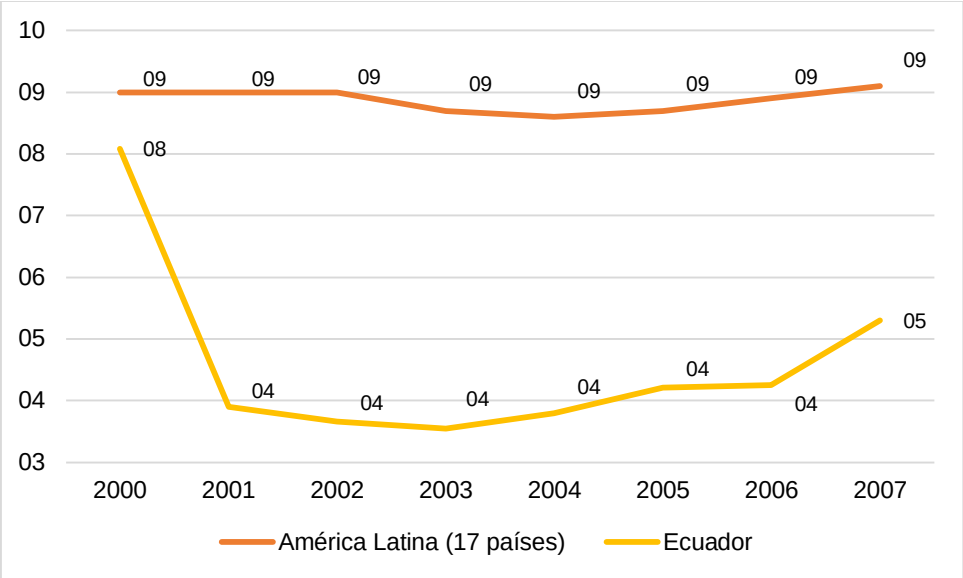
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: autor.

A pesar de la reducción importante de la deuda pública, el país aún mantenía una cifra elevada por este rubro y en definitiva esto generaba déficits en dos balanzas de la economía ecuatoriana debido al pago de los intereses de la deuda externa. La primera era la balanza de servicios, la cual alcanzó un déficit de $1.347,3 millones y la segunda fue la balanza de renta cuyo déficit fue de $1.989,7 millones (PNBV, 2007: 262). Es por este factor entonces que el Estado ecuatoriano, en el año 2007, encontró la justificación para crear una política intervencionista en materia fiscal para racionalizar la deuda pública y la estrategia para llevarlo a cabo fue desarrollar políticas de endeudamiento que se guíen hacia el aumento de la inversión social y productiva (PNBV, 2007: 265-274).

1.3.1.5 Gasto o inversión social

Hasta el año 2005, Ecuador era uno de los países con menor gasto social en la región de América Latina, sólo invertía más que Trinidad y Tobago. El promedio de dicha región se aproximaba al 8.5% mientras que en el Ecuador esta cifra era del 4.5% respecto al PIB, es decir prácticamente la mitad la mitad del promedio o en otros términos el Ecuador gastaba 76 dólares anuales per cápita, dato muy revelador ya que otro país de la región como Argentina mantenía una inversión social equivalente a 1283 dólares anuales per cápita (Badillo, 2006).

Gráfico Nº8. Gasto social del gobierno central (% del PIB) (2000– 2007)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Elaboración: autor.

Claramente, el país mostraba unas cifras desalentadoras en cuanto al gasto social, por lo tanto, era urgente el rol del gobierno y la intervención del Estado en la construcción de instituciones sociales para que se organicen y construyan una política social de largo plazo, cuyos objetivos busquen disminuir la vulnerabilidad del país ante crisis económicas como la vivida en el año 1999, así mismo direccionar el gasto social en su gran mayoría hacia capital humano como educación y salud y también que se busque mantener un equilibrio en la macroeconomía. De esta manera, los sectores más vulnerables serían los que más beneficio obtendrían y así la pobreza disminuiría.

En este mismo sentido, el gasto social es uno de los instrumentos cuyo desenvolvimiento permite desarrollar una política económica guiada hacia mejorar el sector de la educación, la salud, el bienestar social, la vivienda y el trabajo; y también para redistribuir mejor la riqueza. De este modo, para Stiglitz (2000), el Estado es el ente que debe intervenir en la economía para que pueda regular que la política descrita sea eficiente y bien encaminada en los objetivos planteados anteriormente, así mismo esta política pueda dictaminar que tan buena o mala es la calidad de la gestión del Estado dentro de la participación en la gestión económica. Del mismo modo, cuando se realiza una mayor inversión social, la probabilidad de que los individuos puedan acceder a más bienes y servicios públicos aumenta, por ende, se están garantizado los derechos que tienen dichos individuos, es decir acceder a una buena educación y salud.

En este marco, dentro de la gestión del gobierno aplicada desde el año 2007 en Ecuador, se considera que uno de los justificativos para la intervención del Estado sea para que este ente participe activamente en la economía a través de la creación de políticas que permitan que se pueda incrementar de manera significativa la inversión social para así reducir la pobreza y desigualdad presentada en ese entonces. Una de las estrategias de este objetivo fue el implantar nuevas herramientas de regulación para las empresas públicas, para así flexibilizar el marco legal en su funcionamiento y así se pueda establecer una meta de redistribución de sus utilidades hacia la inversión social.

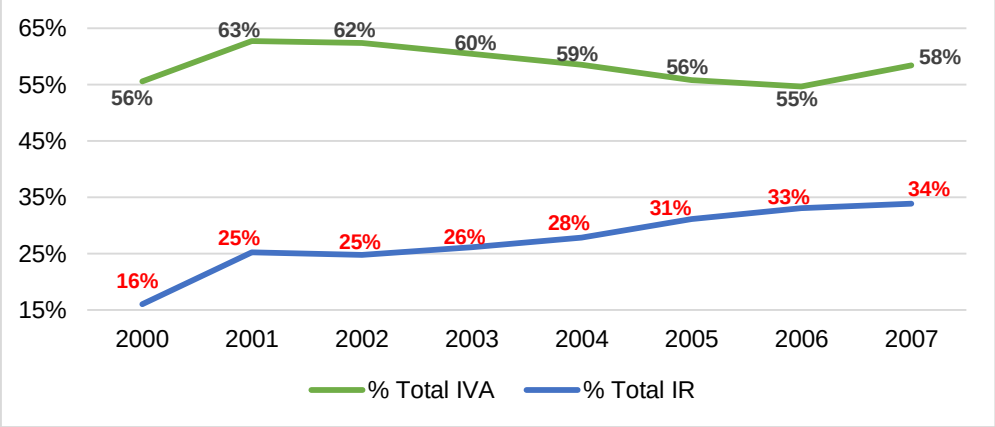
1.3.1.6 Recaudación tributaria

Una de las formas en como recauda ingresos el Estado para poder financiar sus actividades es a través de la imposición de tributos e impuestos a los agentes de la economía. De este modo, esta acción tiene una finalidad recaudatoria y extrafiscal, donde se busca una mejor redistribución del ingreso; así como también una alteración en las decisiones económicas que toman los consumidores y productores. En la mayoría de casos se busca que la recaudación tributaria sea lo menos costosa posible ya que esto ayudaría a que el Estado no destine una gran cantidad de liquidez para poder mantener un sistema tributario óptimo, del mismo modo, el Estado debe ser lo más cauteloso posible a la hora de establecer los impuestos deseados ya que en algunas ocasiones el impuesto puede llegar a ser muy alto, y en este caso la recaudación empieza a ser ineficiente (Ricciardi, 2014: 2-19).

En el contexto ecuatoriano, según los registros que maneja el Servicio de Rentas Internas (SRI), desde 1998 en adelante, el impuesto que mayor recaudación genera al Estado es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), seguido por el Impuesto a la Renta (IR). El primer tributo, es conocido como un impuesto regresivo ya que a medida que mayor es la renta de la persona a la que se está tributando menor es la recaudación, mientras que el segundo tributo es conocido como un impuesto progresivo ya que a medida que mayor es la renta mayor es la recaudación que se le va a hacer a la persona que se le está imponiendo el impuesto (Ricciardi, 2014: 7).

Para el caso del IVA, en el año 2000 este impuesto representó el 55.6% del total de la recaudación impositiva en el Ecuador, mientras que para el impuesto a la renta, ésta cifra fue del 16.1%, es decir hubo una diferencia de casi 40 puntos porcentuales, demostrando que el sistema impositivo de ese entonces buscaba una mayor recaudación a través de un impuesto regresivo como el IVA. Para el año 2007, estas cifras fueron del 58.4% y 33.8% respectivamente, por lo tanto, se puede evidenciar que la diferencia en la recaudación de ambos impuestos disminuye considerablemente, aunque todavía predomina un sistema impositivo regresivo que progresivo. En el gráfico Nº9 se puede observar con mayor amplitud el comportamiento de estos impuestos desde el año 2000 hasta el año 2007.

Gráfico Nº9. IVA e IR (% de recaudación impositiva neta) (2000– 2007)



Fuente: Servicio de Rentas Internas
Elaboración: autor.

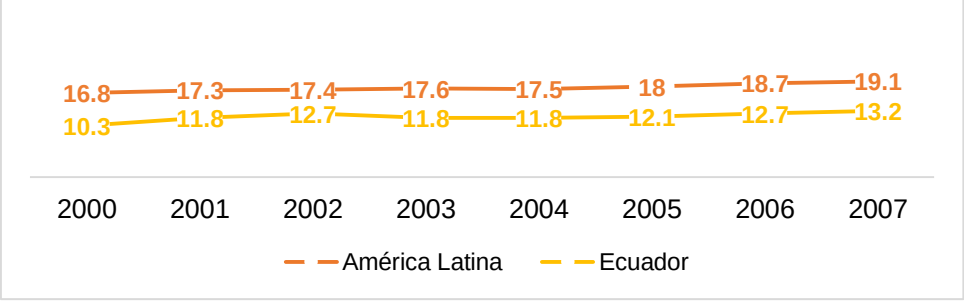
De esta manera, en este contexto, el nuevo gobierno ecuatoriano que se posesiona en el año 2007, encuentra una nueva justificación para que el Estado tenga una mayor participación en la economía.

Dicha justificación es que se necesitaba que el Estado genere una nueva política fiscal, donde se desarrolle una reforma tributaria basada en una recaudación justa y en la búsqueda de una redistribución eficiente de los recursos públicos. En este sentido, Stiglitz (2000) así mismo argumenta que el Estado tiene que intervenir en la economía, por medio de la generación de un sistema tributario deseable que debe cumplir 5 características; en el caso ecuatoariano y el gobierno del año 2007, se buscó dos de estas caracterísitcas que son la eficiencia económica, entiendose esto como la asignación eficiente de recursos y la justicia, donde aquellos que reciben más ingresos son los que en teoría deberían aportar más por concepto de impuestos. Lo descrito se puede observar en en el PNBV del año 2007 donde se dispuso que se tienen que desarrollar un nuevo sistema tributario donde aquellos que dispongan de más recursos, son quienes mayores tributos deben aportar y la estrategia a utilizar era plantera una racionalización de la inversión pública tomando en cuenta los criterios técnicamente establecidos y la territorialización del Presupuesto General del Estado (PGE) (PNBV, 2007: 94).

Cabe recalcar que para varios autores económicos, los impuestos pueden llegar a generar deficiencias dentro de la economía y el desarrollo del mercado. Uno de ellos fue Adam Smith, quien realizaba un análisis a partir de las distorsiones que pueden crear los impuestos en las decisiones que toman los agentes económicos. En algunas ocasiones los impuestos pueden presentar un exceso de gravamen, lo que significa una pérdida de utilidad de los individuos a partir de la la dismininucón de su bienestar generado por la modificación en el comportamiento a la hora de tomar decisiones, tanto para el consumidor como el productor (Ricciardi, 2014: 2). En este sentido, para Smith la intervención por parte del Estado, a través de la recaudación de impuestos, debe ser lo menor posible ya que si es muy elevada esto puede generar distorsiones en el mercado, es así que se debe dejar que la economía en conjunto con los individuos que la conforman, fluyan en un entorno donde el Estado no intervenga con un sistema impositvo fuerte y con una alta presión fiscal. Sin embargo, para otros autores como Keynes o Stiglitz, una de las mejores formas para que el Estado disponga de mayores recursos es a través de un sistema impositivo eficiente que disponga de una buena recaudación de impuestos y donde predomine una buena regulación a la hora de establecer impuestos progresivos y regresivos; así como también impuestos fijos, proporcionales, directos e indirectos.

De esta forma y una vez analizado el caso del porcentaje del IVA y el Impuesto a la Renta respecto a la recaudación tributaria en el Ecuador, también se puede analizar el caso de la presión fiscal, es decir el porcentaje de recaudación que manejaba el país, durante los años 2000 a 2007, respecto al PIB. Según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se puede apreciar que para el año 2000 la presión fiscal, tomando en cuenta el promedio de América Latina, era inferior en casi 7 puntos porcentuales, manteniéndose esta tendencia hasta el año 2007, donde América Latina manejaba una cifra promedio del 19.1% mientras que Ecuador se encontraba en el 13.2%.

Gráfico Nº10. Presión fiscal (2000– 2007)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
Elaboración: autor.

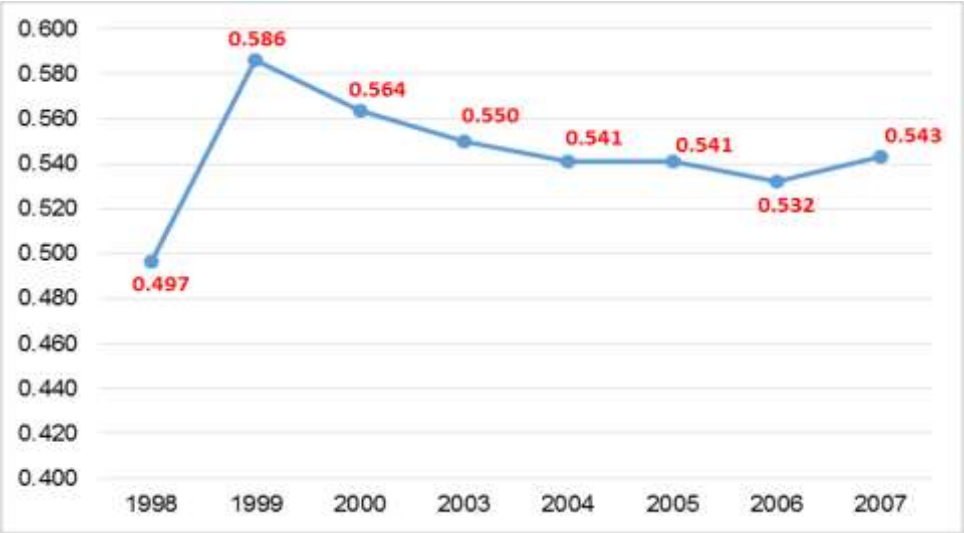
Claramente Ecuador se mantuvo por debajo del promedio de la región, dando a entender que los niveles de recaudación tributaria estaban por debajo del promedio que manejaban el resto de los países de América Latina, por lo tanto, una de las formas para poder aumentar los ingresos del Estado era generando una nueva estrategia y política donde se desarrolle una reforma tributaria. El debate por entender si esto es bueno o malo para la economía es tema de otra investigación, en la presente se analiza que factores determinaron una mayor intervención del Estado dentro de la economía.

1.3.1.7 Redistribución del ingreso

Tanto Joseph Stiglitz (2000) como Paul Krugman (2006) defienden la idea de que el Estado debe intervenir en la economía para poder redistribuir de mejor manera el ingreso. Para el primer autor, esto se logra a través de la creación de programas públicos de asistencia y seguridad sociales. Mientras que, para el segundo autor, este objetivo se puede alcanzar mediante el incentivo de actividades que generen investigación y desarrollo; así como también por medio de la creación de políticas industriales que mejoren los sectores de la economía, especialmente el comercial.

Dicho esto, para el caso ecuatoriano debido a como se encontraba el sector laboral con altos niveles de subempleo, donde las fuentes de trabajo formal y adecuado estaban escasas; así como también por las cifras de pobreza y por la priorización de un sistema tributario con mayoría de recaudación a través de impuestos indirectos como el IVA, se puede visualizar la inequitativa distribución del ingreso entre 1998 y el 2007, con su pico más alto en 1999 debido a la profundización de la crisis que se venía acarreando en los años 90´s (Acosta, 2006).

Gráfico Nº11. Índice de Gini (1998– 2007)



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración: autor.

En este escenario, se puede llegar atribuir como otro factor para la fuerte intervención del Estado en la economía ecuatoriana a partir del año 2007, la inequitativa distribución del ingreso.

Por lo tanto, en el PNBV del año 2007, por medio de actividades regulatorias por parte del Estado, se buscó establecer un sistema económico solidario y sostenible donde una de las estrategias era promover el crecimiento de la producción, pero sin dejar de lado la distribución del ingreso, tal como suele suceder en la mayoría de los países de América Latina. Todo esto con un instrumento fundamental de política pública como lo es la inversión.

1.3.1.8 Regulación económica y fallas de mercado

Stiglitz (2000) establece que el factor primordial por el cual el Estado debe intervenir en la economía es cuando se presentan fallas dentro del mercado. Dichas fallas las clasifica en seis que son las siguientes: la falta de competencia, la ineficiencia a la hora de crear bienes y servicios públicos por parte del mercado, las externalidades que pueden crear un efecto positivo o negativo desde la acción que genera un individuo, la existencia de mercados incompletos y las asimetrías de información, que por brindar un ejemplo se dan cuando al consumidor no se le aporta la información completa sobre algún bien que esté adquiriendo. De este modo, uno de los mecanismos para intervenir es a través de la regulación de los mercados mediante la creación de instituciones públicas que se estén cerciorando que no se cumplan las fallas descritas.

De esta manera, se puede apreciar que en Ecuador durante la época neoliberal se presentó una clara desregulación de los mercados, más que todo el financiero, donde a partir de 1986 se incentivó la flexibilización de la estructura de tasas de interés y el desarrollo de nuevos productos, posteriormente en 1994 se creó la Ley de Instituciones Financieras cuyo objetivo fue modernizar la normativa que regulaba el sistema financiero por parte del Estado y finalmente en el año 1998 se expide la Ley de Mercado de Capitales cuya principal característica era permitir a los bancos tener mayores capacidades en torno a la figura legal de fideicomisos. Consecuentemente a estas liberalizaciones del sistema financiero, los créditos y depósitos se dispararon rotundamente entre 1994 hasta 1999, en ambos indicadores se llegaron a tener cifras que se aproximaban a los 5 mil millones de dólares, según estadísticas del BCE. En gran parte esto se puede atribuir al recetario del WC donde uno de sus componentes básicos para el desarrollo de la política económica es la desregulación del mercado financiero y la apertura de la cuenta de capitales (Acosta, 2006: 158).

En definitiva, uno de los efectos más fuertes después de ésta desregulación fue el salvataje bancario de finales de siglo XX donde el Estado tuvo que emitir bonos de deuda públicos para brindar liquidez a los bancos de la época, adicionalmente la economía se vería inmersa en la crisis económico que se ha descrito anteriormente. Es así que se puede analizar que dentro de este acontecimiento se presentaron dos fallos de mercado, el primero fue las externalidades negativas hacia las personas que más se vieron perjudicadas por la crisis y en segundo lugar, las asimetrías de información, donde el sector bancario no advirtió de manera eficiente los posibles efectos que podría tener el incremento desregulado de los créditos hacia sus consumidores.

Claramente el principio del feriado bancario brindó evidencias para determinar que el Estado no tenía un rol regulatorio dentro de los mercados, en especial el financiero, más bien su gestión en este tema era mínima. Es por esta razón que se puede encontrar similitudes con lo que plantea Stiglitz sobre la

intervención del Estado a partir de la regulación de los mercados y lo que sucedió en el Ecuador a partir del año 2007.

El gobierno posesionado en este año encontró un nuevo justificativo para que el Estado intervenga de manera crucial dentro de la política económica, es así como planteó una nueva estrategia nacional de desarrollo donde se tomó como objetivo la creación de un Estado con capacidades efectivas de regulación y planificación, de manera que se pueda evitar lo sucedido a finales del siglo XX (PNBV, 2007: 66).

Dentro del ámbito de planificación se elaboró un Sistema Nacional de Planificación (SNP), el cual se encargó de generar planes nacionales que se orienten en enfatizar la importancia de la inversión pública para el pleno desarrollo de las capacidades humanas, sin dejar de lado la inversión que se hace en capital físico, en energía y en conectividad. En cuanto al tema de regulación, desde un principio la ideología política del nuevo gobierno partía desde la idea de que los mercados no se autorregulan, sino que más bien necesita de instituciones y técnicas de regulación donde se reduzcan los costos de transacción y se controlen las prácticas antimonopolísticas (PNBV, 2007: 67).

Para poder promover esta estrategia de regulación, el Estado creó varias instituciones donde se puede destacar las siguientes: la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos (ARCH), la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), la Agencia de Regulación y Control Postal (ARCP), la Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro (AGROCALIDAD), la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), la Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL), la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) y la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA); por otro lado, se crean varios ministerios como el Ministerio del Ambiente (MAE), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), el Ministerio de Turismo (MINTUR), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), el Ministerio del Deporte (MINDEPOR), el Ministerio de Vivienda (MIDUVI) y el Ministerio de Comercio Exterior (MCE) y del mismo modo se constituyen varias Superintendencias donde se destaca principalmente la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS), la Superintendencia de Bancos (SB), la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUPERTEL), la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM).

En definitiva, la búsqueda de una regulación profunda se acentuó en el Ecuador, es así que el Estado, a través de la SENPLADES, creó el índice de capacidad institucional regulatoria cuya definición se puede describir como la media geométrica de la nota alcanzada por las instituciones públicas respecto a la capacidad institucional. Dentro de lo que se buscaba con este índice era analizar la capacidad regulatoria que disponían todas las instituciones descritas anteriormente para que en definitiva se tenga una evaluación profunda sobre cuán determinante pudo llegar a ser la intervención del Estado específicamente en la actividad de regulación.

Cabe destacar que la profundización en regular el mercado no sólo se acentuó en el sistema financiero, como se vio, la creación de diversos ministerios, así como de entidades regulatorias, apuntó hacia otros sectores de la economía, tales como la construcción, la manufactura, las comunicaciones, el transporte, la agricultura, el petróleo, la sanidad, el comercio exterior y el medio ambiente.

A manera de conclusión y una vez revisado a profundidad todo el contexto, se puede señalar que son varios los factores que explican una mayor participación del Estado dentro de la economía ecuatoriana a partir del año 2007.

En primer lugar, el giro político. Ecuador venía de varios años de un modelo económico basado en el neoliberalismo y las políticas del Consenso de Washington, donde al Estado se lo trataba de minimizar en la mayor medida de lo posible, aunque siempre estuvo inmerso dentro de la economía, principalmente en medidas de salvataje hacia el sistema financiero. De este modo, el gobierno que se posesiona en el año 2007, a través del movimiento político "Alianza País", deja de lado en gran parte al esquema neoliberal, basando así su modelo económico en el Socialismo del Siglo XXI y con una ideología política izquierda socialdemócrata, donde el Estado es el actor principal dentro de la gestión económica.

Asimismo, en este contexto predominaba la liberalización y falta de regulación de los mercados, por lo cual, otro factor fuerte para que el Estado haya intervenido en la economía es la necesidad de una mayor regulación. Es así como se creó el índice de capacidad regulatoria donde se evaluaban 8 Ministerios y 11 Agencias de Regulación.

En este mismo sentido y tomando en cuenta la revisión teórica de diversos autores económicos que respaldan la idea de un Estado interventor, se pudieron señalar factores que justificaron al gobierno de turno el desarrollar políticas intervencionistas. Este es el caso del escenario macroeconómico, el PIB real reflejaba un comportamiento fluctuante en las dos últimas décadas, es así como se respaldaba la necesidad de un Estado que desarrolle una estrategia de política para un crecimiento constante del PIB y mantener a flote la economía. Del mismo modo, el escenario del empleo no era alentador, la tasa de desempleo era de aproximadamente el 10%, sin tomar en cuenta que el subempleo se encontraba cerca del 45%. En el mismo contexto, un indicador socioeconómico destacado como lo es la pobreza nacional por ingresos se encontraba también en niveles alarmantes ya que la cifra se aproximaba al 37%. Por su parte, el servicio de la deuda respecto al PIB era del 8% y la deuda total que mantenía el Estado era del 27.2%, por lo cual, si se analiza desde el punto de vista de las finanzas públicas, el mantener estos indicadores de deuda representaría un problema para el Presupuesto General del Estado (PGE). Por el lado del gasto social, éste representaba el 4% del PIB, es decir prácticamente la mitad del promedio de América Latina y el Caribe y se entiende que el ente económico que podría manejar de mejor manera este indicador es el Estado. Una vez visualizado todos estos factores, el gobierno de ese entonces encuentra como respuesta para generar un cambio a este escenario económico, la intervención del Estado.

De la misma forma, Joseph Stiglitz, justifica que debe existir una mayor participación del Estado cuando dentro de la economía se presentan niveles desalentadores de la distribución del ingreso, baja regulación del mercado y poca recaudación tributaria por parte del Estado. El Ecuador para el año 2007 presentaba un Coeficiente de Gini igual a 0.534, siendo 1 el nivel más alto de desigualdad. Así mismo la presión fiscal era en promedio inferior a lo que se manejaba en América Latina con el 13%.

En definitiva, el escenario macroeconómico sumado a la ideología del gobierno fueron factores que justificaron la nueva participación del Estado dentro de la economía a partir del año 2007. Es importante destacar, que la presente investigación no realizará un análisis de impacto de la participación, con lo detallado hasta el momento se han identificado aquellos factores que desde la teoría han respaldado un rol mucho más activo del Estado en la economía, tal como se planteó en el primer objetivo.

Con esto, en el siguiente capítulo se pretende analizar cómo esta nueva participación repercutió directamente en la política de inversión pública ya que específicamente, en el Plan Nacional del Buen Vivir del año 2007, el gobierno deja en claro que la inversión pública sería clave en el cumplimiento de los 12 objetivos que se determinaron en el plan, donde el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la generación de empleo serían claves.

Capítulo 2: La inversión pública en el Ecuador, sectores más relevantes dentro de la política

El nuevo gobierno utilizó como una de sus herramientas de política económica, el generar una mayor intervención estatal en la economía para así buscar diferentes objetivos económicos y sociales, tales como el aumento del PIB, la disminución de la pobreza y la desigualdad, el aumento del pleno empleo, una mejor distribución del ingreso, reformas en el aspecto tributario y una mayor regulación hacia diferentes sectores de la economía como el financiero o comercial.

De esta forma, para la búsqueda de estos objetivos, el gobierno se planteó nuevo plan de desarrollo (PNBV) y uno de sus principales instrumentos a utilizar fue la inversión pública. Es así que a través de la SENPLADES y la Subsecretaria de Inversión Pública (SIP), se crean las directrices para todo el proceso de desarrollo de la política de inversión pública, con el plan de generar criterios de orientación hacia la asignación de recursos públicos.

En este sentido, en este capítulo se pretende revisar cómo se llevó a cabo el proceso de la política pública de la inversión pública en el Ecuador durante el año 2008 hasta el 2015. Esto con el fin de determinar cómo una mayor intervención del Estado repercutió en el proceso de inversión descrito.

2.1 El Estado y la inversión pública en el contexto ecuatoriano

Como se analizó en el primer capítulo, varios fueron los factores que ayudaron para que el Estado intervenga de manera más activa dentro de la economía. Es así como se iniciaría una planificación institucional mediante la creación de planes de desarrollo más ambiciosos, específicamente el PNBV del año 2007. Por otro lado, la norma jurídica que más ayudaría al Estado para poder desarrollar su política pública fue la constitución creada en el año 2008, ya que en la misma se designan varias actividades al Estado. Específicamente en el caso de la política de inversión pública, la Constitución ecuatoriana (2008), a través del artículo 339 menciona lo siguiente:

> El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo con sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales.

Evidentemente con la nueva Constitución, el Estado y su rol se torna protagónico a la hora de ser el ente que promueve el desarrollo de una política de inversión, así mismo se encarga de supervisar que esta política esté dirigida hacia el cumplimiento de los objetivos del PNBV.

Tal como se trató en el marco teórico, si bien el concepto de inversión pública puede tener varios enfoques, la definición más cercana a inversión pública para la presente investigación es la que aporta Keynes (2003). Sin embargo, en el caso de Ecuador, a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público (Art. 28), se establece a la inversión pública como aquella que se destina a las entidades y organismos públicos por motivo de los siguientes conceptos:

- Infraestructura indispensable para sustentar o ampliar las actividades productivas, rebajar los costos, facilitar la inversión privada, aprovechar y preservar los recursos naturales, y elaborar expedientes técnicos.
- Reposición o reemplazo de bienes de capital que se gastan en el proceso productivo.
- Reparaciones mayores de obras de infraestructura o bienes de capital, incluido el mantenimiento.
- Cobertura del costo de los equipos, maquinarias, recursos humanos, insumos (materiales, combustibles, lubricantes) necesarios para la realización de los conceptos anteriores; incluye la instalación
- Proyectos de infraestructura en salud, alimentación, educación, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, escenarios deportivos y culturales, y aquellos orientados a la creación de fuentes de trabajo y empleo en el sector privado; incluye costos de asistencia y cooperación técnica.
- Infraestructura y desarrollo tecnológico (centros de investigación y laboratorios), consultoría, normalización, metrología y certificación de calidad, y proyectos de apoyo a la innovación tecnológica.
- Proyectos de apoyo a la producción (insumos no materiales del proceso productivo) como realización de estudios, diseño, comercialización, distribución, control de calidad, información, telecomunicaciones, informática
- Costos de la mano de obra que se incorpora a las inversiones físicas, incluyendo jornales, contratos eventuales y otro tipo de conceptos por remuneraciones.
- Inversiones financieras en los casos específicos de preservación de capital, adquisición de activos rentables, acciones, papeles fiduciarios o reducción de deuda.
- Proyecto con orientación social

2.1.1 Metodología de priorización

Con el motivo de brindar un manejo planificado y estratégico de la inversión pública, el gobierno en el año 2009 creó, a través de la Subsecretaría de Inversión Pública (SIP), una guía de directrices respecto al uso que se le iba a dar a este instrumento (SENPLADES, 2009), Dentro de estas directrices emitidas por la SIP se encontraba las metodologías de cálculo, instrumentos y normativas que forman parte de la política de inversión pública para así obtener una apropiada planificación institucional donde se direccione adecuadamente el presupuesto de inversión hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) o PNBV.

Para la priorización de la inversión se consideraron 3 ejes principales: generación de empleo, productividad sistémica y equidad regional. Posteriormente se diseñó el Plan Anual de Inversiones (PAI) donde se especifican los procesos para que las instituciones públicas sean más eficaces a la hora de aprobar, gestionar y ejecutar los diferentes programas y proyectos de inversión (SENPLADES, 2009: 4-5).

Es así que se diseña una metodología de priorización de proyectos, dentro de la cual se creó el índice de Prioridad de la inversión (IPI), cuyo objetivo fue ponderar los proyectos que serían tomados en

cuenta dentro del PAI. Este indicador está compuesto por tres variables que son la generación de empleo, la equidad regional y la productividad sistémica y sus ponderaciones son ¼, ¼ y ½ respectivamente (SENPLADES, 2009: 5). Para la presente investigación se consideraron los sectores que se dieron prioridad para su análisis, estos sectores fueron:

- Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
- Pesca
- Petróleo y refinación de petróleo
- Explotación de minas y canteras, y refinación de petróleo
- Industria manufacturera (excluye refinación de petróleo)
- Suministro de electricidad y agua
- Construcción
- Comercio al por mayor y menor
- Transporte y almacenamiento
- Intermediación financiera
- Educación y salud
- Otros servicios (hoteles, bares y restaurantes; comunicaciones; alquiler de vivienda; servicios a las empresas y a los hogares)
- Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria

Además de los sectores mencionados, dentro de la metodología del IPI se toma en cuenta 4 capitales para la obtención de objetivos que son:

- **Capital físico:** se destina presupuesto de inversión hacia la creación de infraestructura básica (vías, trenes, puertos, aeropuertos, electricidad, etc.) e infraestructura tecnológica.
- **Capital natural:** productividad de tierras agrícolas y sistemas productivos naturales.
- **Capital humano:** inversión hacia educación.
- **Capital social:** inversión destinada hacia investigación e innovación.

Cabe recalcar que dentro de la priorización se encuentra el impacto geográfico que desarrollaría cada proyecto de inversión, ya que cada región del país tiene diferentes realidades y necesidades económicas (SENPLADES, 2009: 7).

2.2 Inversión pública: sectores

Una vez que se ha definido el concepto de la inversión pública para el Estado ecuatoriano, así como las directrices que tornan alrededor de ella. A continuación, se realizará un análisis detallado en cuanto a cada sector de la economía que se vio envuelto dentro del proceso de la política pública de inversión, tomando en cuenta la intervención del Estado y como ésta se relacionó con el proceso descrito, haciendo hincapié en lo que describen diversos autores económicos y que fue plasmado en la parte teórica de la presente investigación. Cabe destacar que no se realizará un análisis de todos los sectores que estuvieron inmersos dentro de la política de inversión pública que en total son 22, sino más bien de los más relevantes, los cuales concentran el 97% de inversión pública durante el periodo 2008 – 2015. De todos modos, al final de esta sección se visualizará la distribución de inversión en todos los sectores descritos.

2.2.1 Gasto social

Según la CEPAL, el gasto social se define como el nivel de recursos del Estado que se destinan hacia la financiación de políticas públicas relacionadas con seis sectores que son la protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión y protección al medio ambiente. Como se observó anteriormente, para el caso ecuatoriano este indicador fue del 5% respecto al PIB para el año 2007, es decir un poco más de la mitad del promedio que se manejaba en América Latina en ese entonces que era del 9%. De este modo, para el nuevo gobierno, una de las razones por las cuales debía intervenir el Estado era para promover políticas públicas que puedan mejorar la cifra relacionada con el gasto social.

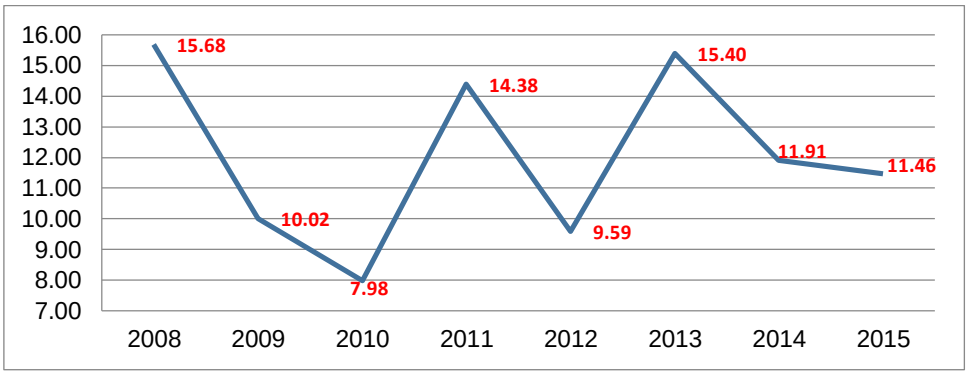
En este mismo sentido, para Stiglitz (2000), el Estado en su conjunto debe intervenir en la mejora de varios sectores de la economía, entre los cuales que él describe se encuentran 5 de los 6 que indica el indicador de la CEPAL. Dichos son la educación, la salud, la protección al medio ambiente y los recursos naturales, la protección social y la vivienda. Como justificación encuentra que existen actividades que de por sí el sector privado no las puede realizar, como el brindar educación, salud y vivienda gratis, ya que no disponen de ningún incentivo para hacerlo, debido a que no recibirían ninguna beneficio económico, por lo tanto, el Estado debe financiar estas actividades gracias a que tiene propiedades de coerción, es decir puede establecer exigir por medio de una institución pública algún derecho, en su gran mayoría son los impuestos que se encuentran en un marco tributario. Así mismo para el caso de la protección al medio ambiente y los recursos naturales, Stiglitz argumenta que el sector privado muchas veces no encuentra ningún aspecto positivo en la generación de políticas que cuiden el entorno ambiental, por el contrario, crean externalidades negativas como puede ser la contaminación de ríos y aire; así como la escasez de productos no renovables y renovables. Es por esta razón que el Estado a través de políticas regulatorias puede intervenir en la economía para disminuir los efectos de una externalidad negativa relacionada a este sector.

Dicho esto, en síntesis, para Stiglitz uno de los instrumentos que puede utilizar el Estado para desarrollar las políticas públicas mencionadas en los diferentes sectores descritos es la inversión o el gasto públicos. Por tal motivo, a continuación, se realizará una breve descripción en cuanto a los montos destinados por concepto de inversión pública hacia 5 de los seis sectores que se encuentran en el gasto social.

2.2.2 Educación

El sector de la educación fue uno de los de mayor relevancia en cuanto al desarrollo de proyectos de inversión pública, esto se refleja en las cifras que maneja la SENPLADES. Para el año 2008, el porcentaje de inversión respecto al total, que se destinó hacia educación fue del 15.68%, lo cual en dólares representa 314.5 millones y para el PGE el 3.03%. Esta cifra disminuyó al 7.98% en el año 2010, es decir tuvo una variación negativa del 49.10%, lo cual es significativo. Sin embargo, para el año 2013, se volvió a incrementar hasta alcanzar el 15.40%. Ya para el año 2015, se volvió a reducir al 11.46%. En definitiva, los recursos de inversión pública destinados hacia el sector de la educación tuvieron un comportamiento inestable, aunque representativo respecto a otros sectores.

Gráfico Nº12. Inversión pública hacia sector educación (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

Es así como se pudo observar mejoras en cuanto a logros educativos en el país. Según cifras que maneja el SICES, el porcentaje de población de 12 años y más de edad con primaria completa, pasó del 79.6% en el año 2008 al 86.2% en el año 2015, es decir hubo una variación positiva del 8.29%. De igual forma, en cuanto a cobertura de educación, la tasa neta de matrícula en educación general básica superior se incrementó del 67% en el año 2008, al 81.8% en el año 2015, es decir el nivel de porcentaje de estudiantes que se encuentran en la antesala del bachillerato aumentó en 22.09%. Así mismo, esta misma tasa, pero relacionada al bachillerato, se elevó del 51.5% en el año 2008 al 67.9% en el año 2015, lo cual representa una variación positiva de 31.84%. En esta misma dirección, según datos de la CEPAL, la población entre 15 y 24 años pasó del 8,9 a 10,5 por ciento entre 2000 y 2014, lo que muestra un incremento del 18%.

En si se pueden examinar cambios en el sector de educación primaria y secundaria, sin embargo; en cuanto a educación de tercer nivel la inversión no ha sido tan significativas ya que el porcentaje de población de 25 años y más de edad con educación superior de tercer nivel completa se mantuvo relativamente constante entre el año 2008 y 2015, ya que tuvo un aumento de apenas del 10.8 al 13 por ciento, según cifras del SICES.

2.2.3 Salud

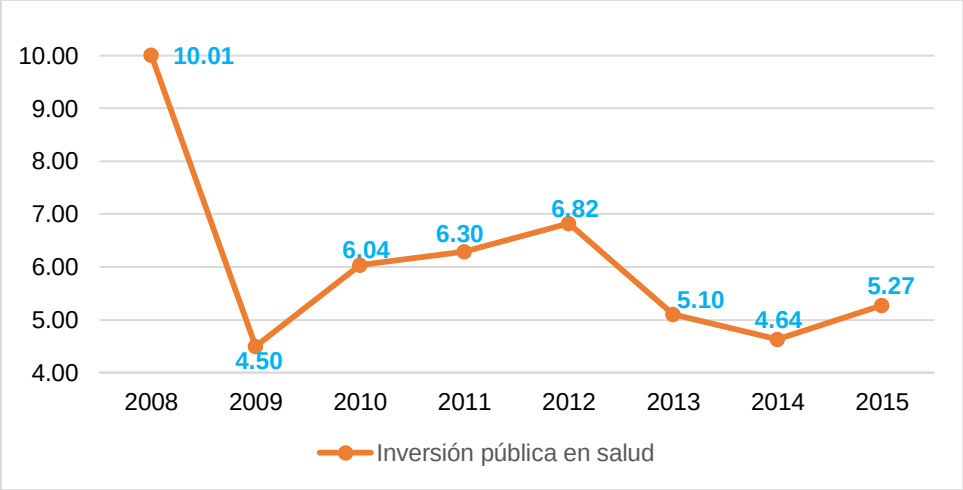
Uno de los objetivos que se plantea un Estado es poder erradicar las diferencias que existen en el acceso a una atención de salud de calidad entre unas personas y otras, en otras palabras, debe promover mayor equidad en temas de salud ya que las personas que tienen menos ingresos pueden llegar a disponer más dificultades a la hora de acceder a una atención de salud. Por lo tanto, es un desafío para el Estado el generar políticas públicas que consoliden un modelo donde se concedan mayores oportunidades y medios que faciliten a las personas extender en lo que más se pueda su salud potencial (Organización Panamericana de la Salud, 2007).

Con esta misma premisa, Stiglitz argumenta que una de las razones por las cuales el Estado puede intervenir en la economía es por el sector sanitario ya que muchas personas de escasos recursos o

desempleadas no suelen tener acceso a salud y por consecuencia su calidad y bienestar de vida disminuye. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la región de las Américas, el 30% de la población no dispone de acceso a atención de salud debido a razones económicas. De esta forma, el Estado debe crear las facilidades necesarias para que estas personas puedan acceder a una salud pública, a través de inversión en nuevos bienes y servicios que produzcan un sistema de salud eficiente (Stiglitz, 2000: 348 – 352).

En este sentido, en el artículo 32 de la de la Constitución del Ecuador (2008), se establece como "derecho garantizado que brinda el Estado la salud, esto a través de políticas económicas que permitan el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud". Se puede visualizar entonces que el Estado toma un rol activo a la hora de mejor el sector de la salud en el país y al igual que en otros sectores como la educación y la protección social, uno de los instrumentos a utilizar es la inversión pública. De este modo, a continuación, se puede visualizar la trayectoria de los ingresos correspondientes a este instrumento hacia el sector de salud durante el periodo 2008 al 2015.

Gráfico Nº13. Inversión pública hacia sector salud (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

Se puede observar que el año 2008 fue el que mayor representación presentó en cuanto a inversión pública en salud, posteriormente tuvo una caída significativa el siguiente año que significó una variación negativa del 55.04%. Consecuentemente, volvió a incrementarse hasta un punto máximo en el año 2012 con el 6.82% pero volvió a disminuir al 5.27% en el año 2015, es decir entre el año 2008 y 2015 existió una variación negativa del 47.33%. Esto evidencia que el gobierno no volvió a direccionar una cantidad de recursos alta hacia el sector de salud desde el año 2008, aunque el promedio de asignación se mantuvo por encima de la media que se asignaba a todos los sectores inmersos en la política de inversión pública que fue del 4.55%.

A pesar de esto, se pueden evidenciar mejoras en el sector de la salud. En cuanto a infraestructura, se repotenció el Hospital Eugenio Espejo, Pablo Arturo Suárez, Niñas y Niños Baca Ortiz, a través de la construcción, remodelación y adecuación de la infraestructura y equipamiento de dichos hospitales

(SENPLADES, 2014). Así mismo, según datos del BM, la tasa de mortalidad de bebés por cada 1000 nacidos vivos disminuyó de 17.9 a 13 entre el año 2007 y 2015.

Por otro lado, en cuanto a acceso a salud pública que fue uno de los factores principales por los cuales el Estado intervino en el sector de salud, el porcentaje de personas atendidas por un médico aumentó del 71.5% en el año 2006 a 85.1% en el año 2014, lo cual representa una variación positiva del 19.09%. Sin embargo, en otra estadística se refleja que el tiempo promedio de espera para atención en establecimientos de salud aumento de 50.1 minutos en el año 2006 a 58 minutos en el año 2014. Del mismo modo, el número de camas hospitalarias por cada 10,000 personas en el Ministerio de Salud Pública (MSP) no tuvo una variación significativa ya que en el año 2007 fue de 5.3 camas mientras que en el año 2015 fue de 5.2. El valor máximo entre estos años fue en el 2011 con 5.8 (CISES, 2014).

2.2.4 Protección social

Según la CEPAL (2020), la protección social se define como el conjunto de políticas y acciones por parte de un Estado que fomentan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) dentro de varios sectores como el laboral, el de la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado; así mismo su objetivo es promover niveles dignos de ingreso. Para que estas políticas tengan impactos positivos dentro de la gestión del Estado, se deben realizar análisis y diagnósticos sobre cómo se están desarrollando estas políticas.

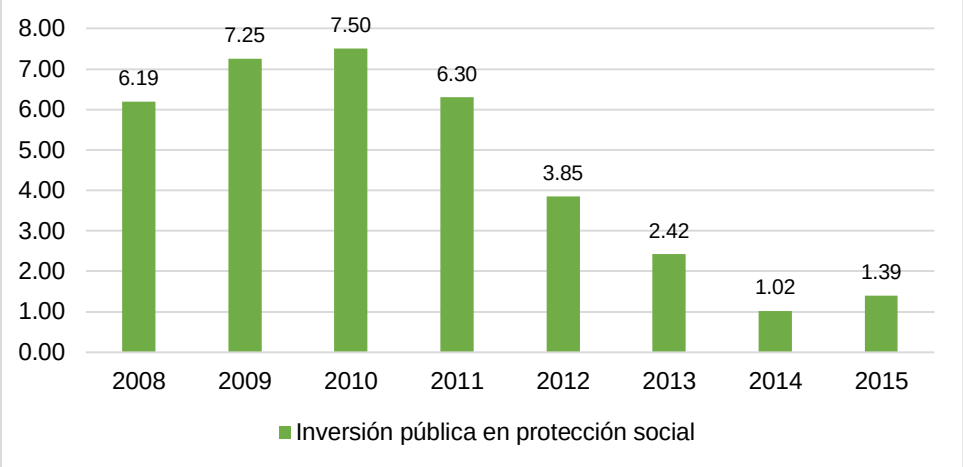
En este sentido, el gobierno del Ecuador creó el Servicio de Protección Social (SPS), cuya finalidad es generar un programa donde se siga y asista a todos los grupos humanos del Ecuador que se encuentren en un escenario de vulnerabilidad o que han sido vulnerables, mediante el traspaso mensual de una cantidad de dinero. Todo esto con el fin de poder brindar garantías sobre los DESC de estos grupos sociales, entre los cuales se encuentran las madres jefas de familia con niños/niñas y adolescentes menores de edad (de entre 0 y 18 años), adultos mayores y personas con discapacidad, y así mismo poder disminuir el círculo de la pobreza. Las principales acciones que se realizan dentro de esta política son la entrega del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y créditos de este mismo concepto [Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), 2008].

Se puede apreciar, según cifras que brinda el BCE, que la pobreza a nivel nacional en el Ecuador tomando en cuenta su incidencia, brecha y severidad, a finales del año 2007 era del 36.7%, tuvo una disminución representativa si se observa que esta misma tasa era del 64.4% a principios del siglo XXI, específicamente entre el 2000 y 2007 hubo una variación negativa del 43.01%, de todos modos, aún seguía siendo una tasa elevada y significativa. Por lo tanto, el objetivo que se planteó el gobierno, a través del MIES, respecto a disminuir el círculo de la pobreza va acorde a la realidad que vivía el país a inicios del gobierno en el año 2007.

Dicho esto, al igual que en los otros sectores que se ha venido describiendo, la política de inversión pública también tuvo su incidencia en el sector de protección social de la economía. Específicamente entre el año 2008 y 2015, según cifras de la SENPLADES, se invirtió aproximadamente 1,524 mil millones de dólares en este sector, es decir 819 millones de dólares menos que en salud, pero 1,229

más respecto al sector trabajo. Si se toma en cuenta su representación respecto al total de la inversión pública, para el año 2008 el sector de protección social representó el 6.19%, alcanzando su punto más alto en el año 2010 con el 7.50%, hasta finalmente caer al 1.39% en el año 2015, es decir entre el 2008 y 2015, el porcentaje de inversión destinado a protección social cayó en casi 5 puntos porcentuales. Mucho de esta disminución tiene que ver con la conceptualización que se le brinda a la protección social, ya que la misma puede llegar a abarcar otros sectores donde ya se ha invertido una cantidad específica de dinero como es el caso de la salud o el trabajo.

Gráfico Nº14. Inversión pública en protección social (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de las políticas dirigidas hacia la protección social era disminuir el círculo de la pobreza. De esta manera, según cifras del BCE, a diciembre del año 2007 la tasa de pobreza a nivel nacional fue del 36.7%, mientras que a diciembre del año 2015 esta misma tasa decreció al 22%, esto representa 14.7 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en diciembre de 2007. Así mismo, la tasa de extrema pobreza nacional disminuyó de 16.1% en diciembre de 2008 a 7.4% en el mismo mes de 2015. Por lo tanto, uno de los objetivos planteados por el Estado, relacionado con la protección social si se cumplió, más si se toma en cuenta en cuenta las cifras de la CEPAL donde en promedio la tasa de pobreza a nivel nacional de América Latina (15 países) se encontraba en el 25.09% en el año 2015, es decir Ecuador se ubicaba por debajo del promedio. Sin embargo, aún siguen siendo cifras elevadas en cuanto a pobreza ya que países de la misma región como Chile y Uruguay disponían de tasas aún más inferiores, 13.7% y 4.2% respectivamente.

2.2.5 Desarrollo urbano y vivienda

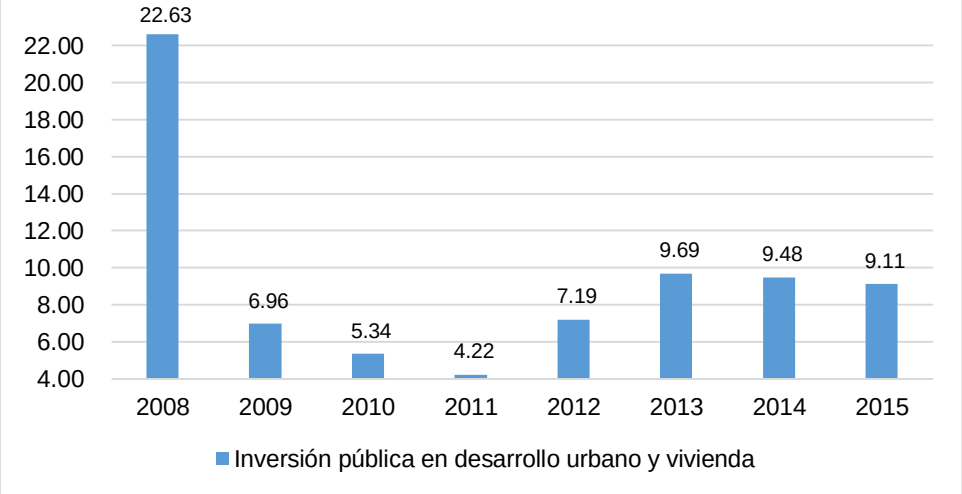
El concepto de desarrollo urbano puede diferir dependiendo de la época o momento. Puede existir una definición para la década de 1960, otra para la de 1980 o aún diferir más en la década de 1990; en sí no existe un concepto universal y aplicable a nivel mundial sobre lo que se refiere a desarrollo urbano. Sin embargo, respecto a las ideas generales que se han podido observar a lo largo de las décadas descritas, se puede decir que el concepto de desarrollo urbano está relacionado con fenómenos

económicos tales como la sostenibilidad urbana, viéndolo desde una perspectiva ambiental, económica y social. Del mismo modo, el desarrollo urbano está relacionado directamente con la desigualdad, la pobreza urbana y la degradación medioambiental urbana o también con la descentralización y la provisión de servicios básicos como educación y salud hacia las personas de más bajos ingresos (Correa y Rozas, 2006: 12).

Dicho esto, debido a la complejidad de fenómenos que están relacionados con el desarrollo urbano, existen dos factores que interactúan entre sí para poder llevar a cabo una política de este sector, entre éstos se encuentran un modelo de desarrollo y el Estado, quien es el encargado de crear una gobernabilidad para que así se generen la política, institucionalidad, normatividad y modelo para llevar a cabo una gestión de planificación y regulación en actividades relacionadas a desarrollo urbano (Lungo et al, 1996, citado en Correa y Rozas, 2006: 13). En este sentido, la variable de análisis es la inversión pública en infraestructura ya que la misma condiciona de manera positiva o negativa el desarrollo urbano. Si es que existe una política eficaz de inversión pública, donde sus directrices y la asignación de recursos de esta estén bien direccionados, posiblemente se obtenga mejoras dentro del desarrollo urbano, ya que indirectamente se genera un impacto positivo en la integración regional y territorial de un país, así mismo aumenta la competitividad entre ciudades debido a las mejoras en infraestructura y consecuentemente aumenta la productividad (Correa y Rozas, 2006: 69).

Dentro del contexto ecuatoriano, la entidad de gobierno encargada de toda la gestión relacionada a desarrollo urbano se encuentra el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), quien tiene como objetivos elevar los mecanismos que fomenten un mayor desarrollo urbano teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad; así mismo, busca que se incremente el acceso a viviendas habitables, seguras y adecuadas. En este sentido, uno de los mecanismos a utilizar en la búsqueda de estos objetivos, fue la inversión pública.

Gráfico Nº15. Inversión pública hacia desarrollo urbano y vivienda (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

Se puede apreciar en el gráfico Nº15, que en el año 2008 el porcentaje de inversión pública destinada hacia desarrollo urbano y vivienda representó casi el ¼ del total de inversión; sólo se encontró por

debajo del porcentaje más alto que fue del sector de telecomunicaciones con el 25.51%. En total, entre el año 2008 al 2015, se direccionó 3,526.88 millones de dólares por concepto de inversión pública en desarrollo urbano, lo que representa el 8.59% del total de inversión y el 1.52% del total del PGE en el mismo lapso. Evidentemente, este sector fue uno de los de mayor relevancia en cuanto al proceso de la política de inversión pública.

Por lo tanto, entre las mejoras destacadas en cuanto a desarrollo urbano y vivienda se puede encontrar que el porcentaje de hogares que viven en condiciones de hacinamiento disminuyó del 17.8% en el año 2008 al 11.8% en el año 2015, lo que quiere decir que hubo una variación porcentual negativa del 33.71%. Así mismo, el porcentaje de viviendas abastecidas de agua por red pública, aumento del 71.7% en el 2008 al 80.4%, lo que significa una variación porcentual positiva de 12.13%. De la misma forma, el porcentaje de viviendas con acceso a servicios de saneamiento se incrementó desde el año 2008 del 53.2% al 58.7% en el 2015, lo que representa un aumento de 5.5 puntos porcentuales (SICES, 2015).

Al igual que en otros sectores como educación y salud, a pesar del alto nivel de inversión pública y haber presenciado mejoras en su sector, en el Ecuador aún persisten problemas de desarrollo urbano y vivienda debido a la transición rural-urbana que se profundizó entre el año 1980 a 2010, fue tan acelerado el crecimiento que se lo calificó como una "explosión urbana" (ONU-HABITAT, 2012, citado en MIDUVI, 2016: 14). Esto ha acarreado diferentes problemas socioespaciales donde se puede destacar el acceso limitado al suelo con la disponibilidad de servicios y equipamientos, al igual que espacios públicos y una vivienda digna y adecuada para la población de bajos ingresos en el país. Así mismo, se ha generado un aumento acelerado de la mancha urbana, cuyas consecuencias ponen en riesgo la seguridad alimentaria de la población en vista que los suelos con vocación agrícola disminuyen. En el mismo sentido, hay una mayor proliferación de asentamientos en zonas que son catalogadas de riesgo y esto ayuda a que se intensifique el mercado informal.

2.2.6 Energía y recursos naturales no renovables

Desde principios de los años 70`s, el Estado ecuatoriano empezó a disponer de una dependencia petrolera a la hora de realizar y gestionar su política económica, ya que con los descubrimientos de crudo en la región nororiental del país, esto generó efectos dinamizadores dentro de la economía, uno de los cuales fue el incremento anual en promedio del 9% durante la década descrita, por lo tanto, en vista de que este indicador se mantenía con buenos rendimientos y el presupuesto del Estado aumentaba cada vez más año a año; siendo así que entre 1971 a 1980, los ingresos fiscales respecto al PIB se incrementaron del 10.2 al 12.8%. Es así como se dejó de profundizar en la mejora de otros sectores, sino que más bien se trató de explotar y aprovechar al máximo los beneficios que conllevaban el boom petrolero. Uno de ellos era que la política fiscal se convertía en una herramienta fuerte del Estado ya que se mantenían mayores fondos, por lo tanto, las inversiones públicas en proyectos ambiciosos aumentaron, sin embargo, esto dependía altamente de los precios del petróleo que se presentaban en el mercado, así como las exportaciones de este bien (Fontaine, 2002: 102-110).

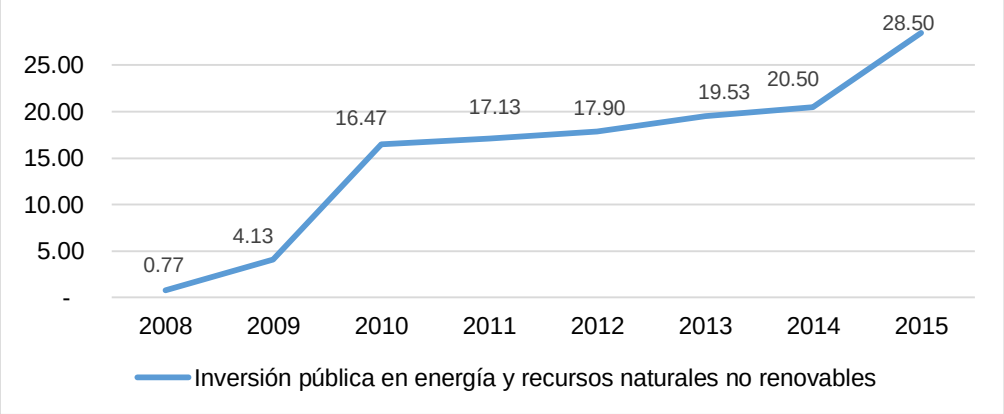
Como consecuencia de este manejo, cuando los precios del petróleo cayeron a principio de los años 80`s, Ecuador se vio inmerso en serios desequilibrios económicos. Uno de los más relevantes fue entre

1987 y 1991, donde la deuda externa superaba el 100% del PIB. Consecuentemente, debido a los acuerdos que se mantenían con organismos internacionales se tuvo que minimizar el estado a través de la reducción del gasto público y la liberalización de la industria petrolera, donde se caracterizaba una apertura al sector privado dentro de dicho sector, en definitiva, estos sucesos mantuvieron repercusiones hasta que finalmente se presentará la fuerte crisis de finales de siglo XX acompañada de la dolarización de la economía ecuatoriana (Fontaine, 2002: 102-110).

Dados estos sucesos, el nuevo gobierno del año 2007, acompañado de un cambio en las funciones del Estado, se planteó generar una política económica cuyos objetivos sean disminuir la dependencia que mantiene el país respecto a la industria petrolera ya que hasta el año 2007, dentro de la contabilidad energética, la producción nacional de este sector se concentra en un 96% en petróleo crudo y gas natural. Así mismo, dadas las consecuencias negativas que pueden llegar a tener la explotación de recursos no renovables como el petróleo, se planteó atender las demandas nacionales y las exportaciones sin hacer un uso excesivo e irresponsable de los recursos naturales. Es así como dentro del PNBV (2007), una de las políticas que se instauró, fue la de diversificar la matriz energética nacional. Dentro de las estrategias a utilizar para lograr esta política pública se encontraba el desarrollar proyectos de generación de electricidad, a base de fuentes renovables de energía como la solar o eólica, así como también la creación de una industria que produzca biocombustibles. Dicho esto, el instrumento a emplear para desarrollar esta política fue la inversión pública a través del incremento de sus recursos hacia el sector energético y de recursos naturales no renovables.

De esta manera, entre el año 2008 y 2015, el año en que menos se direccionó recursos de inversión pública hacia el sector descrito anteriormente fue el 2008 ya que sólo el 0.77% respecto del total de inversión fue destinado hacia energía y recursos naturales no renovables. Sin embargo, para el siguiente año este porcentaje se incrementó considerablemente ya que pasó a ser del 4.13, hasta que en el año 2015 alcanzara su mayor representación con el 28.5 % respecto al total, pasando así a ser el sector hacia el que más recursos se destinó, dejando por debajo a sectores como el de salud, educación y comunicaciones, cuyos porcentajes en el año 2008 fueron superiores respecto al de energía. En definitiva, entre el 2008 y 2015, los recursos destinados hacia este sector tuvieron una variación porcentual positiva de 3591.62%, con lo que se puede concluir que ningún otro sector tuvo un incremento tan elevado respecto al total de inversión pública. En total, 7,391.83 mil millones de dólares fueron dirigidos hacia energía y recursos no renovables durante el periodo 2008 - 2015, lo cual representó el 3.19% respecto al total del PGE. Es así que se puede denotar la importancia que le brindo el Estado ecuatoriano hacia este sector, tomando en cuenta los objetivos que se había planteado desde el año 2007, donde aparte de buscar un cambio en la matriz productiva se planteaba dejar de lado la importación de energía de otros países sino más bien buscar las posibilidades de que el país pueda exportar energía hacia otros países de la región como Colombia y Perú.

Gráfico Nº16. Inversión pública hacia energía y recursos naturales no renovables (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

Una de las mejoras registradas en cuanto al sector energético fue que desde el año 2007 al 2017 se crearon 5 hidroeléctricas en el país, por lo cual, la capacidad total para producir energía aumentó de 3500 a 7018 megavatios (MW), es decir aumentó al doble de la capacidad. Sin embargo, en cuanto a dejar de lado la fuerte dependencia por el petróleo, no se presentaron grandes cambios respecto al año 2007, fecha en la cual se propusieron objetivos respecto a esta problemática, es así que, según cifras del Balance Energético Nacional del año 2017, dentro de la contabilidad energética se encuentra que la producción nacional de este sector se concentra en un 88% en petróleo y tan solo un 6% en otro tipo de energías renovables como la eólica, hidráulica o solar.

2.2.7 Defensa nacional

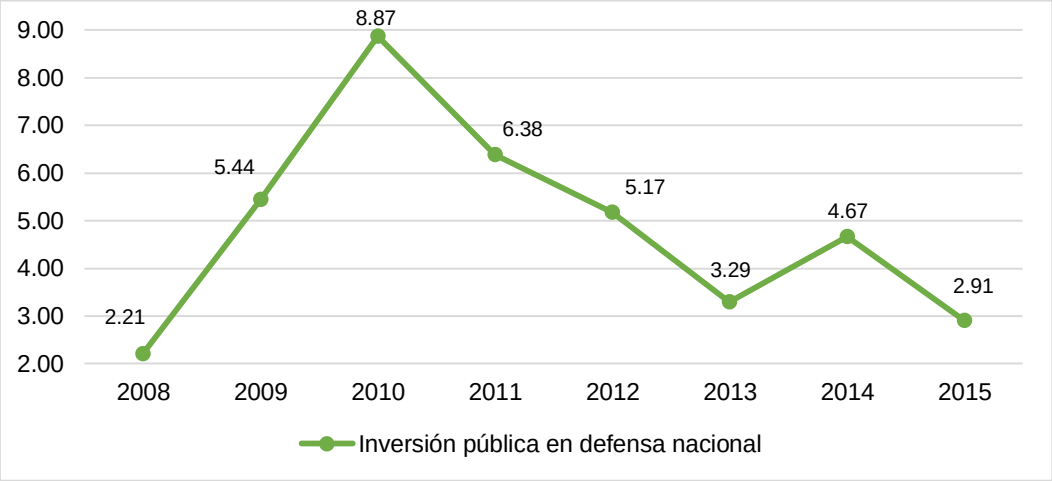
A pesar de que para la escuela ortodoxa el Estado no debería intervenir en la economía, si es que en definitiva lo hace, sólo debería ser por un factor el cual es brindar una política que asegure la defensa nacional de un país.

Es conocido que para esta escuela el Estado puede llegar a generar rentas involuntarias dentro de la economía. Por lo tanto, los agentes se ven obligados a limitar las funciones del sector público a un mínimo de actividades, esto se conoce generalmente como el "Estado mínimo" (Hayek, 1976: 48). Hayek argumentaba que la generación de un mercado libre es el recurso que genera una "economía sana". Esto quiere decir que existiría una asignación óptima de recursos. Lo fundamental para lograr este objetivo, sin disponer del Estado, sería crear asociaciones que reemplacen a este ente. Los encargados de lo expuesto serían los individuos, al constituir organizaciones privadas que compitan entre sí y que reemplacen las funciones de las organizaciones gubernamentales. De esta manera, para Hayek no existe actividad estatal que el mercado no pueda o tenga condiciones de realizar con la misma o mejor eficacia, a excepción de la seguridad o defensa nacional. Culmina con la idea que la mejor acción para que se genere renta dentro de la economía, es diluir el Estado en el mercado.

En este sentido, se puede apreciar que dentro de las actividades que se concretó dentro del nuevo Estado ecuatoriano era fortalecer el sector de la defensa nacional. La base fundamental para desarrollar esta idea se encontraba en garantizar una cultura de paz junto con un desarrollo socioeconómico que pueda ejercer y reclamar soberanía, donde se afiance la seguridad integral de los habitantes del país, acatando su diversidad étnica y cultural. Por lo tanto, la defensa nacional era clave en la búsqueda de este objetivo ya que la misma era la que debía garantizar la soberanía e integridad territorial, teniendo en cuenta que se debía proteger las libertades y garantías de los ciudadanos. Es por esto, que esta política del Estado suma gran importancia y se repliega a lo largo de todo el territorio nacional, tomando en cuenta el espacio continental, isleño, marítimo, aéreo, ultramarino y espacial, además del radioeléctrico (PNBV, 2007: 247). Según la constitución del Ecuador (2008) en su artículo 158, las Fuerzas Armadas (FF. AA) y la Policía Nacional serían las instituciones encargadas de este objetivo atendiendo la soberanía y protección descrita anteriormente. Adicionalmente, dentro de esta política también se estableció como deber del Estado el resguardar su patrimonio natural, dentro del cual se puede encontrar sus bosques, sus reservas petrolíferas, sus reservas minerales, sus cuencas hidrográficas, sus recursos ictiológicos y demás recursos cuyo valor es incalculable para las y los ecuatorianos (PNBV, 2007: 248).

Dicho esto, en cuanto a inversión pública dirigida hacia el sector de defensa nacional se pueda encontrar que para el año 2008, el porcentaje respecto al total en este sector fue del 2.21%, es decir un valor relativamente bajo, si se toma en cuenta que la política de garantizar la soberanía nacional y territorial del país era de suma importancia para el Estado ecuatoriano. Sin embargo, para el año 2010 este porcentaje se incrementó hasta 8.87% y sería el más alto entre el periodo 2008-2015. Posteriormente, disminuyó en el siguiente año al 6.38%, hasta que en el 2015 volvió a ser casi el mismo porcentaje que el del año 2008 con el 2.91%. En total, se destinó 1,952.47 mil millones de dólares hacia el sector de defensa nacional, lo cual representa el 0.84% del PGE en el periodo de tiempo descrito (2008-2015).

Gráfico Nº17. Inversión pública hacia defensa nacional (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

En cuanto a objetivos cumplidos respecto a mantener la soberanía e integridad territorial, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional, se puede encontrar que, para diciembre del año 2015, el

porcentaje de enfrentamientos armados neutralizados, que atentan a la soberanía nacional, fue del 0.32% siendo 1% el porcentaje más alto, por lo tanto, aún existió una brecha alta hasta alcanzar el objetivo. Así mismo, dentro de las tareas del Estado respecto a resguardar su patrimonio natural, se puede encontrar que el porcentaje de cobertura de las zonas de en las que se encuentran recursos estratégicos fue del 0.65% a diciembre del mismo año, por lo cual, si se reflejan mejoras, aunque aún persisten riesgos a la hora de establecer estrategias que fortalezcan las capacidades de la defensa dentro de la protección de recursos estratégicos. De todos modos, respecto a inversión pública, el porcentaje de ejecución presupuestaria de inversión alcanzó el 99.41%, por lo tanto, las metodologías de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria del Estado fueron bien aplicadas al igual que las mejoras en los procedimientos de planificación financiera (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

2.2.8 Telecomunicaciones

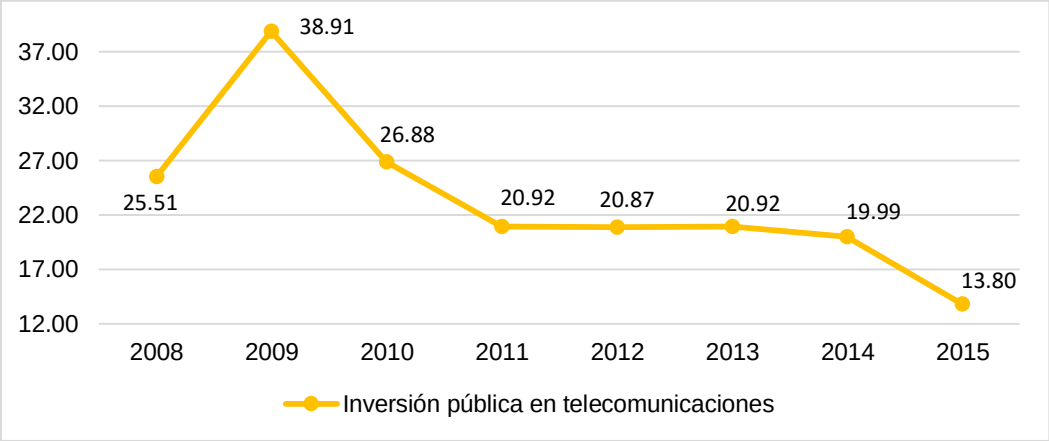
Con el nuevo modelo de Estado que se impartió en el Ecuador a partir del año 2007, uno de los fuertes objetivos de la política económica fue generar un crecimiento económico sostenible año a año. De esta manera, se establecieron áreas estratégicas dentro del gobierno, como las que ya se han observado anteriormente, el petróleo o la energía, así mismo, una de ellas fue el sector de las telecomunicaciones. Por lo tanto, con la nueva intervención estatal que se impartió en el periodo descrito, este sector tenía que ser de especial atención para el Estado, ya que el mismo permitía que se desarrollen nuevos bienes y servicios públicos de este tipo dentro de la economía (PNBV, 2007).

De este modo, dentro del PNBV (2007) se impartió la política donde se especifica que el Estado debe construir y preservar una infraestructura que garantice el uso eficiente del espacio público; así como su reglamentación y utilización racional. Una de las estrategias para esta política fue la creación de infraestructura comunicacional que ayude en el acceso universal de la población a telecomunicaciones y el uso de internet. Para el Estado, la inversión pública en este sector entraba dentro de su agenda ya que se tenía el entendimiento de que el sector privado mostró ser ineficiente en tareas de este tipo, ya que, por brindar un ejemplo, entre 1993 y 1999, según cifras del BCE, entre 40 ramas de actividad de la economía, dentro de las cuales ingresa el sector de las telecomunicaciones, sólo 13 obtuvieron incrementos en su productividad media del trabajo que sobrepasaban el 20%. Es así como, para poder llevar a cabo una buena instrumentación y dejar en claro las directrices de esta política, se creó en el año 2007, el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones por medio de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL). El lema de dicho plan fue el siguiente: *"Todos los ecuatorianos bajo la Sociedad de la Información y del Conocimiento" y con el medio "Internet para todos con cobertura a nivel nacional".*

El escenario que se presentaba para el año 2007 no mostraba condiciones favorables para el Estado respecto a telefonía móvil, ya que las operadoras privadas eran predominantes respecto a las operadoras estatales. Según la Encuesta Condiciones de Vida 2005-2006 (ECV), desarrollada por el INEC, la población que disponía de acceso a un servicio de telefonía móvil era del 38% respecto del total, y de ese porcentaje, el 95.77% se concentraba en operadoras del sector privado mientras que el 4.23% restante en operadoras de propiedad del Estado. En este contexto es que nace la urgencia por implementar estrategias de Estado para que la mayoría de la población del país pueda acceder a servicios públicos de telecomunicaciones y como se vio anteriormente, una de las más importantes era la generación de infraestructura de este tipo de sector.

Dicho esto, se puede apreciar que durante el periodo 2008-2015, el sector de las telecomunicaciones fue al que más se direccionó recursos y proyectos de inversión pública, en total fueron 9010.95 mil millones de dólares, lo que representa el 3.89% del PGE que se manejó en el mismo periodo de tiempo. Para el año 2008, el porcentaje del total de inversión que se dirigió hacia este sector fue del 25.51%, es decir el ¼ del total, para el siguiente año aumentó al 38.91%. Posteriormente, fue disminuyendo hasta alcanzar su punto mínimo en el año 2015 con el 13.80%.

Gráfico Nº18. Inversión pública hacia telecomunicaciones (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

A pesar de las disminuciones paulatinas de inversión que tuvo el sector de las telecomunicaciones a partir del año 2009, se pueden visualizar las siguientes mejoras en dicho sector. Según estadísticas de la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones (ARCOTEL), el acceso a servicio de internet fijo y móvil por cada 100 habitantes pasó del 5.70% en el año 2010 al 44.14% en el 2015, es decir hubo una variación porcentual positiva del 87.09%. Así mismo, la prestación de servicio móvil por parte del Estado mediante la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), pasó del 4.23% en el año 2007 al 17.17% en el 2015 y en telefonía fija pasó a ser líder de mercado con el 44.13%. En el año 2006, Ecuador disponía de 3,500 kilómetros (km) de fibra óptica, para el 2015 esta cifra aumentó a 60 mil km, lo cual ayudó a que se redujera la brecha de analfabetismo en 20 puntos porcentuales entre el año 2008 y 2015.

2.2.9 Sector agropecuario

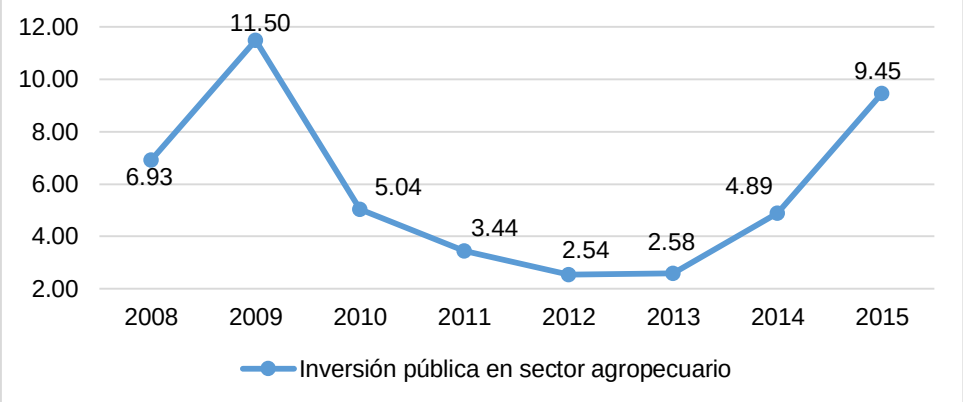
El sector agropecuario en el Ecuador ha tomado relevancia a raíz del primer boom cacaotero que se presentó en el año 1870 hasta 1925 y con el boom bananero de 1950 (Pino et al, 2018). Es así que según cifras del BCE, hasta finales de la década de los 2000´s, el sector agropecuario cubrió el 95% de la demanda interna de alimentos que se consumen en el país, del mismo modo, fue causante de la generación del 25% de empleo de la PEA y aparte de las exportaciones de petróleo, las del agro son las mayoras generadoras de divisas dentro de la balanza comercial, es así que el 20% de dichas divisas

corresponden a este sector. Como consecuencia de lo descrito, entre el año 2000 y 2015 el sector agropecuario ha crecido a una tasa promedio anual del 4%. Así mismo, se puede destacar que para el año 2007, el PIB agropecuario que cuantifica el tamaño del sector de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, representó el 9.3% respecto del PIB total de la economía. Sin embargo, a pesar de la importancia que toma este sector dentro de la economía, el mismo puede brindar problemas en su desarrollo debido a lo inestables que pueden llegar a ser los precios de los commodities dentro del mercado internacional (Pino et al, 2018).

En este sentido, para el Estado ecuatoriano, el sector agropecuario fue visto como una fuente para generar empleo, es así que dentro del PNBV (2007) se estableció como una estrategia, la distribución de inversión pública en infraestructura, vialidad, canales y redes de agua hacia el sector agropecuario con el objetivo de generar nuevos bienes potenciales que ayuden en las actividades de este sector y consecuentemente con las mejoras presentadas se pueda incrementar el nivel de empleo a nivel rural y esto dinamice la economía.

Dicho esto, para el año 2008 el Estado ecuatoriano destinó 138.97 millones de dólares hacia el sector agropecuario, lo cual representa el 6.93% del total de inversión y demuestra que este porcentaje se encontraba por encima del promedio de inversión dirigida hacia todos los sectores concentrados en la política de inversión pública que fue del 4.55%; sin embargo, si se toma en cuenta sectores como el de educación, salud, telecomunicaciones y energía, este porcentaje es bastante inferior. De todos modos, para el año 2009 este indicador aumentó al 11.51%, siendo el valor más alto entre el periodo 2008 – 2015, y posteriormente disminuiría hasta el 9.45% en el 2015. Es decir, en el lapso descrito, los recursos de inversión pública tuvieron una variación porcentual positiva del 36.52%. En total, el Estado invirtió 2122.83 mil millones de dólares en el sector agropecuario entre el año 2008 y 2015, lo cual representa 0.91% del total del PGE en el mismo periodo.

Gráfico Nº19. Inversión pública en el sector agropecuario (%, respecto al total de inversión pública)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Elaboración: autor.

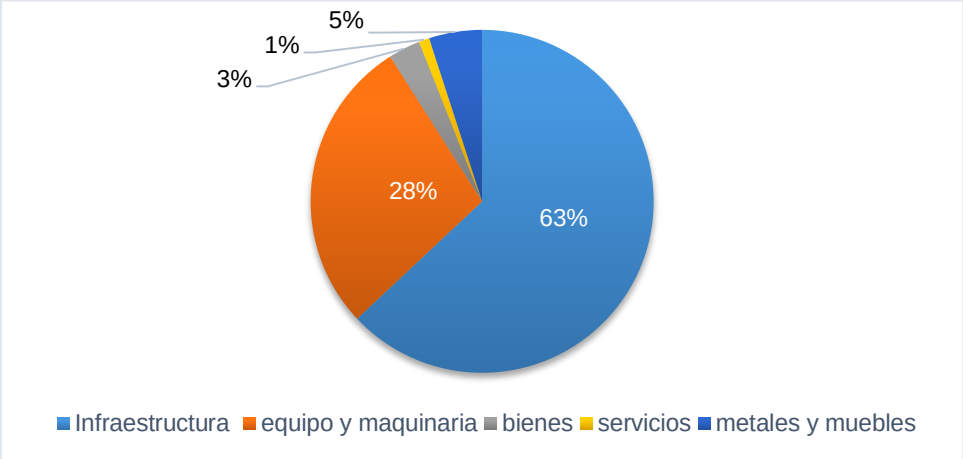
Entre las mejoras que se pueden destacar en el sector agropecuario es que las divisas generadas por exportaciones de este sector aumentaron del 20% en el año 2007 al 29.7% en el 2015. No obstante, como se mencionó anteriormente el agro es vulnerable ante los precios del mercado internacional debido a la fluctuación de los precios de los commodities, es así como, con la caída de estos precios en

el año 2014, el PIB agrícola respecto al PIB total sufrió las consecuencias de este fenómeno siendo así que éste se mantuvo en promedio constante en el 2007 y 2015, siendo del 9.3% en ambos años (BCE, 2015) citado en (Pino et al, 2018).

2.3 Distribución de la inversión pública

Luego de tomar en cuenta varios conceptos, se definió con anterioridad a la inversión pública como la inversión realizada por parte del Estado en infraestructura y maquinaria, entre otras cosas, que incentiven las actividades productivas del país de diferentes sectores como el de salud, alimentación, educación, agua, saneamiento ambiental, vivienda, deporte, empleo, tecnología, telecomunicaciones y comercio, para que en un futuro esto genera un retorno positivo para la economía. De esta manera, se ha visto por sector cuanto se ha invertido y el porcentaje respecto al total de la inversión pública, sin tener en cuenta en que se ha distribuido dicha inversión, es por eso por lo que a continuación el gráfico Nº20 se podrá observar lo descrito.

Gráfico Nº20. Distribución de la inversión pública (2008-2015)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: autor.

Como se observa en el gráfico Nº20, el mayor porcentaje de inversión pública fue para realizar construcción de infraestructura con el 63%, esto va acorde a los objetivos planteados en el PNBV, donde en cada sector se puntualiza que el direccionamiento de inversión debe dirigirse hacia infraestructura. Así mismo, la inversión pública en equipo y maquinaria también toma un papel significativo con el 28%. Y ya con porcentajes inferiores, la inversión pública en bienes y servicios, así como en metales y muebles, suman en total el 9% restante de la distribución de este instrumento.

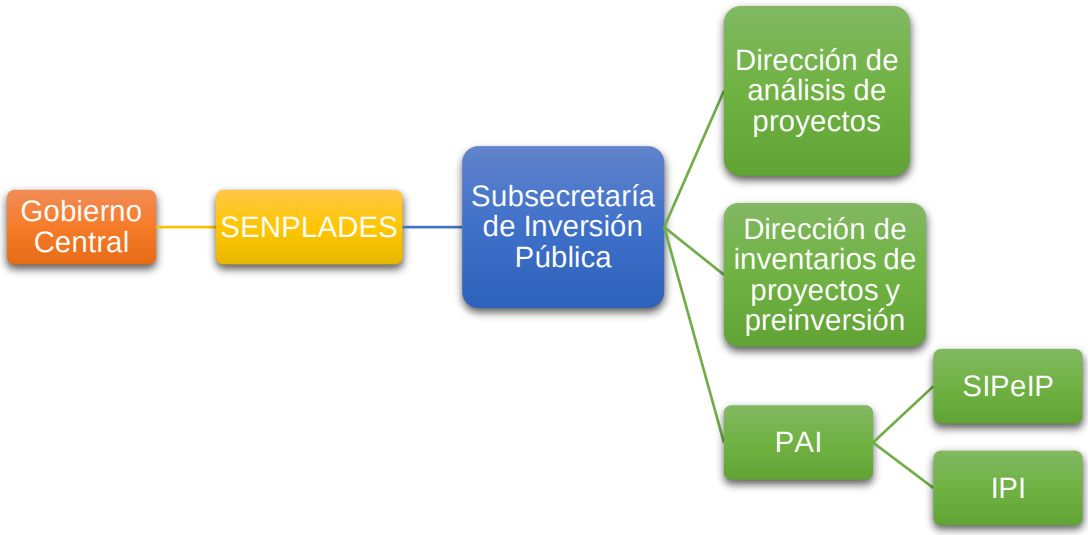
En este sentido, según los entrevistados en la presente investigación, tales como Lenin Parreño, Fernando Rodríguez y Daniela Delgado, la forma en cómo se desarrolló la distribución de la inversión pública fue positiva desde el aspecto de que dentro del país era necesaria nueva infraestructura, obra pública, maquinaria y equipo, y como se observó anteriormente en estos rubros fue hacia donde más se direccionó inversión, por ende, esto permitió un cierre de brechas, especialmente en infraestructura, por lo cual, en el sector de servicios y construcción se generaron externalidades positivas. Sin embargo, para todos los entrevistados surge la incógnita de que tan positiva fue la calidad de esta

distribución de la inversión, es decir, con la distribución de la inversión que se llevó a cabo entre el año 2008 – 2015, se logró alcanzar los objetivos de política o simplemente fue la inversión fue una política pública en que año a año se aumentaban sus niveles pero no se lograban los objetivos planteados.

De esta manera, en el siguiente apartado se visualizará una breve descripción sobre lo que realizó el Estado en cuanto a la evaluación de la calidad de la inversión pública, cabe recalcar que esto se lo desarrolla únicamente con el fin de brindar parte de la descripción de la inversión pública en el país, más no con el objetivo de evaluar la calidad de la inversión, esto podría ser un tema de investigación diferente al expuesto en esta investigación.

2.4 Calidad y priorización de la Inversión PúblicaCon el objetivo de articular la planificación e inversión pública, el Gobierno Central del año 2007, decide fusionar la planificación con la priorización de inversión y la institución encargada de llevar esta responsabilidad fue la SENPLADES. Por lo tanto, dicho organismo decidió que la inversión debió ser priorizada y territorializada. Para lograrlo se crea la Subsecretaría de Inversión Pública, quien estaría encargada de dar dirección a los análisis de proyectos e inventarios de proyectos de inversión pública mediante el establecimiento del Plan Anual de Inversiones (PAI), el cual sería llevado a cabo por medio del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP). En este sentido, para poder tener un indicador de que tan buena es la calidad de los proyectos de inversión pública, se realizó en el año 2009 el índice de la Inversión (IPI). Lo descrito se puede observar de manera más ilustrativa en el cuadro Nº1.

Cuadro Nº1. Marco de Inversión Pública en Ecuador



Fuente: SENPLADES
Elaboración: autor.

Como se observa en el cuadro Nº3, el Gobierno Central despliega la responsabilidad de manejar la política de inversión pública a la SENPLADES, la cual en si es el ente de mayor jerarquía a la hora de regular y direccionar dicha política; sin embargo, esta misma institución crea la Subsecretaria de Inversión Pública, cuyo indicador para priorizar los proyectos de inversión que serían llevados a cabo

dentro del gobierno sería el IPI. Este indicador, como se mencionó anteriormente, tiene en cuenta la generación de empleo, las mejoras en la productividad sistémica y el aumento de la equidad regional por necesidades básicas insatisfechas como variables para llevar a cabo un proyecto, específicamente en el primer rubro la ponderación es de ¼, en el segundo ½ y en el tercero ¼. Entonces si el proyecto de inversión tiene como alcance el mejoramiento de estas tres variables, pudo haber sido aprobado para llevarlo a cabo (SENPLADES, 2009).

En cuanto a calidad que tuvo la inversión pública durante el periodo 2008 – 2015, lastimosamente no se ha podido encontrar un estudio específico realizado por los organismos mencionados que regulaban la política de inversión en el Ecuador, es decir, el hecho de reflejar de una manera cuantitativa de que tan buena o mala fue en términos de calidad la inversión se torna complicado y es necesario hacer una evaluación de impacto. Por lo tanto, esto podría abrir una nueva investigación dentro del medio económico.

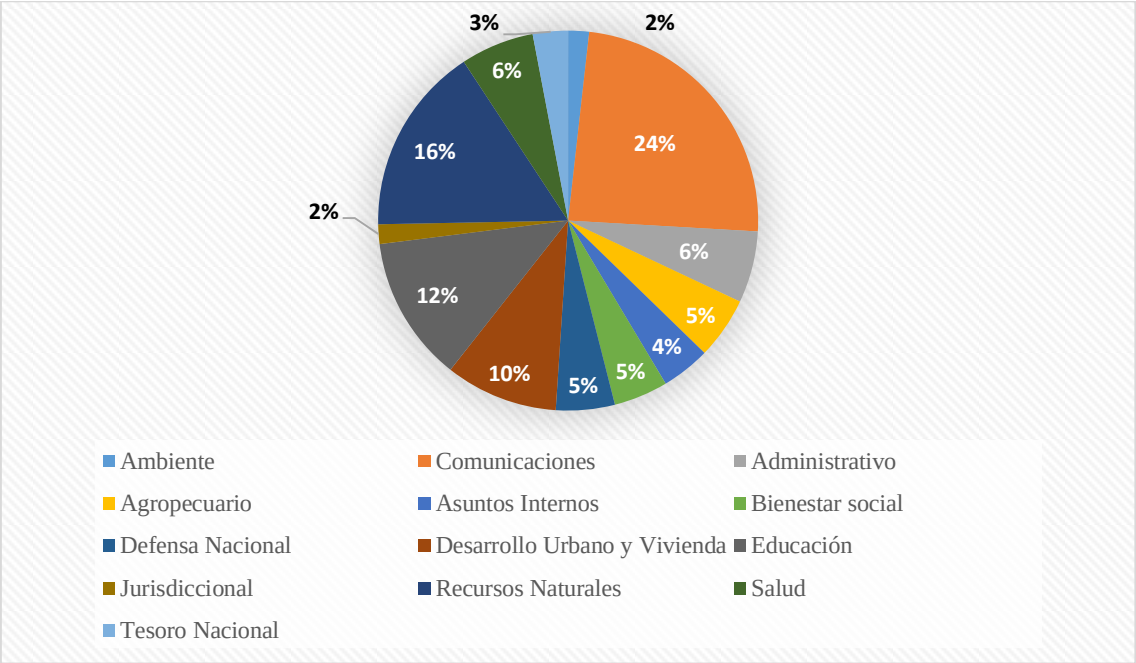
Sin embargo, a pesar de que no se haya realizado hasta el momento un análisis de la calidad de inversión o el impacto que ha tenido la misma dentro de la economía ecuatoriana por parte de organismos locales, existen estudios por parte de organismos internacionales, específicamente la CEPAL, relacionados con la calidad de inversión desde el punto de vista de la eficiencia del gasto de inversión pública teniendo en cuenta los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) que dispone cada país de la región.

Para este análisis, se toma en cuenta los hallazgos y estudios desarrollados por Dabla Norris et al (2011) citado en (Armendáriz et al, 2016), quien crea el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (PIMI, por sus siglas en inglés), basándose en cuatro dimensiones que forman parte de los SNIP, las cuales son: (1) Guía estratégica y evaluación de proyectos, (2) Selección de proyectos, (3) Implementación de proyectos y (4) Evaluación ex-post y Auditorías. El valor de dicho indicador oscila entre 1 y 4 siendo 4 la puntuación más alta, entonces mientras más alto es el valor y se acerca a 4 más eficiente es la gestión de la inversión pública. Adicionalmente a las 4 dimensiones descritas, la CEPAL, por medio de Armendáriz et al (2016), le suman otra dimensión que es (5) la caracterización general del ciclo de inversión pública. Dicho esto, la herramienta metodológica para obtener resultados en base al índice indicado fue el realizar entrevistas a los principales directivos de los SNIP de 17 países de América Latina, entre los cuales se encuentra Ecuador, por ende, los autores de este estudio advierten que pudo haber existido un sesgo en la información, es así que se lo intentó minimizar mediante la comparación de respuestas que cada uno de estos directivos daba y con la información disponible en los sitios web de los SNIP de cada nación consultada (Armendáriz et al, 2016: 2-7).

Los resultados de este estudio muestran que para el caso ecuatoriano se obtuvo una puntuación de 2.70 sobre 4, lo cual indica que el nivel de eficiencia en la gestión de la inversión pública es bueno; sin embargo, se encuentra por debajo de otros países de la región (Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana) que se acercan a una puntuación de 3.10 en promedio y por ende tienen un nivel de eficiencia avanzado según la CEPAL. La razón por la cual el puntaje en Ecuador es menor a 3 se debe a que obtiene calificaciones bajas respecto a otros países en cuanto a lo que se refiere a la dimensión (1) y (4), es decir en la guía estratégica y evaluación de proyectos y en la evaluación ex-post y auditorías.

A manera de conclusión, se puede decir que en total 22 sectores estuvieron inmersos dentro de la política de inversión pública durante el periodo 2008 – 2015. Entre 13 sectores se concentra más del 97% de la inversión pública en promedio, tal como se puede observar en el gráfico Nº21.

Gráfico Nº21. Inversión pública por sectores, % promedio respecto al total (2008 – 2015)



Dentro de la distribución de estos recursos, la mayoría fue destinada hacia la construcción de infraestructura con el 63% del total entre el año 2007 y 2015, en un porcentaje menor se encuentra equipo y maquinaria con el 23% y el 9% restante se concentró en bienes y servicios, así como metales y muebles. Esta distribución explica, que la política de inversión por parte del Estado buscó en su gran mayoría generar infraestructura que pudiera mejorar la productividad del país, así como el acceso a servicios básicos (educación, salud, vivienda) para los segmentos de la población más vulnerables, con el objetivo de disminuir la pobreza, desigualdad y el desempleo.

Para llevar a cabo los objetivos descritos respecto a mejoras en la productividad, disminución de la pobreza, desigualdad y desempleo, se puede encontrar que dentro de la política de inversión pública la inversión pasó de ser de 829 millones de dólares en el 2006 a 5,580.87 mil millones de dólares en el 2015, con el punto más alto en el año 2013 con USD 8,104.50 mil millones. Esto quiere decir, que en el periodo descrito hubo una variación porcentual positiva de 573.21%, es decir prácticamente la inversión se sextuplicó entre el 2006 y 2015. En términos del PIB Real, en el año 2006, la inversión pública representaba el 1.77% del PIB, mientras que para el año 2015, este mismo porcentaje fue del 5.62%. Entonces, claramente se puede observar mejoras en cuanto a los recursos destinados por parte del Estado hacia inversión pública.

En cuanto a porcentajes de ejecución presupuestaria, entendiéndose esta ejecución como el conjunto de hechos dirigidos al uso óptima de talento humano, recursos materiales y financieros destinados en

el presupuesto con el objetivo de conseguir los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en dicho presupuesto (MEF, 2008), en promedio entre el año 2008 – 2015 fue del 69.50%, teniendo su punto más alto en el año 2014 con el 80.14% y el más bajo en el 2008 con el 55.71%. En gran parte, según el MEF, el porcentaje de ejecución presupuestaria tiene incrementos acelerados entre el 2008 hasta el 2014 debido a que el precio del petróleo aumentó considerablemente.

Tabla Nº3. Ejecución Inversión Pública por Sectorial, % promedio (2008-2015)

Sectorial	***%Ejecución (Devengado/Codificado)***
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	86.0%
Electoral	56.9%
Otros organismos del Estado	16.8%
Ambiente	84.0%
Comunicaciones	77.5%
Administrativo	72.9%
Agropecuario	73.5%
Asuntos del Exterior	89.5%
Asuntos Internos	65.4%
Bienestar social	91.5%
Defensa Nacional	73.0%
Desarrollo Urbano y Vivienda	68.2%
Educación	71.7%
Finanzas	73.6%
Jurisdiccional	70.1%
Legislativo	35.1%
Recursos Naturales	92.4%
Salud	69.0%
Trabajo	80.3%
Turismo	80.1%
Tesoro Nacional	59.5%
Transparencia y Control Social	41.9%
Total Promedio	**69.5%**

Como se puede observar en la tabla Nº3, el porcentaje más alto de ejecución presupuestaria es para el sector de recursos naturales no renovables donde se destacan la creación de 5 hidroeléctricas en el país, por lo cual, la capacidad total para producir energía aumentó de 3500 a 7018 megavatios (MW), esto iba acorde a uno de los objetivos planteados por el gobierno de ese entonces que fue el cambio de la matriz productiva.

Para los 4 entrevistados de la siguiente investigación, los sectores en donde se invirtió estuvieron bien seleccionados; sin embargo, se debió apuntar más hacia el cambio de la matriz productiva ya que esta

política pudo de alguna forma disminuir la dependencia que persistente dentro de la política económica del Ecuador frente a los precios del petróleo. Según cifras del Balance Energético Nacional del año 2017, dentro de la contabilidad energética se encuentra que la producción nacional de este sector se concentra en un 88% en petróleo y tan solo un 6% en otro tipo de energías renovables como la eólica, hidráulica o solar.

Por otro lado y haciendo énfasis en otros sectores, a pesar del aumento representativo de la inversión pública y su ejecución presupuestaria, así como su asignación hacia la construcción de infraestructura y la dotación de bienes y servicios y equipo y maquinaria, en Ecuador aún persisten problemas en el acceso a servicios básicos, así como en temas de índole social como la pobreza y desigualdad, al igual que en temas laborales como el empleo.

Para el año 2015, la tasa de desempleo fue del 4.77%, mientras que la de subempleo del 52.1%. Respecto a educación, existieron mejoras respecto a educación primaria y secundaria; sin embargo, en educación de tercer nivel, que es la que mayor repercusión tiene en cuanto a acceso al mercado laboral y en disminución de la pobreza, se puede encontrar que el porcentaje de población de 25 años y más de edad con educación de este tipo, se mantuvo prácticamente constante entre el año 2008 y 2015, ya que pasó apenas del 10.8 al 13 %. En temas de salud, también se hallaron mejoras pero se puede encontrar que aún hay retos por mejorar por parte del Estado, según el MSP, el número de camas hospitalarias por cada 10,000 personas en establecimientos de salud pública no tuvo una variación significativa ya que en el año 2007 fue de 5.3 camas mientras que en el año 2015 fue de 5.2, lo cual demuestra que en temas de infraestructura, que es en lo más se concentró la inversión, no mejoró relativamente. En cuanto vivienda, debido a la fuerte inversión que se registró en infraestructura, al igual que equipo y maquinaria, se podría decir que el acceso a este servicio básico tuvo mejoras representativas ya que los hogares que viven en condiciones de hacinamiento disminuyeron del 17.8% en el año 2008 al 11.8% en el año 2015. Así mismo, el porcentaje de viviendas abastecidas de agua por red pública, aumento del 71.7% en el 2008 al 80.4%. De la misma forma, el porcentaje de viviendas con acceso a servicios de saneamiento se incrementó desde el año 2008 del 53.2% al 58.7% en el 2015, lo que representa un aumento de 5.5 puntos porcentuales.

Respecto a los niveles de pobreza, según cifras del BCE, a diciembre del año 2007 la tasa de pobreza a nivel nacional fue del 36.7% mientras que a diciembre del año 2015 esta misma tasa decreció al 22%, esto representa 14.7 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en diciembre de 2007. Así mismo, la tasa de extrema pobreza nacional disminuyó de 16.1% en diciembre de 2008 a 7.4% en el mismo mes de 2015. Por lo tanto, uno de los objetivos planteados por el Estado, relacionado con la protección social si se cumplió, más si se toma en cuenta en cuenta las cifras de la CEPAL donde en promedio la tasa de pobreza a nivel nacional de América Latina (15 países) se encontraba en el 25.09% en el año 2015, es decir Ecuador se ubicaba por debajo del promedio. Sin embargo, aún siguen siendo cifras elevadas en cuanto a pobreza ya que países de la misma región como Chile y Uruguay disponían de tasas aún más inferiores, 13.7% y 4.2% respectivamente.

Capítulo 3: Factores que incidieron en el aumento de recursos económicos destinados hacia la política de inversión pública

En el periodo del año 2000 al 2006, la inversión pública representó en promedio el 5.36% del PIB real, es decir se mantuvo por encima del promedio de América Latina, y presentó un crecimiento anual promedio del 4.85%, así mismo, se puede decir que el promedio de crecimiento anual de la inversión pública entre el 2000 y 2006 fue mayor al del crecimiento del PIB, ya que éste fue del 4.79%. No obstante, a pesar de mostrar cifras positivas la inversión pública del Ecuador, si se toma en cuenta la inversión privada existe una brecha entre ambas inversiones de alrededor 6 mil millones de dólares, lo que denota que la participación del sector privada era más fuerte que la del sector público, por lo menos en temas de inversión.

En este escenario, para el nuevo gobierno del año 2007, como se ha visto, uno de los instrumentos que fueron más utilizados dentro de su gestión sería la inversión pública, es por eso que se puede apreciar, según cifras del BCE, que en el periodo de 2008 al 2015, la inversión pública tuvo un crecimiento anual promedio del 18.86%, esto es casi 4 veces más que en el periodo anterior descrito (2000-2006), de la misma forma, la inversión pública pasó a representar en promedio el 8.03% del PIB entre el año 2008 y 2015, y su ritmo de crecimiento fue altamente superior al del PIB, ya que el de esta variable fue del 3.74% en promedio.

De esta manera, en el siguiente capítulo se indagará sobre los posibles factores que pudieron haber incidido en el incremente de recursos destinados por parte del gobierno hacia la política de inversión pública, ya que como se observó el aumento fue significativo teniendo en cuenta los periodos anteriores. En definitiva, el objetivo de realizar es para poder tener un análisis más detallado del proceso de la política de inversión pública.

3.1 Factores políticos

3.1.1 Estabilidad política

La historia política de Ecuador a partir de 1996 se ha caracterizado por tener gobiernos de turno inestables debido a que el periodo presidencial establecido de cuatro años no ha podido ser concluido con éxito ya sea por decisión propia del jefe de Estado de turno o porque el pueblo decidió despojarlos de sus responsabilidades.

Durante estos años el país mantuvo constantes problemas económicos, sociales y políticos, que mantenía a un pueblo descontento y, por tanto, el país vivía sumido en una inestabilidad política perenne. En la educación, por ejemplo, persistían el analfabetismo, el bajo nivel escolar, elevadas tasas de repitencia y de deserción escolar, la mala calidad en la educación y la deficiente e insuficiente infraestructura educativa y de material didáctico. Además, la desigualdad elevada de los quintiles más pobre. En la economía, existía una gran evasión de impuestos con bajos niveles de recaudación, aparejado los bajos niveles de inversión pública como porcentaje del PIB, entre otros, (Correa, 2017: 111).

En el año 2006, se convoca a elecciones presidenciales, dado los antecedentes presentados, los ciudadanos ponen sus expectativas en un personaje nuevo en la política ecuatoriana, con una nueva ideología de izquierda y populista, este nuevo líder político es el Econ. Rafael Correa. Su discurso político ponía las esperanzas en un tipo de socialismo con el cual se prometía alcanzar una sociedad más justa, soberana, en sí, dar un cambio social radical donde exista mayor intervención del Estado quien ayudaría a mejorar el desarrollo económico, la industrialización y el bienestar del pueblo teniendo como premisa el socialismo del siglo XXI, así se presenta el nuevo movimiento político llamado "Alianza País" con el proyecto político la llamada "Revolución Ciudadana" inspirada en las fuentes liberales que defendió Eloy Alfaro y con un discurso populista el cual estaba calando bien en la región, como en los países de Venezuela, Bolivia y Nicaragua y, de la mano de su representante, el Econ. Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales bajo el marco constitucional asumiendo su cargo el 15 de enero del 2007 y así a partir del año 2007 Ecuador entra en un cambio radical.

Desde mediado del siglo pasado ha existido el interés de analizar el vínculo entre factores políticos y el ejercicio económico, se llega a la conclusión que el ambiente político juega un rol significativo en el desarrollo económico, una de las variables que se estudia es la estabilidad política; en su manera más básica, ella reduce la incertidumbre, fomenta la inversión y, por último, promueve el crecimiento económico (Amate & Guarnido, 2011: 68).

Así mismo, para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA), cuando en un gobierno existe estabilidad política, este es un pilar importante para transmitir una imagen de transparencia a todos los niveles de gobierno nacional así como al resto de países de la región en la que se encuentra una nación, por lo tanto, el poder desarrollar inversión, sea pública o privada, se vuelve más confiable y seguro ya que existen altas probabilidades de rentabilidad en un futuro y pocas probabilidades de riesgo a la hora de invertir (ONUAA, 2018).

Por lo tanto, a diferencia de gobiernos anteriores, el de Correa pudo mantenerse 10 años en el poder, por lo cual la incertidumbre que ahondaba en el país, debido a la inestabilidad política de finales de siglo XX e inicios del siglo XXI, disminuyó y por ende la política económica tuvo un mayor rango de tiempo y estabilidad para poder desarrollarse, es así que específicamente el proceso de la política de inversión pública pudo tener un proyecto de mediano plazo sin interrupciones, por lo menos respecto a la idea política de ese entonces.

3.1.2 Aumento de instituciones públicas

Hasta el 2007, Ecuador se caracterizaba por tener una institucionalidad dispersa que debilitaba la capacidad del Estado para gestionar y desarrollar política pública, contaba con 108 instituciones paralelas, de las cuales, sólo 31% eran netamente estatales, mientras que, el 69% restante estaba representada por el sector empresarial, esto derivó en que, gran parte de las decisiones de política pública proviniesen de intereses privados (Allan, H. 2013: 205).

Esta ingobernabilidad por parte del Estado con relación al tema público fue el principal incentivo para que en el gobierno del Eco. Rafael Correa se tomará como principal medida la descorporativización del Estado. Específicamente, se suprimió la representación que agentes privados tenían en las instituciones públicas y se le añadió al control del Estado.

Una de las acciones que refleja el impacto de este cambio, se evidencia con el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (Comexi), el cual había sido creado en 1997, como una institución autónoma adscrita a la Presidencia de la República, que tenía como objetivo el "determinar las políticas de comercio exterior […] en concordancia con el principio de libre comercio, el entorno del comercio mundial, los compromisos internacionales asumidos por el país en estas materias y el programa macroeconómico" (Ley de Comercio Exterior e Inversiones, 1997, artículo 11).

De acuerdo con dicha Ley, hoy en día derogada, el Comexi debía estar constituido por cinco representantes del sector empresarial y por seis representantes de instituciones públicas vinculadas al tema comercial. Esto se traducía en una institucionalidad paraestatal propia del neoliberalismo que no sólo iba en contra de la democracia por la exclusión de pequeñas y medianas empresas, sino que además contaba con un amplio margen de operación y autonomía, puesto que la ley les permitía sesionar con la asistencia de seis de sus integrantes y las decisiones eran tomadas por mayoría simple. Por este tipo de leyes, las decisiones del Estado estaban sesgadas a favorecer claramente los intereses de los grupos económicos más poderosos del país (Allan, H. 2013: 205).

Para el año 2008, aún no se aprobaba la nueva Constitución y continuaba vigente la Carta de 1998, por lo que, para acabar con esta situación, la estrategia del gobierno se orientó en demandar ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, la inconstitucionalidad del artículo que fijaba la representación de los grupos privados en el Comexi. En julio de 2008, el Tribunal de Garantías acogió la demanda y declaró inconstitucional tanto la participación de las Cámaras empresariales en la institución, como la posibilidad de sesionar con la asistencia de tan solo seis de sus miembros y la toma de decisiones por mayoría simple. A pesar de la fuerte oposición de los grupos oligárquicos, el gran apoyo que recibía el gobierno de ese entonces, le brindó la legitimidad para asumir un perfil más activo por parte del Estado en sectores que antiguamente habían sido controlados por entes privados, logrando la prohibición de una representación corporativa en todas las instituciones del Estado con la reforma de la Constitución y fortaleciendo el aparataje estatal que se enfocaría en impulsar el desarrollo de la nación (Allan, H. 2013: 206).

Este y muchos otros cambios radicales, como el fortalecimiento del papel determinante del Estado, la creación de empleo mediante obras públicas, el aumento del valor de subsidios a las personas más necesitadas, la facilitación de créditos para la producción y la construcción de viviendas con tasas preferenciales y a largo plazo, fueron posibles gracias al gran apoyo popular, y que se enfocó en aplicar cinco ejes: (i) la reforma constitucional, (ii) la revolución ética, (iii) económica y productiva, (iv) educativa y de salud y (v) por la soberanía, dignidad e integración latinoamericana.

Todo ello, estuvo aparejado de la profusión de los mecanismos de vinculación de la sociedad con el Estado. Asimismo, se fueron perfilando las normativas institucionales, agudizando la tensión entre las diversas posiciones políticas respecto a la participación. Es así, como muchas de las leyes promulgadas a partir del año 2009, amparan y fortifican la política pública para el fortalecimiento a su vez, de la democracia, dentro de las normas más significativas se hayan las que se relacionan con la

participación ciudadana, al ejercicio electivo, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y la proyección y finanzas públicas (Allan, H. 2013: 206).

Como se aprecia en la norma suprema en la Sección tercera "Participación en los diferentes niveles de gobierno" en el Art. 100, se instituye que se debe practicar la participación en estas instancias, para mejorar la calidad de la inversión pública y delimitar agendas de gobierno, Además, en el Art. 339 se establece que la inversión pública, en particular, se encaminará a cumplimentar los objetivos del régimen de desarrollo que se consagran en la Constitución, y se dirigirá a los planes de desarrollo local y nacional y en los respectivos planes inversionistas (Constitución de la República del Ecuador, 2008: 68 y 158).

Otra expresión de la voluntad política de este gobierno fue la realización y aprobación del Plan Nacional del Buen Vivir, allí se establecen varios objetivos sobre la inversión pública relacionados con la territorialización y su priorización mediante criterios de equidad geográfica, con la interoperabilidad y la armonización de la planificación, el presupuesto, la inversión pública y la cooperación internacional, para optimar recursos del Estado y disminuir los desequilibrios entre los territorios, el fortalecimiento del papel de la planificación de la inversión pública con un enfoque integral, para asegurar la toma de decisiones y la proyección plurianual, la inclusión de indicadores de equidad territorial para la articulación de las inversiones públicas y las políticas nacionales con el impulso local, entre otros (Senplades, 2013: 108, 322, 426).

De esta manera, se puede apreciar que la insitucionalidad en cuanto al sector público se fortaleció respecto a periodos anteriores. Para Vicente Fretes (2017), miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina es una región que siempre es vulnerable ante shocks externos como la volatilidad de los precios de las materias primas o los altos niveles de las tasas de interés, por lo tanto, para poder enfrentar estos desafíos, los gobiernos de la región deberían acelerar las políticas que promuevan las inversiones públicas y por ende esto arraige mayor crecimiento económico. Entonces, uno de los mecanismos para poder desarrollar este objetivo, es que la inversión aumente constantemente, y para lograrlo se debe crear, por medio del Estado, instituciones fuertes. Para Fretes, los países que disponen de instituciones públicas sólidas a la hora de invertir, tienen inversiones más previsibles, eficientes y que estén guiadas hacia un resultado o rendimiento específico.

3.1.3 Planificación

El 22 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 103, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Ésta pasa a ser la institución pública redimensionada, asesora de la Presidencia de la República y encargada de hacer la planificación nacional de manera participativa, incluyente y descentralizada.

Entre los objetivos estratégicos resalta el incrementar la efectividad de la gestión en el ciclo de la política pública en los procesos de planificación nacional y territorial, de seguimiento y evaluación, fomentando la participación ciudadana, así como, la gestión y sistematización de la información

estatal pertinente para el diseño y monitoreo de la política pública y coadyuvar al desarrollo nacional (SENPLADES, 2018).

En cuanto a inversión pública, la SENPLADES se encargó de dar seguimiento al Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP), según el portal Web de la institución, esta herramienta tuvo como finalidad lo que se observa en la siguiente tabla Nº4:

Tabla Nº4. Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública

Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública	
Objetivos de política de inversión pública	• Priorizar los objetivos del PNBV, mediante el desarrollo de programas y proyectos de inversión pública. • Dar seguimiento y evaluación a las políticas arraigadas a los proyectos de inversión pública. • Unir a la inversión pública juntamente con los instrumentos que maneja el Estado para desarrollar política pública. • Realizar un análisis de territorialización en el país, para fomentar la igualdad en el territorio mediante proyectos de inversión pública. • Enlazar el PGE juntamente con la planificación del gobierno en cuanto a inversión pública. • Generar procesos de transparencia respecto a la ejecución y evaluación de la política de inversión pública. • Establecer indicadores para poder obtener resultados en cuanto al proceso de la política de inversión pública.

Como se puede observar, la planificación que estableció el gobierno en el año 2007 en cuanto a inversión pública fue atada juntamente con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) y el Presupuesto General del Estado (PGE). Debido a que Rafael Correa estuvo en el poder durante 10 años (2007 – 2017), se dieron 3 periodos de gobierno por lo cual se realizaron 3 Planes Nacionales de Desarrollo (2007 – 2009, 2009 – 2013, 2013 – 2017), los cuales fueron el instrumento más relevante en cuanto a la planificación del gobierno, ya que los mismos eran la base para concretar los objetivos, políticas y metas nacionales. Es así que el gobierno pasó de una planificación sectorial a una

planificación por objetivos y en todos los planes de desarrollo descritos, se plantearon 12 objetivos nacionales, ya no sectoriales, donde se pueda destacar comúnmente, la búsqueda de un gobierno que pueda establecer un Estado fuerte y democrático, disminuir la desigualdad, aumentar el bienestar de la sociedad, promover el capital humano dentro del desarrollo de la economía, establecer un sistema económico que se base en la Economía Popular y Solidar (EPS), garantizar la eficiencia en los sectores estratégicos y disminuir los niveles de la pobreza (SENPLADES, 2018). Claramente, aparte de la planificación, el Estado necesitaba otros instrumentos de política pública para poder alcanzar estos objetivos, es así que como se observó anteriormente, creó instituciones que pudieran gestionar y verificar que se cumplieran estos objetivos, en este caso la SENPLADES sería la encargada de gestionar y verificar que se dé seguimiento a lo planificado.

De igual forma, para el gobierno, la inversión pública sería uno de los instrumentos más relevantes a utilizar para conseguir lo planteado, es así que dentro de los 3 planes que se realizaron en la década de gobierno de Correa, en todos se establece que la inversión pública, por medio del SIPeIP y el Plan Anual de Inversiones (PAI), sería fundamental a la hora de alcanzar los objetivos planificados en los planes de desarrollo, a través de la destinación de recursos de inversión en diferentes sectores de la economía, donde se puede destacar salud, educación, energía, telecomunicaciones, vivienda y bienestar social.

Para Alweendo (2017), cuando un gobierno dispone de un sistema de planificación conjuntamente con planes de desarrollo que abalen dicho sistema, la asignación de recursos y prioridades aumentan en las políticas públicas que se ha planteado un Estado, esto en vista de que tus objetivos y metas están mucho más claras y mejor planteadas que sin un sistema de planificación, por lo tanto, la incertidumbre y riesgo, que suele acompañar a las decisiones de inversión, sea del sector público o privado, disminuyen. Es así que la probabilidad de recibir un retorno de capital, en el corto, mediano o largo plazo aumenta, y por ende, los gobiernos en este caso tienden a distribuir mayores recursos en el desarrollo de política pública. Sin embargo, esto depende de que tan bien gestionada esté la planificación y los planes de desarrollo del gobierno. Según Alweendo, una buena planificación se da cuando el gobierno ha podido identificar las diferentes problemáticas que presenta el país donde se está gobernando y posteriormente se define que se va a hacer, donde, cuando y como se lo va a hacer, para eliminar esta problemática y alcanzar los objetivos planteados a nivel de gobierno nacional, regional y local. Esto en sí, ayudará en la calidad en la hora de la toma de decisiones y por ende brindará mayor calidad en la gestión de las políticas públicas (Alweendo, 2017: 1-7).

En consecuencia, si se toma en cuenta el contexto ecuatoriano, la planificación y los planes de desarrollo, estuvieron fuertemente arraigados a las diferentes problemáticas que presentaba el país en el año 2007, más que todo en términos de indicadores macroeconómicos y socioeconómicos, se tomó en cuenta la realidad del país hasta ese entonces y con eso se desarrollaron los 12 objetivos de política pública, conjuntamente se crearon instituciones que pudieran dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y se establecieron los instrumentos de política que serían utilizados, en este caso la inversión. Por lo tanto, se puede decir que el hecho de generar una nueva planificación juntamente con planes de desarrollo ayudaría a que se pudiera destinar mayores recursos hacia la política de inversión pública, ya que el gobierno tendría objetivos de política pública comunes y la incertidumbre y riesgo de invertir sería menor ya que se planteó de manera clara los objetivos del corto, mediano y largo plazo.

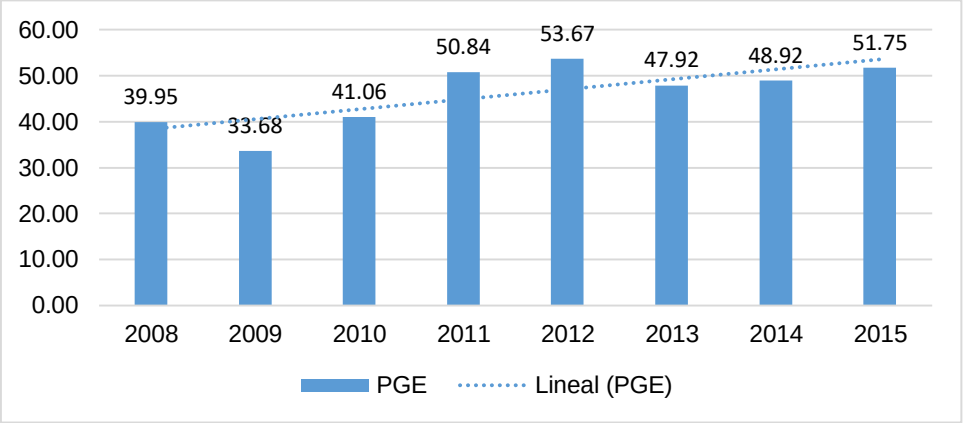
3.2 Factores Económicos

3.2.1 Presupuesto General del Estado

Según Tavares y Berreta (2006), en todo proceso de planificación estratégica que realiza un gobierno, éste debe ir articulado juntamente con un presupuesto para de este modo poder desarrollar las actividades de política pública que se han planificado, con esto pueda que la dinámica de la gestión del Estado y sus resultados mejoren rotundamente. Como se vio en el caso ecuatoriano, la planificación que se desarrolló, al igual que como recomiendan Tavares y Berreta, ésta iba enlazada junto al PGE y específicamente con una de las políticas públicas, que fue la inversión pública. De todos modos, ellos advierten que la unión entre el plan y el presupuesto puede resultar fácil al momento de la formulación, pero no al momento de la ejecución, ya que se pueden presentar eventos externos a la economía interna que hagan disminuir el presupuesto que puede manejar un Estado y por ende no se pueda direccionar los recursos que están presupuestados hacia la política y objetivo que se planificó.

En el caso de Ecuador, desde el año 2008 al 2015, el PGE del Estado aumentó considerablemente. Para el año 2008, el PGE representó el 39.95% respecto al PIB real, teniendo su punto más alto en el año 2012 con el 53.67% y finalmente en el año 2015 esta cifra fue del 51.74%. Por lo tanto, entre el 2008 y 2015, el porcentaje de representación del PGE respecto al PIB tuvo una variación porcentual positiva del 29.52%.

Gráfico Nº22. Presupuesto General del Estado como porcentaje del PIB Real (2008-2015)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: autor.

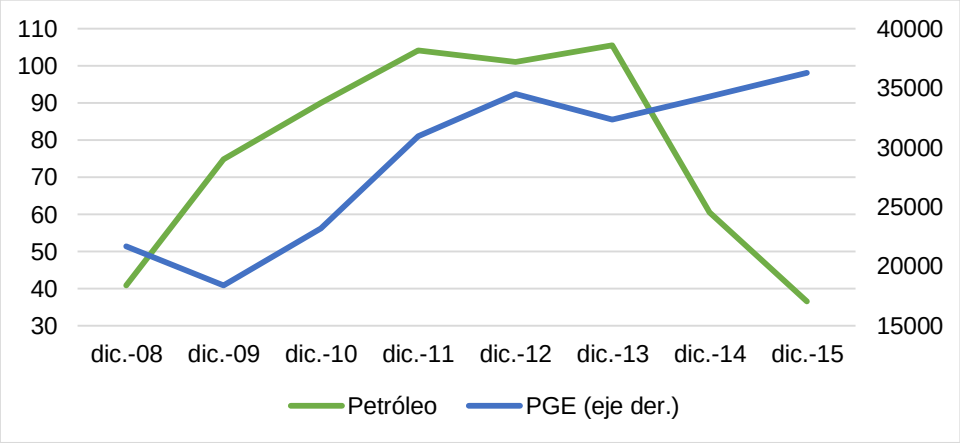
Como se observa en el gráfico Nº22, claramente hay una tendencia a aumentar anualmente el presupuesto, por lo tanto, conjuntamente con la planificación que se realizó, el hecho de que disponga mayores ingresos el Estado, esto influyó directamente para que se pueda direccionar más recursos hacia la política de inversión pública, es así que este viene a ser otro factor determinante en el desarrollo de la política de inversión pública y el aumento del capital que se destinó hacia la misma durante el periodo 2008-2015.

3.2.2 Precio del barril de petróleo

Una vez que se ha observado que el incremento del PGE fue un factor determinante para que se puedan destinar mayores recursos hacia la política de inversión pública, es importante entender, que factores otros factores incidieron en el incremento de ingresos en la economía ecuatoriana y por ende en el Estado entre el año 2008 – 2015. Por lo tanto, para Fontaine (2002) los ingresos del Estado y la economía ecuatoriana están estrechamente relacionados con el precio del barril de petróleo que se mantenga en el mercado internacional.

Para el año 2014, el precio de barril de petróleo a diciembre fue de $ 60.55, lo cual representó ingresos que llegaron a ser de $ 10.906 millones. Posteriormente, a diciembre del siguiente año, el precio del barril cayó a $ 36.55, lo cual representa una caída del 39.92% y por ende los ingresos percibidos por esta materia prima también disminuyeron a $ 6.346 millones, teniendo así una variación porcentual negativa del 42% dentro de los ingresos que percibió la economía ecuatoriana. Al igual que la caída de los precios, las exportaciones de petróleo presentaron una disminución relevante del -26%, entre el año 2014 y 2015. Para Fontaine (2002), esto tiene consecuencias directas sobre el PGE y el PIB, ya que el petróleo ha sido reconocido como propiedad de la nación, en consecuencia, la gran parte de excedentes que se percibe por este producto son acaparados por los presupuestos que maneja el Estado.

Gráfico Nº23. Precio del barril de petróleo y PGE (2008-2015)



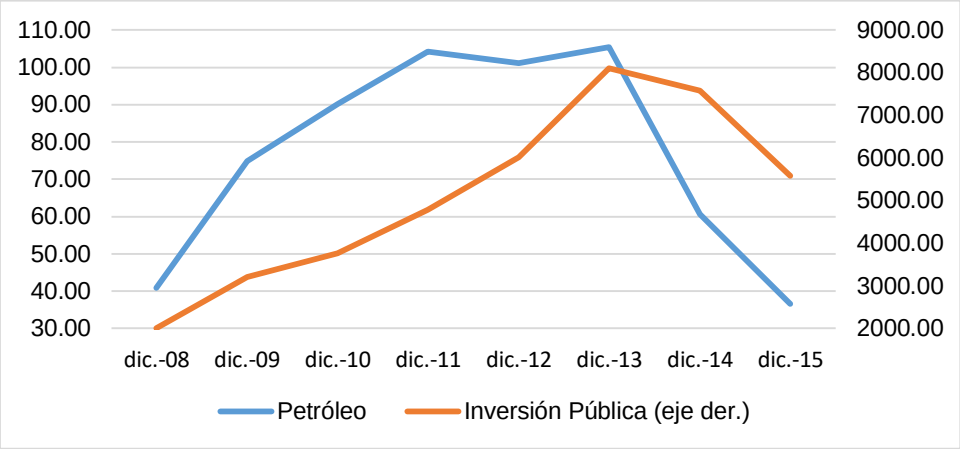
Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Central del Ecuador.
Elaboración: autor.

Como se observa en el gráfico 23, solamente los años que van desde el 2009 hasta el 2011, el PGE y el precio del petróleo muestran el mismo comportamiento respecto a su realidad, es decir ambos aumentan, según cifras del BCE, en este lapso los ingresos por concepto de venta de petróleo representaron el 42% del PGE. Sin embargo, si se visualiza otros años, específicamente del 2012 al 2015, cuando el precio del barril aumenta el PGE disminuye o viceversa, por lo tanto, no se podría decir que existe una relación específica entre ambos, esto en gran parte se puede justificar en que el PGE no solo depende del ingresos que percibe el Estado por concepto de venta de petróleo, según el Ministerio de Finanzas del Ecuador, estos ingresos se dividen en permanentes y no permanentes, en este caso, los ingresos recaudados por petróleo vendrían a ser no permanente en vista de que los

mismos no son predecibles en el tiempo y en cualquier momento se puede recibir más o menos dependiendo de la situación del mercado.

Por otro lado, si se realiza el análisis específico del caso del precio del barril del petróleo con el nivel de inversión pública, se puede observar que existe una relación estrecha en el comportamiento de ambas variables.

Gráfico Nº24. Precio del barril de petróleo e inversión pública (2008-2015)



Fuente: Fondo Monetario Internacional y SENPLADES.
Elaboración: autor.

Se puede visualizar que, en todos los años, a excepción del 2012, cuando el precio del barril de petróleo aumenta la inversión pública también y viceversa. Entonces se puede hacer la pregunta si es que el precio del petróleo fue un factor fundamental para que se haya destinado mayores recursos hacia la política de inversión pública y claramente la respuesta es sí. Como lo define el Ministerio de Finanzas, al ser un ingreso no permanente lo recaudado por concepto de venta de petróleo, la política fiscal se vuelve dependiente ante shocks externos (BID, 2003), y como se observó el país entre el año 2008 y 2013, pasó de tener un precio de barril de $ 40 a $ 105, así mismo, la inversión pasó de $ 2,000 millones a $ 8,104 en el mismo lapso de tiempo, lo cual representa una variación porcentual positiva de 157.91% y 303.88% respectivamente. Así mismo, cuando el precio del barril cae en el 2014 a $ 60, la inversión igualmente disminuye a $ 7581 millones.

Esta situación también se presentó en Ecuador durante la primera bonanza petrolero en los años 70´s, donde aparte de que el PIB mantendría aumentos del 9% anual hasta inicios de los años 80´s, la intervención del Estado también aumentó y por ende los proyectos de inversión pública, los cuales eran altamente ambiciosos y dependientes de cómo se manejara el precio del crudo en los mercados internacionales, así como de los capitales foráneos de ese entonces (Fontaine, 2002: 2).

3.2.3 Situación fiscal y política tributaria

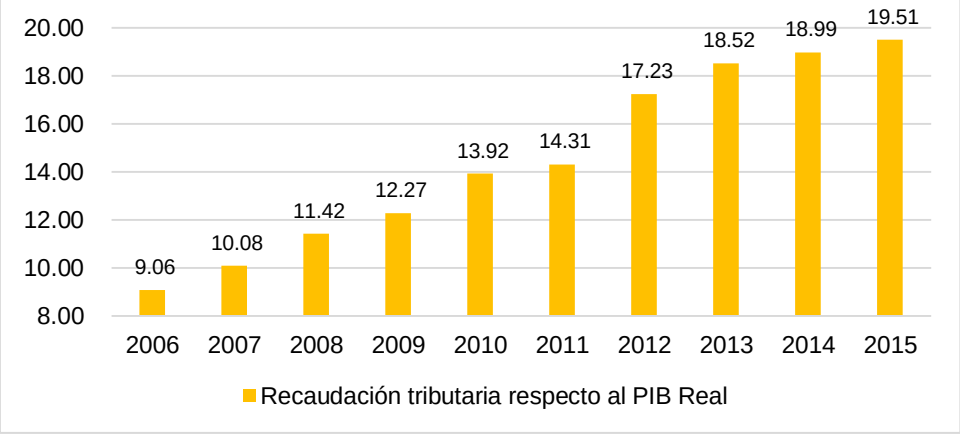
Luego de vivir la crisis de deuda durante los años 80`s y parte de los 90`s, a inicios del siglo XXI Ecuador fue disminuyendo paulatinamente su deuda pública respecto al PIB, para el año 2008 este indicador fue del 25.8%, con un 18.9% distribuido en deuda externa y el 6.9% restante en deuda

interna, si se toma en cuenta el año 2007, la deuda pública respecto al PIB disminuyó en 4.2 puntos porcentuales, según cifras de la CEPAL. Esto era algo controlable para el Estado, más si se toma en cuenta que por ley en la constitución del año 2008, en el artículo 289, se dictaminó que la deuda pública no podría sobrepasar el 40% del PIB, y también con la estadística de que este indicador en el año 2000 llegó a ser del 81.7%. Es así que el Estado tuvo mayor margen dentro de sus finanzas públicas. Para Maldonado y Fernández (2007), en el año 2007 el Gobierno Central se encontraba en un panorama donde se disponía de la capacidad para cumplir con las obligaciones de deuda, sin dejar de lado sus niveles de solvencia y sostenibilidad, con una probabilidad del 55%, es decir existía un 45% de probabilidades de que el Gobierno pudiera terminar en un contexto de insolvencia. A esto se le puede sumar, que, según cifras de la CEPAL, el resultado global del sector público en el Ecuador se encontraba con un déficit respecto al PIB del 1.6% y con un resultado primario que disponía de un 0.2% de déficit en el mismo año. En consecuencia, el Estado no mantenía obligaciones tan relevantes con organismos internacionales como si lo hacía en años anteriores, especialmente en las décadas descritas, 80´s y 90´s.

Por lo tanto, se puede apreciar que, si los ingresos del Estado aumentaban, esto ayudaría a tener mayor margen para desarrollar los objetivos de política pública que estaban dictaminados en los planes de desarrollo del gobierno. Para Cornia (2013), cuando los gobiernos tienen niveles bajos de déficits fiscales pueden aplicar políticas contracíclicas en épocas de abundancia económica, una de ellas puede ser el aumento de los impuestos, para que así en un futuro, si se presenta una crisis, el Estado pueda disponer de los recursos necesarios que adquirió en dicha época de abundancia y los pueda utilizar para contrarrestar los efectos de la crisis. En este sentido, si se observa el caso ecuatoriano, a raíz del nuevo gobierno del año 2007, la recaudación de impuestos aumentó considerablemente respecto al PIB real, en especial el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en si los impuestos indirectos.

Para el año 2006, la recaudación tributaria por parte del gobierno respecto al PIB real era del 9.06%, mientras que para diciembre del año 2015 este mismo porcentaje aumentó al 19.51%, es decir existió una variación porcentual positiva de más del 100%, específicamente del 115.36%. Por lo tanto, tal como lo expone Ricciardi (2014), una de las formas para poder aumentar los ingresos del Estado es a través de la mejora y aumento de la recaudación tributaria, si se logra este objetivo, el Estado dispondrá de mayores recursos y libertad para manejar la política pública.

Gráfico Nº25. Recaudación tributaria respecto al PIB real (2006-2015)



Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI)
Elaboración: autor.

En definitiva, si se observa el gráfico Nº25, queda en evidencia que uno de los instrumentos del gobierno para poder acarrear mayores ingresos dentro de su presupuesto fue por medio de una mayor recaudación tributaria, es así como a la economía le quedaba un mejor margen que en periodos anteriores, como el del 2006, para poder desarrollar política pública, una de las cuales fue la inversión pública. Es así como se puede llegar a concluir, que este aumento de ingresos vía tributos fue otro de los factores para que el gobierno pueda incrementar el nivel de recursos hacia la política de inversión pública. Según cifras de la SENPLADES y el SRI, desde el año 2008 hasta el 2013, tanto la recaudación tributaria como los niveles de inversión público aumentaron anualmente, a diferencia del 2014 y 2015 donde la inversión empezó a disminuir respecto a años anteriores mientras que la recaudación mantenía un incremento paulatino, esto se puede deber a que las asignaciones presupuestarias hacia inversión no solo depende de los ingresos permanentes del gobierno sino que también de los no permanentes como el de ventas y exportación de materias primas, específicamente el petróleo y como se vio en anterioridad, dicho producto empezó a decaer su precio a partir del año 2015. Esto ayuda adicionalmente a dejar en evidencia que el PGE no dependía solamente de los ingresos por venta y exportación de crudo sino que también se veía influenciado directamente por otros ingresos que en este caso son los tributos los cuales se los define como ingresos permanentes, es más, éstos en definitiva tuvieron mayor significancia dentro de los ingresos totales del Estado, en promedio entre el año 2008 y 2014, los ingresos tributarios representaron el 62% de dichos ingresos mientras que los ingresos petroleros fueron del 11% en promedio en el mismo periodo.

Entonces, a manera de conclusión, se puede decir que los factores que ayudaron a dirigir mayores recursos económicos hacia la política de inversión pública en el Ecuador se explican principalmente por los cambios en la planificación e institucionalidad del gobierno y por el incremento del PGE. A partir del PNBV del año 2007, se realizó un análisis de planificación para los siguientes años de gobierno teniendo en cuenta la realidad del país, por lo tanto, se objetivaron las necesidades más urgentes de ese momento para así asignar de manera más eficiente los recursos de inversión pública, es así como se creó el SIPeIP, el cual le daría seguimiento a la política de inversión y verificaría que se estén cumplimiento los objetivos planteados. Conjuntamente al PNBV y al SIPeIP, se calculó el PGE, para poder alcanzar los objetivos de dicho plan y sistema, los cuales en su totalidad tenían como estrategia el aumento de inversión pública en diferentes sectores como los de educación, salud, telecomunicaciones, agropecuario, entre otros.

Por otro lado, como se vio anteriormente, otros factores también influyeron para que se hayan incrementado directamente los ingresos dirigidos hacia inversión pública. Para los 4 entrevistados de la siguiente investigación, todos están de acuerdo que el factor más relevante para que se hayan dirigido mayores recursos del Estado hacia inversión pública fue el crecimiento del precio del barril de petróleo (WTI), como se vio anteriormente existe una correlación positiva entre esta variable y la inversión pública y el precio del crudo aumentó en promedio de $40 a $105, entre el año 2008 y 2014,

Así mismo, para Daniela Delgado, la ideología política de izquierda socialdemócrata que manejó el gobierno del año 2007, también fue un factor determinante, donde se observa que se dejó de lado el modelo económico neoliberal, el cual una de sus bases es tratar de minimizar en la mayor medida de lo posible la intervención del Estado dentro de la economía, y la política económica se basó en nuevas corrientes que ahondaban en Latinoamérica en ese entonces, específicamente el Socialismo del Siglo

XXI. Esto ayudó a que se le brinde mayor relevancia a políticas públicas relacionadas con el aumento del gasto e inversión pública. Del mismo modo, para Lenin Parreño, se puede añadir otros dos factores, que son la gestión del Estado para realizar reformas tributarias y el financiamiento público. Según cifras del SRI, la recaudación de tributos respecto al PIB, se incrementó en promedio del 10 al 19% entre el año 2006 y 2015

Conclusiones

Ecuador experimentó a partir del año 2007 un cambio significativo en cuanto a la participación del Estado dentro de la economía y por ende en la política de inversión pública. De acuerdo a la literatura revisada y a las estadísticas presentadas dichos cambios se dieron directamente por dos factores, los cuales fueron el escenario macroeconómico, en cuanto a variables como el PIB real, el empleo, la pobreza, la deuda pública, el gasto o inversión social, la recaudación tributaria, la redistribución del ingreso y la regulación económica por los fallos de mercado, y también como segundo factor, por la ideología de gobierno que se instauró en ese momento, es decir, el Socialismo del Siglo XXI, cuya corriente estaba inmersa en varios países de la región como Venezuela, Bolivia o Argentina, y que determinaba que el Estado debe ser mayor participe dentro de la economía y se debía minimizar en la mayor medida de lo posible las políticas neoliberales que, por lo menos dentro del país, estuvieron instauradas durante casi dos décadas.

¿Son estos factores suficientes para garantizar por qué hubo una mayor participación del Estado? Sin duda alguna, debido a la teoría presentada dentro del marco teórico que avala lo expuesto. Según autores como Keynes (2003) o Kalecki (1976), determinan que el Estado debe participar dentro de la economía cuando se presentan desequilibrios o cifras negativas dentro del escenario macroeconómico, es así que el PIB real reflejaba un comportamiento fluctuante en las dos últimas décadas, de este modo, se respaldaba la necesidad de un Estado que desarrolle una estrategia de política para un crecimiento constante del PIB y mantener a flote la economía. En el mismo sentido, el escenario del empleo no era alentador, la tasa de desempleo era de aproximadamente el 10%, sin tomar en cuenta que el subempleo se encontraba cerca del 45%. En el mismo contexto, un indicador socioeconómico destacado como lo es la pobreza nacional por ingresos se encontraba también en niveles alarmantes ya que la cifra se aproximaba al 37%. Por su parte, el servicio de la deuda respecto al PIB era del 8% y la deuda total que mantenía el Estado era del 27.2%, por lo cual, si se analiza desde el punto de vista de las finanzas públicas, el mantener estos indicadores de deuda representaría un problema para el Presupuesto General del Estado (PGE). Por el lado del gasto social, éste representaba el 4% del PIB, es decir prácticamente la mitad del promedio de América Latina y el Caribe y se entiende que el ente económico que podría manejar de mejor manera este indicador es el Estado. Una vez visualizado todos estos factores, el gobierno de ese entonces encuentra como respuesta para generar un cambio a este escenario económico, la intervención del Estado. De la misma forma, Joseph Stiglitz (2000), justifica que debe existir una mayor participación del Estado cuando dentro de la economía se presentan niveles desalentadores de la distribución del ingreso, baja regulación del mercado y poca recaudación tributaria por parte del Estado. El Ecuador para el año 2007 presentaba un Coeficiente de Gini igual a 0.534, siendo 1 el nivel más alto de desigualdad. Así mismo la presión fiscal era en promedio inferior a lo que se manejaba en América Latina con el 13%.

Por otro lado, tomando en cuenta el escenario político del país, el giro político fue otro factor por el cual el Estado participó de manera más activa dentro de la economía. Ecuador venía de varios años de un modelo económico basado en el neoliberalismo y las políticas del Consenso de Washington, donde al Estado se lo trataba de minimizar en la mayor medida de lo posible, aunque siempre estuvo inmerso dentro de la economía, principalmente en medidas de salvataje hacia el sistema financiero. De este modo, el gobierno que se posesiona en el año 2007, a través del movimiento político “Alianza País”, deja de lado en gran parte al esquema neoliberal, basando así su modelo económico en el Socialismo

del Siglo XXI y con una ideología política izquierda socialdemócrata, donde el Estado es el actor principal dentro de la gestión económica.

En este sentido, el nuevo gobierno utilizó como una de sus herramientas de política económica, el generar una mayor intervención estatal como se había mencionado anteriormente, en diferentes objetivos económicos y sociales, tales como el aumento del PIB, la disminución de la pobreza y la desigualdad, el aumento del pleno empleo, una mejor distribución del ingreso, reformas en el aspecto tributario y una mayor regulación hacia diferentes sectores de la economía como el financiero o comercial. De esta forma, para la búsqueda de estos objetivos, el gobierno se planteó un nuevo plan de desarrollo (PNBV) y uno de sus principales instrumentos a utilizar fue la inversión pública. Es así que a través de la SENPLADES y la Subsecretaria de Inversión Pública (SIP), se crean las directrices para todo el proceso de desarrollo de la política de inversión pública, con el plan de generar criterios de orientación hacia la asignación de recursos públicos.

Para llevar a cabo los objetivos descritos se puede encontrar que dentro de la política de inversión pública la inversión pasó de ser de 829 millones de dólares en el 2006 a 5,580.87 mil millones de dólares en el 2015, con el punto más alto en el año 2013 con USD 8,104.50 mil millones. Esto quiere decir, que en el periodo descrito hubo una variación porcentual positiva de 573.21%, es decir prácticamente la inversión se sextuplicó entre el 2006 y 2015, concentrándose especialmente en la construcción de infraestructura con el 63% del total entre el año 2008 y 2015, en un porcentaje menor equipo y maquinaria con el 23% y el 9% restante en bienes y servicios, así como metales y muebles. Entonces, claramente se puede observar mejoras en cuanto a los recursos destinados por parte del Estado hacia inversión pública.

¿Pero por qué se presentó este incremento tan relevante dentro de la inversión pública entre el año 2008 al 2015? Para todos los entrevistados de la presente investigación el factor más determinante fue el precio del barril del petróleo, el cual aumentó en promedio de $40 a $105, entre el año 2008 y 2014, por lo tanto, el Estado pudo dirigir mayores recursos hacia los objetivos de política de inversión pública. Como consecuencia de lo expuesto, en el año 2015, donde el barril de petróleo cayó a $33.67, la inversión pública también disminuyó Así mismo, la ideología política es clave, según la Econ. Daniela Delgado, ya que la corriente del Socialismo del Siglo XXI prima por mantener políticas activas de gasto e inversión social, más no de ahorro dentro del país. Del mismo modo, para Lenin Parreño, se puede añadir otros dos factores, que son la gestión del Estado para realizar reformas tributarias y el financiamiento público.

Dicho esto, ¿Fue suficiente la nueva participación del Estado y por ende su política de inversión pública para alcanzar los objetivos planteados por el gobierno a partir del año 2007 en temas de índole económica y social, como por ejemplo mejoras en indicadores de la pobreza, el empleo o el PIB real? Es indudable que se presentaron mejoras representativas pero aun así en el país se presentan problemas en dichas variables. Para el año 2015, la tasa de desempleo fue del 4.77%, mientras que la de subempleo del 52.1%. Respecto a educación, existieron mejoras respecto a educación primaria y secundaria; sin embargo, en educación de tercer nivel, que es la que mayor repercusión tiene en cuanto a acceso al mercado laboral y en disminución de la pobreza, se puede encontrar que el porcentaje de población de 25 años y más de edad con educación de este tipo, se mantuvo prácticamente constante entre el año 2008 y 2015, ya que pasó apenas del 10.8 al 13 %. En temas de salud, también se hallaron mejoras pero se puede encontrar que aún hay retos por mejorar por parte del Estado, según el MSP, el

número de camas hospitalarias por cada 10,000 personas en establecimientos de salud pública no tuvo una variación significativa ya que en el año 2007 fue de 5.3 camas mientras que en el año 2015 fue de 5.2, lo cual demuestra que en temas de infraestructura, que es en lo más se concentró la inversión, no mejoró relativamente. En cuanto a vivienda, debido a la fuerte inversión que se registró en infraestructura, al igual que equipo y maquinaria, se podría decir que el acceso a este servicio básico tuvo mejoras representativas ya que los hogares que viven en condiciones de hacinamiento disminuyeron del 17.8% en el año 2008 al 11.8% en el año 2015. Así mismo, el porcentaje de viviendas abastecidas de agua por red pública, aumento del 71.7% en el 2008 al 80.4%. De la misma forma, el porcentaje de viviendas con acceso a servicios de saneamiento se incrementó desde el año 2008 del 53.2% al 58.7% en el 2015, lo que representa un aumento de 5.5 puntos porcentuales.

Respecto a los niveles de pobreza, según cifras del BCE, a diciembre del año 2007 la tasa de pobreza a nivel nacional fue del 36.7% mientras que a diciembre del año 2015 esta misma tasa decreció al 22%, esto representa 14.7 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en diciembre de 2007. Así mismo, la tasa de extrema pobreza nacional disminuyó de 16.1% en diciembre de 2008 a 7.4% en el mismo mes de 2015. Por lo tanto, uno de los objetivos planteados por el Estado, relacionado con la protección social si se cumplió, más si se toma en cuenta en cuenta las cifras de la CEPAL donde en promedio la tasa de pobreza a nivel nacional de América Latina (15 países) se encontraba en el 25.09% en el año 2015, es decir Ecuador se ubicaba por debajo del promedio. Sin embargo, aún siguen siendo cifras elevadas en cuanto a pobreza ya que países de la misma región como Chile y Uruguay disponían de tasas aún más inferiores, 13.7% y 4.2% respectivamente.

En definitiva, a pesar de que se eleven los niveles de inversión, en el Ecuador aún se deben reparar las condiciones económicas y sociales desde la base. Uno de los cambias a realizar puede ser el modelo económico, el cual se caracteriza por ser primario exportador y dependiente ante shocks externos como el precio de los commodities en el mercado. Como se observó anteriormente, existe una correlación positiva entre los niveles de inversión pública y el precio del barril de petróleo, por lo tanto, si existe una disminución de este precio, los recursos destinados hacia inversión se ven afectados de igual manera. En este mismo sentido, a pesar de que exista una fuerte intervención del Estado, que siempre es necesaria, ésta debe ir acompañada de altos niveles de inversión privada, es decir generar un trabajo en conjunto entre el sector público y privado.

Recomendaciones

La presente investigación ha abordado el tema de la participación del Estado y la inversión pública y se ha realizado un análisis cualitativo. Esto ha servido para brindar una visión integral del problema de investigación y sería útil tomarlos en cuanto para realizar un análisis más a fondo sobre los elementos que estuvieron inmersos dentro de la política de inversión.

En este sentido y según la información expuesta por los entrevistados, sería importante realizar una investigación profunda en cuanto a la calidad de la inversión pública, ya que a pesar de que se observaron altos niveles de aumento en la inversión, esto no es suficiente para recalcar si dicha política fue buena o mala en términos de calidad, se necesitaría realizar un análisis cuantitativo y con más evidencia empírica para así darle continuidad en un ámbito más pragmático, y que pueda además proveer evidencia estadísticamente significativa.

De esta forma, si se realiza este análisis se podría observar la relación directa que existe entre los aumentos de inversión pública y el impacto que tienen dentro de diferentes variables económicas como lo son el PIB, el empleo, la pobreza, entre otras. Esto implica plantear la inversión pública como una variable de impacto más no como una variable cualitativa como se lo realiza en la presente investigación

Finalmente, es importante destacar que, si bien las condiciones de inversión pública de la economía ecuatoriana requieren de varios análisis y estudios, no se debe dejar de verlas como el resultado de la toma de decisiones políticas y económicas, por lo cual, se podría continuar realizando análisis cualitativos. El tema de la inversión pública ha sido ampliamente discutido dentro del país debido a la coyuntura económica y las dificultades que se tienen para mantener un aumento constante de dicha variable, generando así el debate en si se debe invertir o ahorrar más. Desde esta perspectiva, aquí yace un nuevo tema por investigar y que sería de relevancia, es decir, teniendo en cuenta la estructura económica del Ecuador, es necesario mantener altos niveles de inversión con una fuerte participación del sector público y privado o es preferible ahorrar ante cualquier situación que se pueda presentar.

Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2001). Hacia una modalidad de reprimarización modernizada. En Breve historia económica del Ecuador . *Quito: Corporación Editora Nacional*, 157-202.

Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Akitoby, B., Hemming, R., & Schwartz, G. (2007). *Inversión pública y asociaciones público-privadas.* Washington D.C.: International Monetary Fund.

Allan, H. (2013). Revolución ciudadana: crisis oligárquica y modelo neodesarrollista. En UNAM, *Cuadernos Americanos Nueva Época* (págs. 195-215). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Alweendo, T. (2017). The Importance of Development Planning in shaping our Development. *Namibia University Science Technology*, 1-7.

Amate, I., & Guarnido, A. (2011). Factores determinantes del desarrollo económico y social. Málaga, España: Analistas Económicos de Andalucía. Anda, D., Castellanos, M., Meneses, K., Mosquera, R., Saman

Armendáriz, E., Contreras, E., Orozco, S., & Parra, G. (2016). La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 1-12.

Arrow, K., & Kurz, M. (2011). *Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy.* New York: Earthscan 1970.

Asamblea Constituyente (2008) Constitución de la República del Ecuador. Quito.

Aschauer, D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 177-200.

Badillo, D. (2006). *GASTO SOCIAL ECUATORIANO: TRAYECTORIA, ORIENTACION, VARIABILIDAD Y FINANCIAMIENTO EN LA ÚLTIMA DECADA.* Quito: UNICEF.

Bonilla, C., & Gatica, L. (2005). ECONOMÍA POLÍTICA NEOCLÁSICA Y LA AMÉRICA LATINA: Una mirada a la bibliografía. *El Trimestre Económico*, 179-211.

Briscioli, R. (03 de marzo de 2019). *Página 12*. Obtenido de https://www.pagina12.com.ar/178311-para-entender-el-presente

Castañeda, V., & Díaz, O. (2017). El Consenso de Washington: algunas. *Apuntes del CENES*, 1-39.

Castañeda, V. M. (2012). Una revisión de los determinantes de la estructura y el recaudo tributario: el caso latinoamericano tras la crisis de la deuda externa. Cuadernos de Economía, 31, 77-112.

CEPAL. (2020). *Comsión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social

CEPAL. (2016). *Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).*

Chang, H. (2007). La administración de la inversión pública. *Cambridge: ONU/DAES/UNDESA*

Cornia, Giovanni Andrea (2013) Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990–2010. Oxford: Oxford University Press.

Correa, R. (2017). Informe a la Nación 2007-2017. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

Dávalos, P. (2004). Ecuador: Levantamiento indígena, neoliberalismo y democracia. *Instituto Científico de Culturas Indígenas*, 4-5.

Dye, T. (2008). *Understanding Public Policy.* New Jersey: Prentice Hall.

Dornbusch, R. (2008). *Tamaño de la economia.* México: Paidós

Dornbush, R., Fisher, S., & Startz, R. (2008). *Macroeconomía* . México: Mc Graw Hill.

Ecuador, Congreso Nacional. (1997). Ley de Comercio Exterior e Inversiones, 1997. Quito, Ecuador: Congreso Nacional.

Económica, D. d. (2011). *Banco Centrla del Ecuador*. Obtenido de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2011.pdf

Ecuador, B. C. (2011). *Estadísticas Macroeconómicas*. Obtenido de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2011.pdf

Ecuador., S. N. (2009). *SENPLADES*. Obtenido de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Inversi%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf

Fontaine, G. (2002). Sobre bonanzas y dependencia Petróleo y enfermedad holandose en el Ecuador. *Íconos*, 102-110.

Fretes, V. (2017). Abre los ojos: América Latina necesita gastar mejor. *Banco Interamericano de Desarrollo*.

Gaínza Veloso, Álvaro (2006) La entrevista en profundidad individual. En Manuel Canales Cerón (Ed.) (2006) Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios (219-264). Santiago: LOM.

Gentili, P. (1998). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina . En F. Álvarez, *Neoliberalismo versus democracia* (págs. 102-103). Madrid: La Piqueta.

Giraldo, C. (2009). Finanzas públicas en América Latina: la economía política. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

Hayek, F. (1976). *Camino de servidumbre.* Madrid: Alianza.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación.* México D.F.: McGrawHill/Interamericana Editores.

INEC. (2015). *Ecuador en cifras.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Marzo/Reporte_pobreza_desigualdad_marzo15.pdf

IOÉ, C. (2011). *COLECTIVO IOÉ.* Obtenido de https://www.colectivoioe.org/uploads/7e1c664dfac50790cc0469b22331dc5c60c0d814.pdf

Izcara, S. (2014). Introducción. En S. Izcara, *Manual de Investigación Cualitatitva* (págs. 11-15). México D.F.: Distribuciones Fontamara, S. A.

Jahan, S., Mahmud, A., & Papageorgiou, C. (2015). ¿Qué es el capitalismo? En F. M. Internacional, *Finanzas & Desarrollo* (págs. 53-54). Washington D.C.: Servicios Lingüísticos del FMI.

Kalecki, Michael (1973). Estudios sobre la teoría de los ciclos económicos, Barcelona, Ariel, segunda edición 1973, 67-68.

Keynes, J. (2003). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* México: Fondo de Cultura Económica.

Krugman, P. (2006). *Economía internacional Teoría y Política.* Madrid: PEARSON EDUCACIÓN, S.A.

Larrea, C. (2004). *Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)*. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/13larrea.pdf

Levy, N. (2000). Kalecki: inversión, inestabilidad financiera y crisis. *Bancomext*, 33.

Maldonado, D., & Fernández, G. (2007). La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador. *Cuestiones Económicas*, 68-125.

Martner, R., & Tromben, V. (2004). La sostenibilidad de la deuda pública. *Revista de la CEPAL*, 99-115.

Mellor, B. (2008). Of froth and fundamentals. *The Economist*.

Mellor, B. (2008). *The Economist*. Obtenido de https://www.economist.com/special-report/2008/10/11/of-froth-and-fundamentals

MIDUVI. (2016). *Posición nacional del Ecuador frente a la nueva agenda urbana*. Quito: Estudio Nueve.

MIES. (2008). *Ministerio de Inclusión Económica y Social* . Obtenido de https://www.inclusion.gob.ec/servico-de-proteccion-social/

Nacional, M. d. (2015). *MIDENA*. Obtenido de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/abril_2015_Plan_Anual_Terminado_2015.pdf

North, D. (1998). La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. *Instituto Internacional de Gobernabilidad Barcelona*, 3-35.

ONUAA. (2018). *FAO*. Obtenido de http://www.fao.org/3/j7507s/j7507s10.htm

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) (2007). La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas. Quito: OPS/MSP/CONASA).

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 99-128.

Pino, S., Aguilar, H., Apolo, A., & Sisalema, L. (2018). Aporte del sector agropecuario a la economía del Ecuador. *Espacios*, 7.

Rangel, R., & Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. En D. d. Metropolitana, *Política y Cultura* (págs. 35-64). México: Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Política y Cultura.

Reyes, A. (2018). *Inversión pública: impacto en el sector de la construcción en el Ecuador*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

Ricciardi, M. (2014). El rol del Estado y el dilema entre eficiencia y equidad. *Ecolink*, 2-19.

Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica.* México, D. F.: McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES.

SENPLADES. (2007). *Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010.* Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2014). *Planificación Gobierno Ecuatoriano*. Obtenido de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Proyectos-Emblem%C3%A1ticos-Pichincha.pdf

SENPLADES. (2018). Obtenido de SENPLADES: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-Estrategico-Senplades-2018-2021.pdf

SICES. (2015). *Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador*. Obtenido de http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/EstadisticaSocial/herramientas.jsf

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público.* Barcelona: Antoni Bosch.

Stiglitz, J. (2009). El retorno triunfante de John Maynard Keynes. *EL PAÍS*, 1.

Tavares, M., & Berreta, N. (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2-68.

Ter-Minassian, T. (2004). Assessing Fiscal Sustainability, discurso inaugural, XVI Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Uquillas, A. (2007). *El fracaso del neoliberalismo en el Ecuador y alternativas frente a la crisis.* Quito: Edición electrónica gratuita.

Vilas, C. (2002). LA PIEDRA EN EL ZAPATO:. *Instituto de Investigaciones*, 1-18.