

# ECONOMÍA Y NEGOCIOS



## UTE REVISTA

Facultad Ciencias Administrativas  
ISSN-E: 2602-8050



# Índice

---

‘LA GRAN RECESIÓN’ Y EL PENSAMIENTO ECONÓMICO HETERODOXO: UN DEBATE ABIERTO ‘The great recession’ and the economic thinking heterodox: an open debate <i>Christian Rafael Orozco Suárez</i> .....	1-10
‘LOS FALLOS DEL MERCADO Y LA INTERVENCIÓN PÚBLICA’: UNA VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR, PERIODO 2010-2018 ‘Market failures and public intervention’: a vision from the perspective of the public election in Ecuador, period 2010-2018 <i>Gabriel Rizzo Guambaña, Eugenia Camacho Estrada</i> .....	11-20
APLICACIÓN DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL: POLÍTICA PÚBLICA ‘MISIÓN CASA PARA TODOS’ Application of the multinivel governance framework: public policy ‘Mision House For All’ <i>Gabriela Cecilia Sulca Córdova</i> .....	21-33
ANÁLISIS DE CASO DEL MODELO DE GESTIÓN ASOCIATIVO A NIVEL RURAL EN ACOPIO DE FRÉJOL, EN LA COMUNA LAS ROCAS CANTÓN ALAUSÍ, PROVINCIA DE CHIMBORAZO Case analysis of the associative management model at the rural level in acopio de frejol, in la comuna Las Rocas canton Alausi, province of Chimborazo <i>Miguel Ángel Enríquez Estrella, Karina Isabel Montenegro Flores</i> .....	34-46
ANÁLISIS DE LA REPITENCIA Y SU INCIDENCIA EN LA APROBACIÓN DEL PENSUM EN LA COHORTE 2014 DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INGENIERÍA E INDUSTRIAS Analysis of the repetition and its impact on the completion of the Program of Studies in the 2014 cohort of the School of Engineering and Industrial Sciences <i>Juan Carlos Rivera Gaibor, Gabriel Enrique Pazmiño Castillo, Nelson Alberto Cerda Prado</i> .....	47-59
ANÁLISIS INTEGRAL DE RIESGOS EN EMPRENDIMIENTOS EN TIEMPOS DE CRISIS Comprehensive analysis of risks in undertakings in times of crisis <i>Jorge Revelo Rosero, Carlos Mancheno Vaca, Adriana Rodríguez Herrera</i> .....	60-72
CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA DE CONTROL EN EL ECUADOR Changes in public administration and their impact on the control system in Ecuador <i>Jaime Subía Guerra, Diego Matilla Garcés</i> .....	73-92
EL FINANCIAMIENTO DE LAS MYPES, RUBRO CENTROS TURÍSTICOS RECREACIONALES, SULLANA, PIURA-PERÚ, 2016 The financing of the MYPES, rubro recreational tourist centers, Sullana, Piura-Perú, 2016 <i>Adolfo Antenor Jurado Rosas</i> .....	93-103
ESTUDIO DEL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO EN EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LATINOAMÉRICA: UNA REVISIÓN DE LITERATURA (2009-2018) Study of strategic directing in organizational development in Latinamerica: a review of literature (2009-2018) <i>Lorenzo Armijos, Ariana Campos, Yesenia Hidalgo</i> .....	104-117

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL PROGRAMA SOCIAL PARA LA INCLUSIÓN DE PERSONAS  
CON CAPACIDADES ESPECIALES EN GUAYAQUIL, 2018

Statistical Analysis of the Social Program for the Inclusion of People with Special Capacities  
in Guayaquil, 2018

*Julio Gime Calero, Víctor Moscoso Zamora, René Garzozzi Pincay..... 118-131*

## **'LA GRAN RECESIÓN'<sup>1</sup> Y EL PENSAMIENTO ECONÓMICO HETERODOXO: UN DEBATE ABIERTO**

### **'THE GREAT RECESSION' AND THE ECONOMIC THINKING HETERODOX: AN OPEN DEBATE**

*Christian Rafael Orozco Suárez<sup>2</sup>*

#### **Resumen**

En 2008 Estados Unidos se convirtió en el epicentro de una de las mayores crisis económicas que se recuerdan desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX. Múltiples y variadas fueron las interpretaciones económicas que se plantearon para intentar explicarla. En esta investigación se presentan las principales aportaciones que desde las distintas escuelas de pensamiento económico heterodoxo se han formulado, a saber: corrientes marxista, poskeynesina y regulacionista. La metodología aplicada para ello consiste en un análisis pormenorizado de la obra: *Radical Economic Theories of the Current Economic Crisis* (Prepared for the URPE-Occupy Summer Conference, August 2012). En este sentido, este artículo considera que existen tres tipos de explicaciones a la crisis desde las escuelas heterodoxas, vinculadas específicamente con: i) el comportamiento del sector financiero; ii) la desigualdad económica y social; y, iii) el comportamiento del sector productivo.

#### **Palabras clave**

Teoría de la crisis, heterodoxia, finanzas, distribución de la renta, tasa de ganancia, neoliberalismo.

#### **Abstract**

*In 2008, the United States became the epicenter of one of the greatest economic crises remembered since the Great Depression of the 1930s. The economic interpretations that were proposed to try to explain it were multiple and varied. This research presents the main contributions that have been made from the different heterodox schools of economic thought, namely: Marxist, Post-Keynesian and Regulationist currents. The methodology applied for this consists of a detailed analysis of the work: *Radical Economic Theories of the Current Economic Crisis* (Prepared for the URPE-Occupy Summer Conference, August 2012). In this sense, this article considers that there are three types of explanations for the crisis from heterodox schools, specifically linked to: i) the behavior of the financial sector; ii) economic and social inequality; and, iii) the behavior of the productive sector.*

#### **Keywords**

*Theory of crisis, heterodoxy, finance, income distribution, profit rate, neoliberalism.*

**JC:** B14, B24, B51, E32.

1 La 'Gran Recesión' es el nombre que recibe la crisis económica mundial que estalla entre finales de 2007 y principios de 2008 en Estados Unidos. La caída del banco estadounidense Lehman Brothers se considera el hecho simbólico que marca el inicio de la crisis.

2 Universidad Central del Ecuador (UCE). [crorozco@uce.edu.ec](mailto:crorozco@uce.edu.ec)

## Introducción

El 17 de septiembre de 2011 en Nueva York nace *Occupy Wall Street*, un movimiento social de protesta contra las corporaciones financieras mundiales y los abusos del sistema financiero internacional. Los participantes de este movimiento se consideraban que formaban parte del 99 % de la población que rechazaba que el otro 1 %, que en base a la corrupción y la avaricia se adueña de la mayor parte de la riqueza mundial.

En términos metodológicos esta investigación se basa en un análisis pormenorizado del siguiente documento: *Radical Economic Theories of the Current Economic Crisis (Prepared for the URPE-Occupy Summer Conference, August 2012)*.<sup>3</sup> Es decir, se trata de un estudio del estado del arte en torno a los orígenes y desenvolvimiento de la ‘La Gran Depresión’ desde el prisma de las principales escuelas de pensamiento económico heterodoxas —principalmente desde la perspectiva de autores anglosajones—.

Así, a lo largo de sus páginas, distintos economistas, autodenominados heterodoxos, aportan sus visiones e interpretaciones sobre el origen, desarrollo y alternativas económicas —y políticas— encaminadas a superar esta situación depresiva. En esta línea, un primer paso necesario en este análisis es el de resaltar qué se entiende por economía heterodoxa. En este sentido, si bien autores como Diego Guerrero en su

obra *Historia del pensamiento económico heterodoxo* (1997) delimitan la frontera entre ortodoxia y heterodoxa en la asunción por parte de esta última de una teoría del valor trabajo o la aceptación de la posibilidad de construcción de un sistema económico poscapitalista. Sin embargo, es evidente que dichos criterios son demasiado estrechos para diferenciar ambas tendencias, así pues, en un sentido amplio podemos entender la heterodoxia económica<sup>4</sup> como todas aquellas corrientes o escuelas de pensamiento que no están adscritas a los análisis neoclásicos, monetaristas y nekeynesianos.

### El rol de las finanzas en las secuencias explicativas de la crisis

Para Steve Keen (2012), la principal causa de la crisis fueron los cambios en la deuda privada. Desde la teoría de la fragilidad financiera de Minsky,<sup>5</sup> el autor considera que la crisis no es más que el estallido de una ‘situación Ponzi’ (Melo, 2012; Mateo y Garzón, 2012), puesto que el volumen de recursos totales destinados a la especulación financiera se encuentra muy por encima de los precios de los activos, es decir, tras los enormes volúmenes de préstamos —y por tanto de deudas— no existe ‘inversión genuina’ productiva. En tales circunstancias, Keen señala que la burbuja que se ha ido gestando en los últimos años ha elevado los niveles de deuda más allá de cualquier registro histórico, y,

3 Este artículo se puede descargar en el siguiente enlace: <https://thenextrecession.files.wordpress.com/2012/07/crisis-summaries.pdf>

4 Para un estudio más detallado en relación con los enfoques heterodoxo y críticos en las ciencias económicas se recomienda la revisión de la obra de Gómez (2017).

5 “Su hipótesis de la inestabilidad financiera (Minsky, 1986; Toporowski, 2005) sostiene que la economía transita siempre desde periodos de larga prosperidad hacia otros con inestabilidad, en los cuales el peso de las estructuras financieras especulativas y *ponzi* es mayor. A partir de un ciclo alcista, conforme crecen los beneficios también lo hacen las expectativas de ganancia, empujando progresivamente a las estructuras financieras hacia posiciones más inestables. Las subidas de los tipos de interés producirán un descenso en el valor de los beneficios después de impuestos, deteniendo el ciclo alcista y llevando a una caída de la inversión y de los beneficios esperados, lo que reducirá asimismo la capacidad para afrontar los compromisos de pago. Poco a poco las unidades *hedge* se transformarán en especulativas y las especulativas en Ponzi, mientras que estas últimas se verán forzadas a vender sus posiciones, produciéndose finalmente un colapso en el valor de los activos. Minsky (2008) sostenía que las crisis financieras eran inevitables, pero su propósito era revelar cómo un prestamista de última instancia y la intervención del gobierno podían mitigar los efectos de la crisis y evitar que sucediera de nuevo una gran depresión” (Mateo y Garzón, 2012: 794).

por tanto, para poder volver hacia una senda de mayor dinamismo económico —‘robusta sociedad financiera’— será absolutamente necesario que, a través de ‘cancelaciones deliberadas’, los niveles de deuda privada se reduzcan considerablemente.

Por otra parte, la caída de la tasa de ganancia es, para Andrew Kliman (2012), el factor clave que explica las crisis. Este autor es uno de los economistas más críticos con lo que él mismo define como “los pilares de la convención de la izquierda de la historia económica de las últimas décadas”. Según Kliman, dicho relato afirma que a partir de los años ochenta el capitalismo inicia una nueva etapa de expansión, denominada neoliberalismo. De tal forma que, los capitalistas neoliberales a través del aumento del nivel de explotación consiguieron que los salarios reales cayeran y sus beneficios volvieran a crecer. Así pues, dichos capitales podrían fluir hacia nuevas inversiones productivas. Sin embargo, debido a la financiarización,<sup>6</sup> dichos beneficios, en lugar de canalizarse hacia ese tipo de inversiones se destinaron hacia el sector financiero-especulativo, favoreciendo, además, el aumento del volumen de las deudas privadas y las burbujas financieras (Medialdea y Sanabria, 2013).

Por su parte, Kliman (2012: 4) sostiene que conceptos como neoliberalismo o financiarización no nos sirven para explicar la actual crisis, puesto que, “[L]a causa de la desaceleración de los niveles de inversión productiva (y los niveles de acumulación) fue la caída de los niveles de beneficios, no la financiarización o el neoliberalismo”.

En el caso de David M. Kotz (2012), este considera que la crisis actual es estructural debido a la forma en que el capitalismo se ha ido configurando a partir de 1980; el capitalismo neoliberal se ha impuesto en la economía de Estados Unidos y en la mayor parte del mundo. Para este economista, la

financiarización de la economía, entendida como una nueva correlación de fuerzas entre el capital financiero y el capital productivo, no es más que un factor adicional que se suma al resto de los rasgos que caracterizan este régimen de acumulación; donde la desregulación de los mercados —especialmente financieros—, el incremento de los niveles de riesgo fruto de la proliferación de los derivados, y la formación de burbujas son aspectos que han fragilizado aún más la esfera de las finanzas.

Por su parte, economistas como Arthur MacEwan y Jhon Miller (2012) plantean que la combinación de unos mercados —particularmente financieros— desregulados, y una política de la Reserva Federal (Fed) empeñada en mantener unos bajos tipos de interés son el caldo de cultivo perfecto para estimular el crecimiento de la deuda privada —en una situación de creciente desigualdad social— y alimentar la burbuja inmobiliaria, generando un contexto insostenible que no puede más que conducir al estallido de la crisis financiera.

Al igual que otros autores analizados, Fred Moseley (2012) asume que la principal causa de la crisis actual en Estados Unidos está relacionada con la existencia de una tasa de ganancia aproximadamente un 50 % inferior al del inicio de la posguerra. Su tesis fundamental sostiene que la financiarización de la economía es en sí misma consecuencia de la caída previa de la tasa de ganancia en el periodo de la posguerra. En base a la escasa rentabilidad que los sectores productivos de la economía generaban a los inversores, los capitalistas industriales estaban menos dispuestos a invertir en la expansión de la capacidad productiva de sus empresas, y más en invertir en activos financieros. Por lo tanto, menos beneficio total se produce, puesto que el beneficio para la economía en su conjunto se produce solo

6 Para un análisis detallado del concepto de financiarización se recomienda revisar la obra de Medialdea y Sanabria (2013).

en el sector productivo. Como consecuencia, “la creciente participación del capital en el sector financiero ha agravado el problema de rentabilidad para la economía en general” (Moseley, 2012: 11).

No solo eso, sino que el estancamiento de los salarios desde hace algunas décadas ha incentivado a que las familias se endeuden cada vez más. Según Moseley (2012: 10), “el capitalismo estadounidense se ha mantenido a flote gracias a los niveles de deuda cada vez mayores tanto de los hogares como de las empresas”. Además de las dinámicas anteriormente señaladas, los cambios estructurales en el sector financiero han aumentado en gran medida la inestabilidad de ese sector, y, por lo tanto, de la economía en su conjunto. Dichos cambios están relacionados con: los procesos de desregulación de los mercados, el incremento de la concentración del capital, el creciente papel de la deuda como fuente principal de financiación, un ‘sistema bancario en la sombra’ no regulado, las innovaciones financieras, etc.

Thomas I. Palley (2012), por otra parte, considera que el régimen de acumulación keynesiano, comprendido en el periodo 1945-1975, se caracterizó por la generación de un ‘círculo virtuoso’ cimentado sobre dos pilares básicos: el pleno empleo y el crecimiento salarial ligado al crecimiento de la productividad. Sin embargo, a principios de los años ochenta fue el paradigma económico neoliberal —‘destrucción de la prosperidad compartida’— el que guio la política económica hasta la actualidad. Según Palley (2012: 12), “este paradigma [neoliberal] ha infectado a las finanzas a través de una regulación inadecuada y por medio de incentivos defectuosos” favorables a la formación de burbujas. En resumen, si hasta finales de los años setenta eran los salarios el motor del crecimiento de la demanda agregada estadounidense, a partir de los ochenta, ese motor será sustituido por la deuda y la infla-

ción de los precios de los activos financieros —e inmobiliarios en periodos particulares—.

Desde una perspectiva minskyiana, Jack Rasmus (2012) considera que el nexo entre el sector financiero y la crisis actual se encuentra en lo que él define como ‘la fragilidad sistémica’ inherente a la economía capitalista. Así pues, esta puede llegar a explicar cómo y por qué los eventos de inestabilidad financiera —burbuja de los precios de los activos— desembocan en contracciones de la economía real cada vez más profundas, más rápidas, más incontrolables, y, por consiguiente, más resistentes a las actuaciones de política monetaria y fiscal tradicionales emprendidas por los bancos centrales y los gobiernos.

Dos elementos adicionales que caracterizan actualmente la economía mundial son: primero, lo que Rasmus (2012: 14) denomina:

El desfile de dinero global (...) [y] las nuevas instituciones financieras globales generan mayores volúmenes de liquidez, los nuevos mercados se crean para permitir su reproducción, y los nuevos instrumentos financieros se introducen para permitir su circulación.

Y, en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el dinero y el crédito fluyen hacia las formas más rentables de inversión financiera, provocando una creciente “divergencia y desequilibrio entre la inversión financiera especulativa y la inversión en activos reales”. (15)

Desde una perspectiva analítica distinta, el centro del análisis de Michael Roberts (2012) es lo que en terminología marxista se conoce como la ley tendencial de la caída de la tasa de ganancia. Roberts considera que actualmente se vive una ‘crisis de producción’ en la que los capitalistas han ‘ido a la huelga’ dejando de llevar a cabo inversiones productivas. En este sentido, ¿qué papel asume el sector financiero en este esquema explicativo de la crisis? La respuesta está di-

rectamente relacionada con las válvulas de escape o 'causas contrarrestantes'<sup>7</sup> como formuló Marx (1894), que los capitalistas emprenden para evitar las crisis, Roberts señala que, precisamente, la especulación en sectores no productivos de la economía —el mercado de valores, la banca y las finanzas— es una herramienta clave en este sentido. No obstante, este tipo de mecanismos no pueden sostenerse de forma indefinida, puesto que la ley tendencial de la caída de la tasa de ganancia se impondrá y actuará, alumbrando una nueva crisis capitalista.

Para Anwar Shaikh (2012), al igual que para Roberts, Kliman o Moseley, estructuralmente las crisis del sistema capitalista se pueden explicar a partir de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Sin embargo, Shaikh realiza una aportación significativa al debate sobre los orígenes de crisis actual y su relación con el sector financiero. El economista de origen pakistaní considera que es el tipo de interés en comparación con la tasa de ganancia lo que determina, de forma sustancial, la mayor o menor atracción de los capitalistas hacia la esfera especulativa de la economía. Desde su punto de vista, el factor que explica el gran auge de la economía estadounidense desde los años ochenta es la drástica caída de la tasa de interés, así pues, si en 2003 esta se sitúa aproximadamente en el 1 %, en 1981 el tipo de interés era de un 14 %. No obstante, el crecimiento económico estadounidense de esta etapa no vino solo, sino que esa considerable reducción de los tipos de interés también estimuló un aumento correspondiente en el volumen de las deudas adquiridas por las empresas y las familias. ¿El resultado? La gestación de colosales burbujas en los mercados financieros y en el sector inmobiliario.

Finalmente, desde la perspectiva de Richard Wolff (2012), a partir de la década de los setenta, los salarios de los trabajadores estadounidenses se estancan, de tal manera que estos son incapaces de poder acceder al consumo del creciente cúmulo de bienes y servicios que la economía estaba produciendo. La solución a este problema vendrá de la mano del creciente liderazgo que el sector financiero iba adquiriendo durante este periodo. Wolff observa un doble movimiento: por una parte, tanto el endeudamiento de las familias como el consumo de masas experimenta un crecimiento desbocado; y, por otra parte, las grandes corporaciones y las familias más acaudaladas tuvieron acceso a nuevas inversiones financieras sumamente rentables.

### **Una clasificación de los distintos tipos de explicaciones de la crisis**

Desde las distintas corrientes heterodoxas y dentro de las distintas posiciones teóricas (y políticas) enmarcadas en las diferentes aportaciones de los economistas que han participado en este debate sobre la crisis actual, podemos encontrar a grandes rasgos tres tipos de explicaciones a la crisis: en primer lugar, aquellos autores que consideran que es el comportamiento del sector financiero la clave para explicarla; en segundo lugar, aquellos que consideran que es la desigualdad económica la que desempeña ese papel; y, finalmente, todos aquellos autores que ven en el sector productivo el factor estructural que sustancialmente explica la crisis. A continuación, identificaremos a los economistas que defienden dichos planteamientos y describiremos aquellos puntos de concordancia y conflicto entre ellos (ver tabla 1):

7 En el capítulo XIV, en la sección tercera, en el tercer tomo de *El Capital*, Marx (1894) plantea la existencia de 'causas contrarrestantes' que matizan la caída tendencial de la tasa de ganancia en el capitalismo, a saber, i) la elevación del grado de explotación del trabajo; ii) la reducción del salario por debajo de su valor; iii) el abaratamiento de los elementos del capital constante; iv) la sobrepoblación relativa; v) el comercio exterior; y, vi) el aumento del capital accionario.



**Tabla 1.** Explicaciones de la crisis y economistas adscritos

EXPLICACIONES	ECONOMISTAS
El sector financiero	Steve Keen
	Thomas I. Palley
	Jack Rasmus
	David M. Kotz
La desigualdad social	Arthur MacEwan y John Miller
	Richard Wolff
	Andrew Kliman
El sector productivo	Fred Moseley
	Michael Roberts
	Anwar Shaikh

Fuente: Elaboración propia

### ***El sector financiero***

Todos estos autores comparten la idea de que para poder explicar la crisis actual es necesario analizar, en primer lugar, la evolución que el sector financiero ha experimentado desde finales de la década de los setenta. Así pues, aunque no todos ellos utilizan el concepto de financiarización, sí comparten la idea de que el capital financiero ha asumido las riendas del proceso de acumulación vigente.

Por otra parte, cabe destacar la enorme influencia que la tradición minskyniana ha ejercido sobre gran parte de estos autores. Economistas como Keen o Rasmus consideran preponderante el papel de la fragilidad financiera y la fase Ponzi en la dinámica de la crisis. Por su parte, Palley considera que la financiarización solo puede ser entendida dentro del ‘paradigma económico neoliberal’ gestado desde los años ochenta, donde la libre movilidad de capitales y la desregulación son dos elementos claves con los que cuenta el capital financiero.

### ***La desigualdad social***

Aunque prácticamente todos los autores consideran que el incremento de la desigualdad económica ha presentado una trayec-

toría creciente en las últimas décadas, solo algunos de ellos consideran que la desigualdad social no ha sido una característica más de este periodo, sino el elemento fundamental para poder explicar la crisis actual.

Los autores más radicales en este sentido son McEwan y John Miller. Desde su punto de vista, al igual que los elevados niveles de desigualdad previa a la Gran Depresión pueden explicar esta, la creciente desigualdad de los últimos años puede explicar la actual ‘Gran Recesión’. Por otra parte, Kotz señala que el capitalismo neoliberal ha contribuido intensamente a crear altos y crecientes niveles de desigualdad social en todos los niveles, puesto que por una parte ha polarizado las rentas de trabajo y del capital a favor del segundo, y, por otro lado, ha ampliado la brecha entre ricos y pobres. Wolff, por su parte, cerrando el foco de análisis en la empresa afirma que “una de las principales causas de esta crisis es la estructura de clases de las empresas capitalistas”, es decir, mientras que los consejos de administración —formados exclusivamente por altos directivos y principales accionistas— toman todas las decisiones empresariales importantes, los trabajadores —la mayoría— soportan los resultados que dichas decisiones

tomadas por una minoría general, sin duda alguna 'una lección de democracia capitalista'. Wolff concluye que dicho escenario basado en la desigualdad y el estancamiento de los salarios de los trabajadores estadounidenses solamente podía conducir a altos niveles de consumo privado siempre y cuando fuera de la mano de la generación de un colosal volumen de deuda, asumiendo, por tanto, un enfoque subconsumista de las masas<sup>8</sup> de la crisis (Mandel, 1976).

### ***El sector productivo***

El nexo común entre todos estos economistas es considerar que la clave explicativa de la crisis actual se encuentra en el descenso de la tasa de ganancia. Sin embargo, encontramos diferencias manifiestas en sus análisis. De este modo, mientras que Kliman rechaza de lleno la tesis que defiende que han sido la financiarización o el neoliberalismo los causantes últimos de la caída de la inversión productiva; autores como Moseley y Roberts consideran que ha sido la tendencia decreciente de la tasa de ganancia la que ha propiciado 'cambios estructurales del sector financiero'.

Otro factor de controversia entre estos autores es la relación que en las últimas décadas se ha establecido entre el capital productivo y el capital financiero. Así pues, economistas como Roberts defienden la tesis de que los capitales productivos han desembarcado masivamente en el sector especulativo-financiero con el objetivo de incrementar sus ratios de rentabilidad, y de esa manera, eludir la crisis. Por otra parte, aquellos que defienden la tesis contraria, es decir, aquella que sostiene que las inversiones financieras han crecido en detrimento de las inversiones en 'la economía real' —in-

versiones productivas—, son la mayoría de autores, incluido Rasmus.

Finalmente, las aportaciones de Shaikh son particularmente novedosas, tal y como se vio en el anterior apartado. Para este autor la crisis se explica a partir del 'funcionamiento interno del sistema capitalista' relacionado directamente con la ley tendencial de la caída de la tasa de ganancia. No obstante, a su parecer, existen factores coyunturales, como la enorme reducción del tipo de interés en Estado Unidos en las últimas décadas, que pueden matizar la forma específica en cómo se desarrolla la crisis.

### **Los enfoques teóricos que sustentan estas explicaciones**

Con base en los análisis realizados a lo largo de este trabajo, se llega al corolario de que cada autor considera que la principal causa de la crisis se puede explicar a partir de la financiarización o algún otro concepto semejante relacionado con el exacerbado peso de las finanzas en la economía en su conjunto; o, por el contrario, la causa última hay que buscarla en las contradicciones intrínsecas e insuperables dentro del modo de producción capitalista. Basándonos en este criterio se plantea la siguiente clasificación (ver tabla 2):

#### ***Poskeynesianos***

Dentro de esta corriente cabe resaltar dos planteamientos teóricos que destacan en los análisis de los economistas que se reclaman de esta corriente: por una parte, el concepto de fragilidad financiera propuesto por Minsky (Tomé y Garzón, 2012); y, por otra parte, asumir un enfoque endógeno de la creación del dinero.

Así pues, en el terreno propositivo, los defensores de esta corriente defienden que

8 "Esta teoría tiene muchos antepasados no marxistas —Thomas Malthus, Simonde de Sismondi, los populistas rusos—, y sus principales proponentes marxistas fueron Karl Kautsky, Rosa Luxemburg, Natalie Moszkowska, Fritz Sternberg y Paul Sweezy" (Mandel, 1976).

para solucionar la crisis actual es necesario: implantar un programa de flexibilización cuantitativa para el pueblo —*QE for the Public*—; consolidar políticas de protección

social universales; combatir activamente la desigualdad a escala mundial y redefinir la globalización; entre otras.

**Tabla 2.** Corrientes económicas y economistas adscritos

CORRIENTES	ECONOMISTAS
Poskeynesianos	Arthur McEwan y John Miller
	Steve Keen
	Thomas I. Palley
	Jack Rasmus
Regulacionista	David M. Kotz
	Richard Wolff
	Fred Moseley
Marxistas	Anwar Shaikh
	Michael Roberts
	Andrew Kliman

Fuente: Elaboración propia

### ***Regulacionista***

David M. Kotz es el principal representante de esta corriente dentro de los textos analizados. Desde este enfoque, el capitalismo es cíclico, y, por lo tanto, se pueden diferenciar distintas fases o etapas en la evolución de este. Estas fases o etapas reciben el nombre de modelos o regímenes de acumulación —Kotz habla de *social structure of accumulation*—. Así pues, en cada uno de ellos la combinación de elementos como la oferta productiva, la demanda agregada, la distribución de la renta, la estructura financiera, el marco institucional y la inserción exterior, dan como resultado una estructura socioeconómica determinada.

Kotz considera que el próximo régimen de acumulación que nacerá a partir del agotamiento del neoliberalismo podrán ser tres: primero, un régimen corporativo, basado en la debilidad relativa de los movimientos populares y focalizado en el sector bélico-militar; segundo, un régimen socialdemócrata, en el

cual los movimientos populares se refuerzan, los salarios crecen al mismo ritmo que la productividad y la demanda pública cobra protagonismo; y, tercero, la fuerza y radicalidad de los movimientos populares rechazan el sistema capitalista, y emprenden un proyecto de corte socialista, basado en la planificación de la economía y en la construcción de un modelo sostenible con la naturaleza.

### ***Marxistas***

Podemos identificar a los autores que comparten esta corriente de pensamiento a partir de los siguientes elementos en común: primero, asumen la teoría marxista del valor trabajo; segundo, consideran que es la caída de la tasa de ganancia la clave para explicar la crisis —más allá de que puedan existir otros factores coyunturales que puedan propiciarla—; y, tercero, consideran que el capitalismo es un modo de producción históricamente determinado, y, por tanto, en el terreno propositivo, aunque algunos de ellos —Shaikh, por ejemplo— sí contemplan

la posibilidad de que a corto plazo se pudiesen aplicar políticas públicas favorables a la amplia mayoría social, generando dinámicas de recuperación económica; la mayoría de los economistas marxistas consideran que la única forma de superar esta crisis y las siguientes —doblemente necesarias en el capitalismo—<sup>9</sup> es mediante la construcción del socialismo.

## Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, existen elementos en común compartidos en el análisis de la actual crisis por parte de las distintas corrientes heterodoxas de pensamiento económico. Sin embargo, como se ha podido poner de relieve también, existen discrepancias ostensibles, no solo entre las distintas escuelas de pensamiento sino también dentro de las mismas corrientes, muchas veces, los distintos autores centran el foco de análisis en elementos diferentes.

En primer lugar, es evidente la importancia interpretativa que pensadores como Marx, Keynes y Minsky han legado a buena parte de las principales corrientes heterodoxas de la economía, la marxista, la poskeynesiana y la regulacionista en este caso.

Segundo, en última instancia el debate sobre la causa última de la crisis se circunscribe al debate central entre aquellos que: i) apuntan hacia la financiarización de la economía, “[e]ntendida como un aumento de la importancia del capital financiero que se traduce en el creciente protagonismo económico y político de los agentes que lo representan y, por tanto, en el incremento de su capacidad para imponer sus intereses” (Medialdea y Sanabria, 2013: 198).

Y, ii) aquellos que defienden que la crisis es un fenómeno intrínseco al propio sistema capitalista, debido al descenso tendencial de la tasa de ganancia. Y, por tanto, elementos como la desigualdad social o el comportamiento del sector financiero son componentes coadyuvantes de las crisis, pero no su causa capital.

En todo caso, son múltiples los debates que quedan abiertos a la discusión. Entre ellos, caben destacar: en primer lugar, polemizar sobre el significado de financiarización y los factores últimos que explican este fenómeno; segundo, analizar más profundamente las vinculaciones que existen entre el capital financiero y el capital productivo; y, finalmente, debatir en torno a las causas y los efectos que la caída del poder de negociación de los trabajadores en favor de los capitalistas ha generado en la configuración del capitalismo contemporáneo.

## Referencias bibliográficas

- Arrizabalo, X. (2014). *Capitalismo y economía mundial*. Madrid: Instituto Marxista de Economía.
- Gómez, P. J. (2017). *La economía mundial: enfoques críticos*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Guerrero, D. (1997). *Historia del pensamiento económico heterodoxo*. Madrid: Trotta.
- Keen, S. (2012). Private Debt and the Current Crisis. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 1-2). URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Kliman, A. (2012). Underlying Causes of the Great Recession. En *Radical economic theories of the current economic crisis*, 3-4. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Kotz, D. (2012). The Current Crisis: Character, Cause, Resolution. *Radical economic theories of the current economic crisis*,

9 Una crisis supone una interrupción del proceso de acumulación, y se consideran doblemente necesarias. En primer lugar, porque las crisis son inevitables fruto de un proceso de saturación del proceso de acumulación; y, en segundo lugar, las crisis son imprescindibles, puesto que la destrucción de valor hace posible la recomposición de nuevas posibilidades de acumulación (Arrizabalo, 2014).

- 5-6. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- McEwan, A. y Miller, J. (2012). Economic Collapse, Economic Decline: Getting to the Roots of the Crisis. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 7-8. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Mandel, E. (1976). *El capital: cien años de controversias en torno a la obra de Karl Marx*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Marx, K. (1894). *El capital. Crítica de la economía política. Libro III: el proceso global de la producción capitalista*. Madrid: Akal.
- Mateo, T. y Garzón, A. (2012). La crisis económica actual y la heterodoxia: postkeynesianos, radicales y (neo) marxistas [en línea]. Disponible en *XIII Jornadas de Economía Crítica*: <http://webs.ucm.es/info/ec/jec13/Ponencias/economia%20mundial/La%20crisis%20economica%20actual%20y%20la%20heterodoxia.pdf>
- Medialdea, B. y Sanabria, A. (2013). La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización. *Revista de Economía Mundial*, n. 33, 195-227.
- Melo, J. (2012). La hipótesis de inestabilidad financiera de Minsky en una economía abierta. *Ensayos de Economía*, n. 41, 65-88.
- Minsky, H. (1986). *Las razones de Keynes*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Minsky, H. (2008). *John Maynard Keynes*. Nueva York: McGrawHill.
- Moseley, F. (2012). The U.S. Economic Crisis: Profitability Crisis and Household Debt Crisis Combined. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 9-10. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Palley, T. (2012). From Financial Crisis to Stagnation: The Destruction of Shared Prosperity and the Role of Economics. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 11-12. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Rasmus, J. (2012). A Different Approach to Analysis of the U.S. and Global Economic Crisis. En *Radical economic theories of the current economic crisis*, 13-14. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Roberts, M. (2012). The Rate of Profit is the Key. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 15-16. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Shaikh, A. (2012). Causes and Consequences of the Current Global Economic Crisis. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 17-18. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.
- Toporowski, J. (2005). *Theories of Financial Disturbance*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Wolff, R. (2012). After 5 Years: Report Card on Crisis Capitalism. *Radical economic theories of the current economic crisis*, 19-20. URPE-Occupy Summer Conference, Nueva York.

## **'LOS FALLOS DEL MERCADO Y LA INTERVENCIÓN PÚBLICA': UNA VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR, PERIODO 2010-2018**

### **'MARKET FAILURES AND PUBLIC INTERVENTION': A VISION FROM THE PERSPECTIVE OF THE PUBLIC ELECTION IN ECUADOR, PERIOD 2010-2018**

*Gabriel Rizzo Guambaña<sup>1</sup>, Eugenia Camacho Estrada<sup>2</sup>*

#### **Resumen**

La diversidad de pensamientos relacionados con el saber teórico y las prácticas políticas económicas, los descubrimientos en el campo del análisis económico, la intervención de las nuevas tecnologías, la estadística, y las nuevas técnicas para seguimiento de las economías, no han logrado que las discrepancias se eliminen; en la actualidad existen grandes fallos en el mercado. Los gobernantes en Ecuador fueron y son elegidos por simpatía, la mayoría de los votantes no analizan el plan de gobierno que cada elector debe presentar durante su candidatura e inicio del primer año de gestión. Por otro lado, el continuo cambio de ideologías, iniciando cuando el Estado no debe intervenir en el mercado suponiendo que las cosas se mejorarían por sí solas (política neoliberal); y posteriormente, cuando el Estado decide intervenir en el mercado, creando una economía artificial (política nekeynesiana). Este estudio se fundamentó en una investigación analítica de base documental, usamos como método de investigación el inductivo, analítico y de síntesis. Obteniendo como conclusión que en el Ecuador no se observa una política definida, lo que diríamos que esta se aplica según la conveniencia de las autoridades nominadas.

#### **Palabras clave**

Mercado, fallos, perspectivas, elección, juicios, leyes y política social.

**JEL:** B22- E44

#### **Abstract**

*Diversity of thoughts related to theoretical knowledge and economic political practices; discoveries in the field of economic analysis; the intervention of new technologies; statistics; and, new techniques for monitoring economies, have not succeeded in removing discrepancies; there are now major market failures. The rulers in Ecuador, were and are chosen by sympathy, most voters do not analyze the plan of government that each voter must submit during their candidacy and the beginning of the first year of management. On the other hand, the continuous change of ideologies, initiating when the state should not intervene in the market assuming that things would improve on their own (Neoliberal politics); and then, when the state decides to intervene in the market, creating an artificial economy (neo-Keynesian politics). This study was based on documentary-based analytical research, using inductive, analytical and synthesis research methods. Concluding that there is no defined policy in Ecuador, which we would say applies to it as appropriate as the nominated authorities.*

#### **Keywords**

*Market, failures, perspectives, choice, judgments, laws and social policy*

1 Universidad Central del Ecuador, gecrizzo@uce.edu.ec  
2 Universidad Central del Ecuador, efcamacho@espe.edu.ec

## Introducción

En el Ecuador, en los últimos cuarenta años de vida constitucional, señalamos que, en lo referente a la economía política, los gobernantes se han manejado de una forma empírica, fuerza de la costumbre o manejo político, coincidiendo en los tres puntos señalados por, Cuadrado, Mancha et al. (2006), que dice:

1. Que se basan en juicios dictados por la experiencia.
2. Que contienen proposiciones que se sujetan siempre a verificación, lo que implica que la observación de los hechos desempeña un papel insustituible.
3. Que su objetivo último es el establecimiento de 'leyes', por lo general capaces de predecir tendencias y hechos futuros, ya sea mediante predicción completa o de carácter estadístico, establecidas a partir del análisis de la realidad o del fenómeno observado y con capacidad para anticipar el futuro del fenómeno analizado.

Las ciencias sociales se han caracterizado por demostrar el 'qué', 'cuándo' y 'dónde', fenómenos que en la actualidad los profesionales incursos en estas áreas, complementan con el por qué; es decir, demostrar o determinar la raíz de los problemas para establecer nuevas soluciones, llegando desde el fondo (condición), que no es otra cosa que la determinación de cómo se encuentra la cosa pública en el presente o al momento en el que concluye la investigación, hasta establecer el efecto que causó una mala práctica de una política pública. Variables que permiten a las ciencias empíricas la elaboración de leyes, con elementos comunes y fáciles de demostrar como la descripción de series de fenómenos, experimentables y observables, capaces de predecir tendencias y hechos futuros, ya sea

mediante predicción completa o de carácter estadístico, permitiendo a la clase política establecer parámetros de medición en la aplicación y aparición de una nueva legislación, basados en estos resultados.

En el periodo 1977 a 1979, Ecuador retomó mediante una transición pacífica, particular que se tomó como ejemplo otros países de la región. Al 2018 ya han transcurrido 39 años de democracia, en este lapso se han visualizado hechos importantes que han demostrado el progreso del país, esto gracias a los recursos generados por el petróleo, que disminuyó considerablemente el analfabetismo y la esperanza de vida subió a los 70 años.

En el Ecuador se han presentado varios problemas derivados del accionar político, en primer lugar hablaremos de:

La 'fragmentación política' que nace a partir de 1925 con la creación de dos movimientos políticos: Partido Liberal Radical (PLRE) y el Partido Conservador (PCE); en 1926 aparece el Partido Socialista Ecuatoriano; a mediados del siglo surge la Federación Nacional Velasquista (FNV) y durante los años cincuenta y sesenta se instaura la Concentración de Fuerzas Populares (CFP).

En las elecciones de 1979-1984, luego de la terminación de la dictadura, adicional a los partidos descritos, producto de la fragmentación de los anteriores, se consolidaron el Partido Social Cristiano (PSC), Democracia Popular (DP), Izquierda Democrática (ID), Movimiento Popular Democrático (MPD), de los cuales entre una coalición del CFP y DP se eligió al nuevo presidente constitucional, quien duró en sus funciones 2 años, ya que murió luego de un fatal accidente aviatorio, este fue relevado por su vicepresidente que se encontraba dentro de las filas del mismo partido.

Para el periodo 1984-1988 el partido que ganó las elecciones fue el PSC, en el siguiente, 1988-1992, le sucedió la ID; posteriormente, 1992-1996, el Partido Unidad

Republicana (PUR), fundado por el presidente electo; en 1996-1997 el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). No obstante, el 6 de febrero de 1997 fue destituido por 44 legisladores, aludiendo 'incapacidad mental para gobernar', sucedido por el Presidente del Congreso Nacional de la República del Ecuador 1997-1998. En el periodo 1998-2000 gobernó la DP, sustituido y reemplazado por su propio vicepresidente (2000-2003); al siguiente periodo, 2003-2005, sube el Partido Sociedad Patriótica (PSP), movimiento que tampoco concluyó su mandato ya que fue reemplazado por su vicepresidente entre 2005-2007; desde el año 2007 al 2017 fue electo como presidente el fundador del Movimiento Alianza País (AP); a la fecha nos gobierna un presidente que fue cofundador de AP, también fundador del actual Partido Revolución Ciudadana en el 2018, su periodo comprende entre 2017-2021.

A todos los anteriores, se sumaron varios partidos y movimientos como: Unión Demócrata Cristina, CREO, Pachacutik, PRIAN, SUMA, AVANZA, Ruptura 25 y Fuerza Ecuador. Inscribir un movimiento nacional es mucho más sencillo, esta forma de organización se ha popularizado en la última década en Ecuador, se debe presentar documentos de creación, declaración ideológica, símbolos y estructura interna, solo se necesita que al menos el 1,5 % del padrón electoral respalde con su firma la creación del movimiento, sin ser necesariamente, parte de él. Además estos movimientos deben tener un número de adherentes permanentes (miembros del movimiento) que debe ser 10 veces mayor a los miembros de los órganos directivos del movimiento. Es factible inscribir movimientos de carácter regional, provincial, cantonal y parroquial, con los mismos requisitos que el movimiento nacional pero en su respectiva circunscripción.

- Conflictividad. La democracia permite interactuar al diálogo y la negociación; a través de estos dos mecanismos, acercándonos a posiciones, convenir acuerdos, facilitar decisiones e impulsar iniciativas de interés seccional o nacional. Considerando lo señalado en el campo de la fragmentación política, esta herramienta resulta muy útil para emitir lineamientos que satisfagan las necesidades de la mayoría.
- Populismo. Otro de los factores que aqueja al sector electoral, versa sobre el o los candidatos que son más conocidos en el ámbito de la política, es por ello que la sociedad en el Ecuador no se separa de los supuestos líderes de los partidos políticos más populares: Partido Social Cristiano, Movimiento Popular Democrático, Partido Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Democrática y el creado por el anterior presidente, Alianza País, quien estuvo en el poder por diez años y fue el artífice para que el actual mandatario se encuentre sentado en la silla de mando.
- Izquierdismo. Este es uno de los mitos que los políticos en nuestro continente utilizan para alcanzar el poder. América Latina vivió y vive una de las crisis más importantes en los últimos diez años de su historia, con líderes que se hicieron y hacen llamar de izquierda y que lo único que desean es el bienestar de la sociedad.

Hibbs (1977a; 1977b), bajo un enfoque partidista, concibió que el control de los políticos en la economía se basara en la aplicación de sus ideologías. Es por ello que, los gobiernos izquierdistas, al subir al poder se enfocaban en la reducción del desempleo como objetivo prioritario; y por parte del conservador su prioridad consistía en la estabilidad de precios. Mancha (1993a) señala que



el supuesto fundamental era considerar a los votantes como no racionales.

### El enfoque de la competencia

Basado en lo anterior, el catedrático Mancha (2015) señala que para entender mejor el enfoque de la competencia, hay que analizar dos teorías importantes: la electoral racional y la partidista racional. Tanto Ecuador como España mantienen hasta la actualidad mucha similitud en los procedimientos políticos, su participación electoral es muy semejante en el Gobierno de cada país; motivo por el cual, trataremos de analizar y establecer la similitud de las dos teorías en nuestro medio.

Mancha (2006: pp.25-49) establece dos corrientes o ciclos político-económicos.

- a) Tradicional: Asume la existencia de votantes no racionales y ha dado lugar a las dos teorías básicas en este terreno: electoral y partidista.
- b) Moderno: Aceptando que los votantes forman sus expectativas de manera racional las formulaciones teóricas elaboradas pueden dividirse en: electoral racional y partidista racional.

### Teoría electoral racional

El teorema de Bayes (1763),<sup>3</sup> determina una manera óptima para la transformación de las opiniones a la luz de nueva información. Manifiesta que el individuo siempre toma lo positivo del presente y lo extrapola como lo desea en el futuro, considerando la situación actual, de lo que ponga en juego y de la cantidad de información que se disponga.

Mancha (2015) marca que la denominada 'nueva macroeconomía clásica', cuestiona la efectividad de la política económica keynesiana (base de las actuaciones de los

gobiernos en los modelos tradicionales de ciclo político-económicos), que bajo la noción clave de racionalidad en el comportamiento de los agentes económicos, la aparición de la teoría electoral racional estaba servida.

Por otro lado, Mancha (2006:25-49) argumenta que:

Los gobiernos toman ventaja de esta asimetría en la información y se comportan de forma oportunista (maximización de los votos para seguir en el poder) apareciendo como equipos competentes antes de cada elección. En consecuencia surgen ciclos político económicos, pero de una naturaleza bien diferente a los de la teoría electoral tradicional que son solo de corto plazo, dado que ahora los supuestos 1, 3 y 6 cambian, formulándose en los siguientes términos:

1. No existe posibilidad de conciliar ni en el corto plazo ni tampoco en el largo plazo los objetivos de estabilidad de precios y pleno empleo. Las expectativas sobre la inflación son racionales por lo que la curva de Phillips será siempre vertical.
3. Los *policy makers* controlan la inflación directamente.
6. La decisión de voto de los electores está condicionada por la maximización de su utilidad, que es idéntica para todos y se define en términos de una baja tasa de inflación y una alta tasa de crecimiento del PIB, pero bajo el supuesto de los votantes conocen en un momento determinado (t) los registros en materia de crecimiento, pero no los de precios, de los que solo tienen información en el momento t+1. Es decir, el periodo de aprendizaje de su competencia es mayor al estar retardado un periodo respecto al de los gobiernos [...].

Se establece que las elecciones en muchos de los casos se dan por la identificación de su electorado con los partidos políticos, la manera que sus políticos o candidatos se presentan, lo que denominamos o entendemos como tradición familiar, concluyendo

3 El Teorema de Bayes expresa la probabilidad condicional de un evento aleatorio A dado B en términos de la distribución de probabilidad condicional del evento B dado A y la distribución de probabilidad marginal de solo A.

que la teoría de la decisión racional considera que esta identificación funciona como un factor racional, no afectivo o irracional.

### ***La teoría partidista racional***

Alesina (1987; 1989: pp.57-98) señaló que: “la incertidumbre de las actuaciones de política económica originada por la incertidumbre de los resultados electorales interactúa con las expectativas racionales”. Los electores siguen eternizando en lo ya conocido, sin considerar los principales objetivos de la política económica, motivo por el cual que acaban votando por el o los candidatos que más beneficios les propongan.

El partido político, con el fin de incidir en la decisión de voto del elector, debe presentar una planificación adecuada y sustentada para un considerable periodo. Dichas planificaciones deben al menos mantener ciertas políticas como: actitudes democráticas, percepciones de la situación económica, transparencia en las evaluaciones del desempeño del partido en el gobierno, y la forma en que evalúan a los candidatos durante las campañas políticas. Todas estas percepciones hacen que la decisión de voto del individuo se vuelque a través de su aceptación y simpatía, es decir, juegan quizá el papel más importante en las contiendas electorales alrededor del mundo.

En el Ecuador, la tendencia a la izquierda ha sido favorecida en los últimos diez años de gobierno; en la actualidad se está observando que pese a que el Estado ha mantenido la política de pleno empleo, volviéndole al Estado en paternalista, esta no ha sido la mejor solución, ya que los precios del mercado han subido de forma estrepitosa, convirtiendo al Ecuador en el país más caro de América Latina.

Lo que diríamos es que en nuestro país el electorado se vio encantado por el anterior presidente, quien con su gran poder de convencimiento de masas y los altos costos del

petróleo, deslumbró a la ciudadanía a través de bonos y una supuesta alza en los salarios, situación que resulta incontenible en la actualidad; esto se debe a que no se provisionó para los tiempos de escasez, todos los ingresos fueron reinvertidos en obras según lo afirmado por el anterior gobierno, dejando una caja fiscal en negativo. Todo esto resulta perjudicial para los objetivos del régimen actual.

### **Las limitaciones del mercado en el Ecuador**

Como consecuencia de las elecciones y la forma de elegir a los representantes en el Ecuador, surgen deficiencias y fallos en el mercado, que muchos de ellos se encuentran relacionados con la metáfora de la mano invisible inventada por Adam Smith (1759; pp. 184-185), que expresa: “supone la acumulación de la problemática de la justicia social, independientemente de la acción al respecto por el Estado – solo en en la política económica o, más específicamente, en la actividad económica por si sola. Según esta visión, la mano invisible compensa las acciones y regula las conformaciones sociales”.

Las limitaciones igual que los conflictos son razones importantes para que el Estado encuentre medidas que atenúen sus efectos; es decir, los conflictos no se diluyen, únicamente se minimizan, es por ello que argumentamos que las limitaciones podrían estar encuadradas en las siguientes aseveraciones:

- La inestabilidad en los procesos económicos.
- La intervención del Estado en los bienes públicos.
- Las consecuencias no previstas en la producción.
- La intervención del Estado en la competencia.
- La redistribución de la riqueza.

### ***La inestabilidad en los procesos económicos***

La economía en el Ecuador ha sufrido muchos cambios en los últimos diez años de vida constitucional, pasando de la expansión a la recesión. Por lo que podríamos decir que nuestra economía ha sufrido el fenómeno conocido como inestabilidad cíclica.

El keynesianismo señala que: "los ciclos económicos son inevitables pues son el resultado del cambio cíclico en la eficiencia marginal del capital, pero mediante ciertas medidas, como el incremento del gasto público, se pueden suavizar y aminorar sus costos económicos en el conjunto de la población" (Maynard, 1936: p63).

Podríamos decir que la teoría que más se acerca a nuestra realidad es la corriente austriaca, la misma que define con claridad que el ciclo económico deviene de una expansión económica artificial, ya que deja de lado el respaldo del ahorro voluntario previo y gestado a través de una manipulación a la baja de tipos de interés. En el Ecuador se aumentó en forma considerable la inversión pública, aparentando un auge económico ficticio, esto se debió a la gran cantidad de circulante que se produjo por un precio de petróleo muy alto. Entonces, interpretaríamos que el ciclo económico se concluye en diferentes momentos en el tiempo, es decir, que no es otra cosa que la producción capitalista vista desde una sucesión de condiciones en el tiempo, considerando la crisis o fondo de reanimación o recuperación, cima o auge.

### ***La intervención del Estado en los bienes públicos***

Partiendo de la premisa anterior, entenderíamos que la finalidad del mercado es la de satisfacer o proveer de todos los bienes necesarios a la sociedad; pero esto casi nunca se da, es por ello que se hace necesaria la intervención del Estado para suplir este tipo de falencias,

obviamente recurriendo a los créditos que el mismo sector privado provee. Por ejemplo, la construcción de escuelas, carreteras, apoyo en el sector de la salud y subsidio, en cierta forma, de vivienda, factores indispensables para el desarrollo de la sociedad.

Los servicios anteriores no son de interés del sector privado, por eso necesariamente tiene que intervenir el Estado en su desarrollo. Para conseguir que estos servicios funcionen, el Estado suele estructurar su financiamiento en tres variables: la primera es la producción propia, es decir, aquella que sin necesidad de recurrir a créditos externos las produce el mismo Estado, entre ellas están: justicia; ejército; educación, etc.; la segunda comprende a través de la adquisición de bienes al sector privado: carreteras, puentes, alumbrado público, entre otros, que luego ponen al servicio de la sociedad, bajo el cobro de cantidades menores, en este sentido, la única pretensión de estos ingresos es la recuperación de sus costos de producción; y la tercera, a través de la subvención: salud, viviendas sociales, entre otras.

### ***Las consecuencias no previstas en la producción***

Si bien es cierto que la empresa privada dedicada a la producción tiene la finalidad de que sus productos generen rentabilidad con el propósito de cubrir sus costos operativos, llámense estos salarios, pagos de alquiler, intereses, etc., estas no se han puesto a pensar en los efectos secundarios que causan en el proceso productivo. Podemos citar algunos casos: agotamiento de los recursos no renovables, contaminación del medio ambiente, elementos externos que producen enfermedades en la sociedad, entre otros.

Todos estos condicionantes no son provisionados por las empresas para su reparación o recuperación, factores negativos que tiene que asumir el Estado debido a la incon-

ciencia de los productores; entonces, al no contemplar estos costos externos, el mercado no presenta el valor real de producción de un bien, ya que solo considera los costos internos.

Si nos ponemos a pensar un poco, no solo el sector productivo es culpable de los efectos negativos en el mercado, es también la sociedad en sí, al utilizar los vehículos, cocinas a gas, etc. En el Ecuador, a partir del año 2008, recién se crea normativa sancionatoria para aquellas personas o empresas que afecten el medio ambiente o lleven a sus empleados a contraer enfermedades, producto de su labor.

### ***La intervención del Estado en la competencia***

La competencia estimula la creatividad o innovación haciendo que las empresas sean

más eficientes, entregando al servicio de la sociedad mayor cantidad de bienes a precios convenientes, provocando que los consumidores compren mayores cantidades de bienes pese a que sus salarios se mantengan. Esto además produce un efecto positivo en la industria ya que incluye a un número mayor de empresas, generando a la vez mayor cantidad de empleo.

Sin embargo, el descontrol de un mercado competitivo hace que aparezca la competencia imperfecta, el efecto que causa este condicionante, es el abuso en la fijación de precios de los bienes y servicios en el mercado, dejando de lado lo determinado en el párrafo anterior.

**Cuadro 1**

Fallo de mercado	Problemas que provoca	¿Qué busca el Estado?	Instrumento de intervención del Estado
1. Competencia imperfecta	No se produce lo que la sociedad desea debido a: - Precios más altos - Menos calidad - Menos innovación - Menos empleo	Limitar el poder de las empresas	<b>Regulación a través de:</b> - Sanciones a acuerdos - Impedir abuso posición dominante - Vigilar fusiones - Eliminar barreras de entrada

Fuente: Martínez Argudo (2018)

En el Ecuador, conforme lo estableció la Constitución de 2008, fue necesario emitir la Ley de Regulación de la Competencia, para luego sustituirla por la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado (LORCPM), presentada en octubre de 2011, y su Reglamento de aplicación divulgado en mayo de 2012. Pese a que en las Constituciones de 1979 y 1998 si se contemplaba, nunca se cumplieron ya que no se realizaron las leyes inferiores.

Mediante Decreto Ejecutivo 1614 de 2009, con la divulgación de las *Normas para*

*la aplicación de la Decisión 608 de la CAN*, se crea la Subsecretaría de la Competencia, adscrita al Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). Dentro de sus funciones se le encomendó continuar con la aplicación de las normas andinas de defensa de la competencia, las cuales fueron reemplazadas con la vigencia de la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado en 2011, año en el que se creó la Superintendencia correspondiente.

El art. 2 de la LORCPM establece que: "Tanto la Ley como su Reglamento, es tan-

to para operadores públicos como privados, así como nacionales y extranjeros, e incluso aquellos que potencialmente realicen actividades en Ecuador, o cuyos efectos se produzcan dentro del Ecuador”.

La Ley en el Ecuador, pretende ‘regular’ los efectos negativos de la competencia imperfecta, limitando el poder de las empresas, con el fin de que no puedan darse abusos con la sociedad y fortalecer la innovación y libre competencia. Procura al menos cumplir con cuatro condicionantes, los mismos que sirven para minimizar los conflictos que mantienen los grandes y pequeños productores, siendo estos:

1. Sanción, para aquellas empresas grandes que perjudiquen la libre competencia, mediante la realización de acuerdos sobre precios o para repartirse el mercado.
2. Impedir que las empresas grandes acaparen el mercado e impidan la libre competencia, dando oportunidades y beneficios a los pequeños productores.
3. Vigilar las fusiones de las empresas; a fin de, evitar la libre competencia.
4. Eliminar las barreras de entrada a las empresas y que los mercados sean libres.

### ***La redistribución de la riqueza***

En las últimas dos décadas del siglo XX, el Ecuador ha heredado una economía de desigualdad, esto aunado a las condiciones de reconcentración de la riqueza y con gobiernos ‘neoliberales’. El país tuvo que luchar fuertemente para cambiar esta ideología, tal cambio no hubiera sido posible si la mentalidad de sus gobernantes no tomaba una clara conciencia, con una firme decisión política para redistribuir la riqueza. Esto fue uno de los ofrecimientos del gobierno que ganó las elecciones en 2007. El papel que cum-

plió el Servicio de Rentas Internas a inicios de ese gobierno sí superó las actuaciones del pasado. Existió una definición muy clara de cumplir con el objetivo planteado, sobre la necesidad de convertir al impuesto sobre las rentas en el principal instrumento tributario para la redistribución de la riqueza, separándose de la idea de que únicamente el IVA, ‘visión capitalista’, constituía la principal fuente de ingresos para el manejo de desigualdad de la riqueza.

En 2015, el presidente en funciones envió a la Asamblea dos tipos de leyes para su discusión y trámite: la Ley de Herencias (Ley Orgánica para la Redistribución de la Riqueza) y la Ley de Plusvalías Extraordinarias (Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización).

Carrillo (2015), manifestó lo siguiente:

La última semana en Ecuador se ha caracterizado a nivel político por los intentos de la oligarquía tradicional de imponer su propio interés sobre los intereses de las grandes mayorías [...] Aquellos que están impulsando las movilizaciones en las calles, en algunos casos violentas, contra el Gobierno de la Revolución Ciudadana por la supuesta ‘injusticia’ de estas leyes, deberían plantearse la justicia o injusticia de la actual distribución de la riqueza. Cabría que se preguntaran si consideran justo que en el año 2014 el 1 % de la población más rica del planeta acaparara el 48 % de la riqueza mundial. Esto nos deja que el otro 99 % nos repartimos tan solo el 52 % restante. ¿Sabrán cuál es la riqueza media por persona de ese 1 % más rico? Pues es de 2,7 millones de dólares por persona. ¿Considerarán justo que las 85 personas más ricas del planeta posean la misma riqueza que los 3.500 millones de personas más pobres? ¿Es justo que el 80 % de las personas más pobres del planeta se distribuyan solo el 5,5 % del total de la riqueza mundial? Estos datos son parte del informe anual de Intermon Oxfam sobre desigualdad en el mundo. Y no, por

supuesto que no es justa esta distribución de la riqueza a nivel mundial.

En el Ecuador a diciembre de 2019 el Coeficiente de GINI que trata sobre la desigualdad por consumo se incrementó en 0,006 en relación a 2014, lo que significa que subió del 0,467 al 0,473 en 2109, aun manteniendo una distribución desigual. Las leyes nombradas tuvieron un propósito general, el de luchar por una sociedad menos desigual. Ambas leyes fueron aprobadas a finales del periodo del anterior presidente y derogadas por el actual, a través de una Consulta Popular en febrero de 2018. La lucha contra la desigualdad fue la que molestó a la clase económica alta, ya que el gobierno sí tocaba sus ganancias. Para ellos no existe la palabra equidad, porque claro está, el juego redistributivo no es un juego de suma cero, las leyes pretendían que los muy ricos compartan parte de su riqueza con los muy pobres, los pobres y las clases medias.

Con todo lo anterior, se deduce que en el Ecuador el reparto de la riqueza sigue siendo un privilegio de aquella clase que mantiene el poder económico, provocando una de las fallas más importantes dentro del mercado. La falta de control, legislación y la indiferencia por parte de la ciudadanía, hace que los políticos de siempre sean los que ocupan los cargos públicos altos; siendo estos, los que se encuentran en la clase más pudiente de nuestro país.

## Conclusiones

En el Ecuador, en los últimos cuarenta años de vida constitucional, en lo referente a la economía política, los gobernantes se han manejado de una forma empírica.

En el campo de la política, los gobiernos de turno no han podido converger en regulaciones que garanticen una estabilidad macroeconómica y un crecimiento suficiente y sostenible de la economía, los proble-

mas surgidos de la ingobernabilidad no han podido regularse.

Es factible inscribir movimientos de carácter regional, provincial, cantonal y parroquial, con los mismos requisitos que el movimiento nacional pero en su respectiva circunscripción.

En el Ecuador se han dado líderes dogmáticos y apasionados, los cuales han dejado de lado los intereses de la sociedad, constituyen actores que se imponen, cerrando de esta manera la posibilidad del diálogo constructivo, anteponiendo toda clase de obstáculos a la negociación política.

El despilfarro, la corrupción y políticas antipopulares, fueron los detonantes que impidieron que el país tuviera un ascenso en su economía, todo esto provocó que en la actualidad nos encontremos en el camino de una crisis económica y social.

Las limitaciones que tiene el mercado en la actualidad se traducen en: la inestabilidad en los procesos económicos, la intervención del Estado en los bienes públicos, las consecuencias no previstas en la producción, la intervención del Estado en la competencia, y la mala redistribución de la riqueza. Esto sumado a la falta de interés de la ciudadanía al elegir sus representantes, ahonda mucho más los fallos del mercado.

## Referencias bibliográficas

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *Quarterly Journal of Economics* 102, 651-678.
- Alesina, A. (1989). Politics and Business Cycles in Industrial Democracies. *Economic Policy* 8, abril pp.57-98 (traducción española en Revista del Instituto de Estudios Económicos n. 4, 1990).
- Cuadrado, J. R. et al. (2006). *Política Económica, elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: McGraw / Hill / Interamericana de España S.A.U., Basauri 17.

- Duverger, M. (1962). *¿TODOS DELAS #IENCIAS30-CIALES*. Barcelona: Ariel.
- Hibbs Jr., D. A. (1977a). Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, 71, 1467-1487.
- Hibbs Jr., D. A. (1977b). The partisan model of macroeconomic cycles: more theory and evidence for the United States. *Economics and Politics*, 6, 1-24.
- Keynes, J. M. (1936-1947.p.36). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Traducción de Eduardo Hornedo. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado (LORCPM). Registro Oficial 555, Suplemento, 13 de octubre de 2011.
- Mancha, T. (1993a). *Economía y votos en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Mancha, T. (2006). ¿Existen ciclos político-económicos en España? Un análisis del periodo 1977-2004. En *La política económica en tiempos de incertidumbre*. Pp.25-49 La Coruña: Netbiblo.
- Mancha, T. (2015). Intereses electorales y ciclos político-económicos. En *Democracia y políticas económicas*. Madrid: Síntesis.
- Martínez, J. (2018). *La intervención del Estado con la competencia imperfecta*. Apuntes 1er. Bachillerato Economía, 11 marzo de 2018.
- Mitchell, Wesley C. [1923] (1956). "Los ciclos económicos". *Ensayos sobre el ciclo económico*, 57-75; Gottfried Haberler comp. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Gibson, Q. (1964). *La lógica de la investigación social*. Madrid: Tecnos.
- Smith, A. "Teoría de los sentimientos morales". Edición conmemorativa 70 Aniversario, México, 2004. ISBN 968-16-7339-5.

## **APLICACIÓN DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL: POLÍTICA PÚBLICA 'MISIÓN CASA PARA TODOS'**

### **APPLICATION OF THE MULTINIVEL GOVERNANCE FRAMEWORK: PUBLIC POLICY 'MISION HOUSE FOR ALL'**

*Gabriela Cecilia Sulca Córdova<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

En este artículo se busca contextualizar, desde una perspectiva teórica, la aplicación del marco de gobernanza multinivel, como metodología para el análisis multidimensional del proceso de generación de políticas públicas. Se presenta un panorama teórico, a través del análisis del concepto de gobernanza y sus relaciones con los conceptos de gobierno, gobernabilidad y capacidad estatal. La metodología utilizada es de carácter documental y descriptiva, se ha identificado elementos y relaciones mutuas en los términos gobernanza y gobernanza multinivel, así como se precisa la ejecución de la política pública en el programa 'Misión Casa Para Todos', orientada a la disminución del déficit habitacional, que está siendo implementado en el Ecuador con las dimensiones teóricas de la gobernanza multinivel. Como resultado, se presenta la visión relacional y de despliegue de la gobernanza multinivel dentro de la ejecución de la política gubernamental en el mencionado programa desde su formulación hasta la presente fecha de ejecución.

#### **Palabras clave**

Gobierno, gobernabilidad, capacidad estatal, gobernanza, gobernanza multinivel, políticas públicas.

#### **Abstract**

*This article intends to contextualize from a theoretical perspective, the application of the Multilevel Governance framework as a methodology for multidimensional analysis of the process of generating public policies. A theoretical panorama is presented, through the analysis of the concept of Governance and its relations with the concepts of government, governance and state capacity. The methodology used is documentary and descriptive, because it has identified elements and mutual relations in the terms Governance and Multilevel Governance, as well as the execution of public policy in the 'House for All Mission' Program, aimed at reduction of the housing deficit, which is being implemented in Ecuador with the theoretical dimensions of Multilevel Governance. As a result, the relational and deployment vision of Multilevel Governance is presented within the execution of the government policy in the aforementioned Program from its formulation to the present date of execution.*

#### **Keywords**

Government, governance, state capacity, governance, multilevel governance, public policies.



## Introducción

El término *governance* empieza a utilizarse crecientemente en dos ámbitos teóricos diferentes: en el ámbito general de la teoría social, para hacer referencia a las diferentes formas de coordinación de la acción social (jerarquía, mercado, comunidad, organizaciones); y en el ámbito de la política internacional, y poco después también en la política nacional, para hacer referencia a la regulación no-jerárquica y no exclusivamente estatal (Mayntz, 2006).

La visión Estado céntrica del origen del concepto de gobernanza, determina que las actuaciones políticas están siempre ligadas al Estado, como el núcleo central que posee las capacidades para la resolución de problemas económicos sociales, bajo este enfoque surge el interrogante ¿qué requieren los gobiernos para gobernar?

Si el concepto de gobernabilidad centra su atención en la capacidad directiva del gobierno un gobierno capaz es suficiente, la gobernanza es un concepto que lo trasciende (posgubernamental), fundamentándose en la crítica de un gobierno capaz es insuficiente, lo que implica una mirada a un nuevo proceso directivo, que trabaja con las capacidades sociales y las conjuga con las gubernamentales (Aguilar, 2008).

La presente investigación es de carácter documental, permite indagar y señalar los términos gobernanza y gobernanza multinivel, identificando sus elementos y relaciones mutuas. También es descriptiva, por cuanto precisa la ejecución de la política pública relacionada al programa Misión Casa Para Todos que está siendo implementado en el Ecuador para la disminución del déficit habitacional, con las dimensiones teóricas de la gobernanza multinivel.

Así, el objetivo de este estudio es proporcionar una visión relacional y de despliegue de la gobernanza multinivel dentro de la

ejecución de la política gubernamental en el mencionado programa desde su formulación hasta la presente fecha de ejecución.

## Marco teórico y metodológico

### *Gobernanza*

Para contextualizar el término gobernanza multinivel en el marco de formulación de las políticas públicas, es necesario presentar su génesis en la gobernanza, hecho generador de otros términos concurrentes como son: gobierno, gobernabilidad y capacidad estatal.

Gobernanza aparece paralelamente con la evolución de las actuaciones políticas del Estado, articulándose en sus capacidades que le permitan resolver los problemas económicos y sociales, para los años ochenta con el surgimiento de nuevos modelos políticos, los Estados reformulan su actuación y orientan su mirada a estructuras socio céntricas, incorporando a la sociedad civil en la resolución de conflictos que surgen de problemas relacionados con el gobierno y su capacidad de gobernar (Ziccardi, 2004).

El término 'gobierno' se referirá a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo que ejerce. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y hacer que se cumplan; así se entenderá que gobierno se refiere a los procesos oficiales e institucionales que interviene en el plano del Estado para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva (Stoker, 1998).

Hilderbrand y Grindle (1997, citado en Repetto, 2003) relaciona a las 'capacidades estatales' como "un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas". Estas habilidades son aquellas capacidades que el Estado desarrolla para la implementación de las políticas públicas,

que constituyen los recursos administrativos, técnicos, políticos e institucionales requeridos para la resolución de problemas de la sociedad.

La 'governabilidad' se enfocará al conjunto de instrumentos y capacidades que dispone el Estado para gobernar. Centra su atención en la capacidad directiva del gobierno, en cómo preservarla, no perderla, recuperarla o incrementarla, sustentando el supuesto que el gobierno es capaz de gobernar a la sociedad. Así en este nuevo modelo de gobierno, la participación de la sociedad civil asiste al Estado en la mejora de las capacidades estatales y en la resolución de conflictos de tipo social (Aguilar, 2010).

### ***La gobernanza como perspectiva de la administración pública***

La gobernanza, constituye un modelo de gobierno heterárquico, es decir un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado; en el que se destaca la gestión relacional, a través de la interacción de los gobiernos, las administraciones públicas y actores no gubernamentales, en la hechura de las políticas públicas; se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas (Zurbriggen, 2011). Esta nueva perspectiva abarca todo el proceso de elaboración de las políticas públicas, desde su formulación, programación e implementación, hasta su evaluación final (Delgado, 2009).

En esta heterarquía el término Gobernanza adopta diferentes enfoques, perspectivas o modelos conforme sea su aplicación y se manifiesta en las diferentes formas de participación de la sociedad, conllevando a la Gobernanza Multinivel (Fernández y Mota, 2009).

### ***La gobernanza multinivel***

Es un término que acuñó el Comité de las Regiones (CDR) europeo en 2009. Hace referencia al propósito de la Comisión Europea de 'construir Europa en asociación' y de aplicar un proceso de toma de decisiones europeo que sea inclusivo. Un aspecto fundamental de este concepto es el reconocimiento de que: "Gobernanza multinivel significa la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea". Hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno" (Comité de la Regiones Unión Europea, 2009: 2).

El modelo de gobernanza multinivel en la Unión Europea ha configurado una estructura institucional dedicada en gran medida a la elaboración de una ingente cantidad de políticas, que son producto de la interacción entre numerosas redes estructuradas en torno a los *policy making*, para afrontar de un modo más eficiente los problemas que superan las divisiones administrativas, particularmente en lo que se refiere a cuestiones que desbordan el reparto de las competencias o funciones relativas al medio ambiente, la seguridad, la inmigración o las políticas sociales (Morata, 2012).

El modelo de gobernanza multinivel en las últimas décadas se ha orientado a proporcionar una base conceptual, para la construcción de la teoría contextual en el estudio del proceso de políticas públicas, así se ha desarrollado un marco de trabajo que ha permitido replantear el proceso de políticas públicas identificando varios elementos: actores, conjunto de actividades, situaciones de acción y capas administrativas (Hupe y Hill, 2009).

### **Marco gobernanza multinivel**

De lo señalado, el marco general de Gobernanza Multinivel constituye una metodología, para el análisis multidimensional del proceso de la generación de políticas públicas y de toma de decisiones de forma espacial y puntual. Los elementos asociados a la gobernanza multinivel son descritos brevemente (Hupe y Hill, 2009):

- Actores: un solo individuo o grupo, que funciona como un actor corporativo.
- Niveles de acción: son conjuntos de actividades a las que denominamos gobernanza constitutiva, directiva y operativa:
  - i. Gobernanza constitutiva: explica el diseño de los mecanismos de elección colectiva, sobre las reglas que rigen las futuras decisiones colectivas para autorizar acciones (Eslava, 2011).
  - ii. Gobernanza directiva: la toma de decisiones autorizadas la realizan los funcionarios incluidos los ciudadanos que son parte del problema, para arreglar o continuar con las acciones autorizadas dentro de los

arreglos institucionales (Knelman, Santonja y Goessmann, 2016).

iii. Gobernanza operativa: la acción de situaciones futuras a posibles contingencias que pueden tomar acciones sin ningún acuerdo previo con las personas o instituciones involucradas.

- Situaciones de acción: constituye un actor realizando actividades específicas en situaciones de acción en una escala que puede variar entre la acción entre individuos. Este grado variable de agregación puede etiquetarse de manera resumida, como el individuo, la organización y el sistema.
- Capas: se refiere a un tipo específico de lugares de acción: las instituciones político-administrativas formales y legítimas, incluidos los órganos representativos, con ciertas competencias territoriales.

El análisis multinivel se realiza con una matriz en la que las columnas corresponden a grupos de actividades o niveles de acción (enfoque) y las filas escalas de acción (lugar), como se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** El marco de trabajo de la gobernanza multinivel

Escalas de acción	Niveles de acción		
	Gobernanza constitutiva	Gobernanza directiva	Gobernanza operacional
Sistemas	Diseño institucional	Configuración de reglas generales	Manual de procesos
Organización	Diseño de relaciones contextuales	Mantenimiento del contexto	Administración de relaciones
Individual	Desarrollo de normas profesionales	Aplicación de reglas de límites de actuación	Administración de contactos

Fuente: Hupe y Hill (2009)  
Elaboración propia

En el marco de la gobernanza multinivel señalado, se describe y analiza la política pública ‘Misión Casa Para Todos’.

### Análisis de resultados

Aplicación del marco de gobernanza multinivel en la política pública: ‘Misión Casa Para Todos’

#### *Plan Nacional de Desarrollo*

“El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 propone el abordaje de objetivos y políticas públicas nacionales a partir de tres ejes;

considerando como pilares fundamentales la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial equitativo” (SENPLADES, 2017). Estos ejes se reumen a continuación:

1. La garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida.
2. Una economía al servicio de la sociedad.
3. La participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales.

Dentro de cada eje se encuentran enmarcados 9 objetivos:

**Figura 1.** Objetivos. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

 <p>Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida.</p>	1	Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas
	2	Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades
	3	Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones
 <p>Eje 2: Economía al servicio de la sociedad.</p>	4	Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario y afianzar la dolarización
	5	Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible, de manera redistributiva y solidaria
	6	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural
 <p>Eje 3: Más sociedad, mejor Estado.</p>	7	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía
	8	Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social
	9	Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017)

Como se puede observar, las políticas públicas relacionadas con la dotación de vivienda digna y segura, se encuentra dentro del eje 1: ‘Derechos de todos durante toda una vida’, y dan respuesta al objetivo 1, con la intervención emblemática ‘Misión Plan Casa para Todos’, creada con el objetivo de garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y

económica buscando mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. La Institucionalidad para administrar esta política se articula con acciones coordinadas entre: la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Empresa Pública Casa Para Todos, el Banco Central

del Ecuador (BCE), BanEcuador, el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) y el Consejo Sectorial Social (SENPLADES, 2017).

### ***Política pública: vivienda***

El acceso a la vivienda digna fue definido como un objetivo central de la política pública, los resultados obtenidos en indicadores de inclusión social determinan que, durante el gobierno anterior se atendió el requerimiento de acceso a la vivienda de 340 mil familias de escasos recursos, que lograron acceder a una casa propia. Sin embargo, el déficit habitacional cuantitativo persiste, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), aproximadamente 539 mil viviendas, deberían ser reemplazadas por viviendas nuevas para alcanzar condiciones de habitabilidad, mientras que el déficit cualitativo alcanza 1.4 millones de viviendas, situación menos grave por cuanto son susceptibles de mejoramiento para lograr la habitabilidad (INEC, 2014).

Las condiciones de vivienda no adecuada afectan de manera distinta a los sectores urbano y rural del país. En el sector rural se ubican la mayor parte de viviendas que deben ser reemplazadas por no cumplir con las condiciones de habitabilidad, así en la región Costa se registran mayores problemas con viviendas que no cumplen condiciones mínimas de habitabilidad, registradas en las provincias de Guayas y Manabí.

La vivienda digna constituye uno de los principales factores que contribuyen a la superación de la pobreza, las distintas medidas de pobreza incluyen variables relacionadas con el tipo y las condiciones de vivienda que posee un hogar. El déficit habitacional, la privación de servicio de agua por red pública y la carencia de acceso a un sistema de saneamiento de excretas, son tres indicadores que influyen en el índice de pobreza multidimensional (IPM), calculado en el país desde hace algunos años. Esto significa que la provisión de vivienda dig-

na, con condiciones adecuadas, acceso a servicios sanitarios y a red de agua potable, contribuirá directamente a la reducción sostenida de este indicador (INEC, 2016).

El indicador de pobreza medido por necesidades básicas insatisfechas (NBI), muestra el mismo comportamiento, dentro de su metodología de cálculo, incluye aspectos tales como: vivienda con características físicas inadecuadas, servicios básicos (sin conexión a acueductos o tubería, sin sanitarios conectados a alcantarillado o pozo séptico); es decir que cualquier tipo de política que contribuya a eliminar los factores de la pobreza relacionados con la vivienda, provocará una transformación estructural y sentará las bases para avanzar hacia un proceso sostenido (INEC, 2020).

Es importante analizar para el desarrollo de políticas públicas lo relacionado con el déficit habitacional asociado al bajo ingreso de las familias, del que se desprende que las familias con ingresos anuales menores a 719 USD, representan el 81 % de las viviendas irrecuperables a escala nacional, con un 74 % de viviendas urbanas y 85 % rurales. Otra variable importante son los grupos de beneficiarios que tienen bajos ingresos, tienen escaso o nulo acceso a créditos del sistema financiero tanto público como privado para contratar créditos de largo plazo para vivienda. Con estas variables, es indispensable la intervención del Estado en el financiamiento o provisión directa de vivienda para estos grupos vulnerables de la población.

De la información presentada por el INEC, los problemas de los distintos quintiles de ingresos en lo referente a acceso de crédito de vivienda determinan que la población incluida dentro del quintil 1 está excluida del financiamiento de la vivienda, mientras que los quintiles 2 y 3 tienen acceso limitado o parcial a este tipo de créditos.

Con el antecedente, aproximadamente 433 mil familias estarían impedidas de ac-

ceder a una vivienda digna, estos segmentos se convierten en la población objetivo de la política pública en lo referente al acceso a financiamiento y dotación de vivienda. Dentro de este esquema se plantea que las políticas públicas desarrolladas para la reducción del déficit habitacional, no reduce este comportamiento, siendo necesario mitigar variables como nivel de ingresos y acceso al crédito (Domínguez et al., 2008).

El programa Misión Casa para Todos intenta reducir el déficit habitacional utilizando un esquema que permita al beneficiario final acceder a una vivienda totalmente subsidiada por el Estado o ser copartícipe

en el pago de crédito para su adquisición a través de la flexibilización de condiciones financieras, que pueden ser revisadas si este es favorecido por las entidades del sector público financiero (Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida, 2020).

### ***Marco de gobernanza multinivel***

#### *Actores*

Presentes en los esquemas de financiamiento definidos en la política pública, se identifican los siguientes:

**Tabla 2.** Actores: Marco de gobernanza multinivel

<b>Actores</b>	<b>Instituciones / Entidades / Personas Naturales</b>
<b>Actores gubernamentales</b>	• Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF)
	• Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
	• Consejería de Gobierno Programa Casa Para Todos
	• Secretaría Técnica Plan Toda una Vida
	• Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
	• Banco Central del Ecuador (BCE)
	• Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)
	• BANECUADOR B.P.
	• Empresas Públicas: Ecuador Estratégico y la Empresa Pública de Vivienda
	• Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)
<b>Actores no gubernamentales: sociedad civil-empresas privadas</b>	• Constructores Personas Naturales
	• Constructores Personas Jurídicas
	• Fideicomisos Mercantiles
	• Empresas Mixtas (Capital Público y Privado).
	• Organizaciones sin fines de lucro (Asociaciones, Cooperativas de Vivienda, etc.)

Fuente: Elaboración propia

### ***Diseño institucional de la política pública: Misión Casa Para Todos***

Conforme el ciclo de la política pública, en la etapa de identificación de las necesidades,

el Gobierno ha definido como prioridad de la política pública, la implementación del programa Misión Casa para Todos como parte del denominado Plan Toda Una Vida, el programa tiene como propósito reducir el déficit

habitacional, especialmente en hogares de bajos recursos y con escaso o nulo acceso al crédito de vivienda en el sistema financiero nacional (SENPLADES, 2017). Esta política ha sido incluida en la Agenda Sectorial de las instituciones de desarrollo social y de política económica en el Eje Estratégico 1, como intervención emblemática y prioritaria a desarrollarse dentro del período 2017-2021.

En la etapa de formulación de alternativas de la política pública, el programa 'Misión Casa para Todos' estima ejecutar la construcción de 300 mil viviendas en un período de 4 años, de las cuales 191 mil viviendas serán entregadas de forma gratuita a hogares de pobreza extrema considerados dentro del quintil 1 de ingresos, y 109 mil viviendas serán entregadas de manera subsidiada a través de un incentivo entregado por el Estado o con un mínimo copago mensual a hogares de escasos recursos (quintiles 2 y 3 de ingresos). La identificación de los beneficiarios estará a cargo de las instituciones del frente social, quienes elaborarán un estudio socioeconómico y definirán el grado de vulnerabilidad de las familias, estableciendo quienes acceden a vivienda gratuita y de copago.<sup>2</sup>

El MEF estima que el costo total del programa Misión Casa para Todos alcanzaría aproximadamente 4.456 millones USD, de los cuales el incentivo estatal asciende a 3.656 millones USD, incluyendo aportes del gobierno central y GAD, mientras que, el aporte de los beneficiarios representa 780 millones USD; estas estimaciones incluyen el costo de terrenos y construcción de viviendas, la proyección no considera costos adicionales como servicios notariales, registro de la propiedad y costos operativos de la banca pública. La intervención del Estado en el financiamiento ocurre en dos momentos:

1. Financiamiento para los GAD y constructores que generan la oferta nacional de vivienda.
2. Financiamiento a los beneficiarios que deseen acceder a una de las viviendas del programa sea en forma gratuita o a través del sistema de copago, es decir la demanda de vivienda social.

El programa busca la participación del sector privado, considerando que la construcción de las viviendas generará un efecto dinamizador en la economía, creando empleo y fortaleciendo los encadenamientos entre la industria nacional y el sector de la construcción, implementando complementariamente un modelo de corresponsabilidad con los GAD quienes tendrán a su cargo la urbanización de los terrenos necesarios y la provisión de servicios básicos.

### *Esquema de financiamiento*

El financiamiento para generar la oferta y demanda de vivienda (GAD, constructores y beneficiarios finales), se realizará a través de las siguientes tramos:

- i. Tramo 1: A través del mecanismo de Inversión de los Excedentes de Liquidez del BCE con la asignación de recursos a la banca pública, para que sean colocados en créditos a beneficiarios finales con condiciones preferenciales.
- ii. Tramo 2: A través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, que se alimentaría de recursos créditos e inversiones internacionales de largo plazo obtenidos con garantía soberana y garantías contingentes de multilaterales y la venta de títulos valor emitidos

2 El Acuerdo Ministerial 012-2018 de 19 de febrero de 2018, del Reglamento para la Operación del 'Programa Casa Para Todos-Primera Etapa', establece en el Acápito Glosario y Términos la definición de incentivo como el beneficio monetario que otorga el Estado al beneficiario para el acceso gratuito a una vivienda digna de manera integral; y, copago como el valor mensual a ser cubierto por el beneficiario, por el valor de 20, 40 o 60 USD para viviendas cuyo costo se ubica entre 24 mil USD y 34 mil USD adquiridas un plazo máximo de 20 años (Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

sobre la cartera titularizada generada por los programas de vivienda social.

La emisión del marco normativo para el esquema de financiamiento y la selección de beneficiarios del programa Misión Casa para Todos le corresponde a la JPRMF y a la Secretaría Técnica Toda Una Vida.

***Habilitación del Tramo 1:  
Esquema de financiamiento a través del mecanismo de inversión de los excedentes de liquidez del BCE***

La implementación de la primera etapa del proyecto consistió en la construcción de 20.000 viviendas en los dos primeros años de gobierno, a través del Programa de Inversión de los Excedentes de Liquidez del BCE con el financiamiento de 500 millones

USD al BDE y BanEcuador BP (Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2015), las cuales a su vez incluirán dentro de su programa de crédito el financiamiento a:

1. GAD y constructores para que generen la oferta de vivienda.
2. Beneficiarios finales que accedan al programa, de forma gratuita o con un sistema de copago.

En el siguiente gráfico se presenta el flujo de procesos del Esquema de Financiamiento a través del mecanismo de Inversión de Excedentes de Liquidez-Tramo 1, en la que el BCE desempeña el rol principal al constituirse en el financista con la participación de la banca pública.

**Figura 2.** Flujo de procesos  
Tramo 1: Esquema de financiamiento a través del mecanismo de inversión de los excedentes de liquidez del BCE



Fuente: Elaboración propia

***Habilitación del Tramo 2:  
Esquema de financiamiento a través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda***

Esta alternativa considera la construcción de 300 mil viviendas en los siguientes 3 años de gobierno, a través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, para canalizar recursos a programas de vivienda social,

con la consecución de recursos de fuentes de fondeo internacional y el subsidio estatal.

El esquema de financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda contempla operaciones crediticias directas e indirectas, las primeras orientadas al financiamiento de entidades del sistema financiero nacional (bancos y cooperativas) para que estas a su vez otorguen crédito al beneficiario final, y las segundas para el financiamiento de GAD,



a través del BDE, para la provisión de servicios urbanos en proyectos de vivienda de vivienda social.

### ***Resultados de la política pública***

Durante el primer año de gobierno (mayo 2017-mayo 2018), el programa 'Misión Casa para Todos', en el Tramo 1, ejecutó la construcción de 20 mil viviendas, la información sobre la ejecución del programa y los resultados obtenidos está disponible hasta el primer cuatrimestre del año 2018 y se presenta a continuación:

#### ***Logros del banco de suelos y proyectos***

- Identificación de predios para el desarrollo de proyectos: para el Tramo 1 del programa se han identificado 32 predios para desarrollar proyectos habitacionales ubicados en su mayoría en la provincia de Manabí, en los cantones Jama, Sucre, Manta, Rocafuerte, Portoviejo y Jaramijó, en el resto de provincia del Guayas y Pichincha.
- Convocatoria al sector público y privado para el desarrollo de proyecto inmobiliarios: en la primera convocatoria efectuada en diciembre 2017, se presentaron 288 constructores interesados en desarrollar el Tramo 1 del programa Casa para Todos, de los cuales aproximadamente el 45% se concentran en Guayas y Manabí.
- Cobertura geográfica de los proyectos Casa Para Todos: proyectos desarrollados en 5 provincias de la región Sierra y 6 provincias de la región Costa, con la construcción de 5.828 viviendas en el primer semestre de 2018, a ser entregadas conforme el perfil del beneficiario (100 % subsidiadas y copago).
- Proyectos desarrollados a través de alianzas estratégicas: a través de alian-

zas estratégicas con la constitución de fideicomisos, se han desarrollado 7 proyectos habitacionales, con la construcción de 1.181 solicitudes habitacionales, en las ciudades de Quito, Guayaquil, Durán, Rocafuerte, Quevedo (Empresa Pública Casa Para Todos, 2020).

- Validación de diseños urbanísticos y arquitectónicos de proyectos: se ha aprobado el diseño de 12 proyectos habitacionales, en los cuales existen 8.228 unidades habitacionales que forman parte del universo de 20 mil viviendas que contempla la primera etapa (Empresa Pública Casa Para Todos, 2018).

#### ***Desembolsos de recursos del programa Excedentes de Liquidez del BCE***

A través de desembolsos parciales se han entregado 160 millones USD al BDE, para el financiamiento a constructores privados del programa. Se ha contratado los servicios de la empresa pública Ecuador Estratégico, para desarrollar 7 proyectos habitacionales, cuyos diseños urbanísticos y arquitectónicos fueron validados y contempla la construcción de 8 mil unidades habitacionales (Banco de Desarrollo del Ecuador, 2018).

Al mes de abril de 2018, se han concluido 4 proyectos habitacionales en los que se encuentran listas 8 mil unidades habitacionales para ser entregadas a beneficiarios finales, conforme los criterios de selección establecidos por la Secretaría Técnica Toda Una Vida y la Empresa Pública Casa Para Todos.

#### ***Selección de beneficiarios del programa***

La Secretaría Técnica Toda Una Vida ha establecido criterios de selección para los beneficiarios del programa y se valoran sobre los siguientes parámetros: vulnerabilidad, pobreza, desarrollo humano y proyecto social.

Los resultados del proceso de selección al 30 de abril de 2018 determina que se han seleccionado 3.520 beneficiarios que recibirán viviendas 100 % subsidiadas con el incentivo otorgado por el Estado y 4.480 que recibirán sus viviendas bajo el sistema de copago. Dentro de aquellos que recibirán sus viviendas con el 100% de subsidio estatal, se encuentran beneficiarios de proyectos sociales desarrollados por el gobierno como: Las Manuelas; Proyecto Emblemático de Inclusión para Discapacitados; Misión Ternura, desarrollado para la protección de madres y niños en sus primeros días de vida; Las Joaquinas, programa que promueve el desarrollo de emprendimientos (Empresa Pública Casa Para Todos, 2018).

### ***Esquema de dotación de créditos al beneficiario final***

En el primer cuatrimestre del año 2018, se han calificado 9.200 beneficiarios finales de las soluciones habitacionales del programa Casa para Todos. En el mismo período, se han otorgado 5.600 créditos con un monto desembolsado de 156 millones USD, de los 7 proyectos entregados dentro de la primera etapa.

Para la cancelación del subsidio estatal, de los créditos entregados al beneficiario final, se ha suscrito el convenio para la emisión de la garantía auto liquidable (pasivo contingente estatal) para las viviendas bajo el esquema de 100% subsidiado, rubro que fue incluido en el Presupuesto General del Estado del ejercicio económico 2018, por 780 millones USD.

### **Conclusiones**

El surgimiento de la gobernanza implica el desarrollo de una nueva sociedad con nuevos problemas (económicos y sociales) y con impacto público, lo que ha implicado la disminución de la capacidad, autonomía, centralidad o control del gobierno frente a los problemas complejos de esta sociedad.

Esta disminución se debería a las reformas financieras, gerenciales y de mercado. Esto manifiesta su insuficiencia directiva y se reconoce la necesidad de un pluricentrismo directivo, una dirigencia compuesta, en síntesis, un sistema de gobernanza.

De esta complejidad, se requiere de un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y coordinación que rebasa las competencias de cualquier actor (público o privado) por ello requiere de un 'centro de dirección' con varios actores, constituidos por el Estado, los gobiernos, administraciones públicas; los centros y niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional; y como contraparte los actores privados; y, la sociedad civil, compuesta por las organizaciones de consumidores, las organizaciones comunitarias, las agencias de cooperación internacional y los sindicatos, que gestionan de manera eficiente, eficaz y democrática para gestionar servicios públicos. En resumen, la aplicación de la gobernanza multinivel.

Con este enfoque, la gobernanza constituye la acción conjunta a partir de intereses comunes, del Estado y la sociedad civil, en la regulación de los asuntos colectivos. El concepto de gobernanza adopta diferentes enfoques, perspectivas o modelos conforme su aplicación y las diferentes formas de participación de la sociedad, siendo estos: gobernanza corporativa, gobernanza moderna y gobernanza multinivel.

En torno a la gobernanza multinivel, se señala que constituye un proceso adoptado por la Unión Económica Europea para la ejecución y desarrollo de políticas públicas dentro de un ámbito supranacional, nacional y local, en el que participa activamente la sociedad civil. Así se ha diseñado una base conceptual, para la construcción de la teoría en el estudio del proceso de políticas públicas, con un marco de trabajo que ha permitido replantear el proceso de políticas

públicas identificando varios elementos: actores, conjunto de actividades, situaciones de acción y capas administrativas, exigidos por la gobernanza multinivel.

En este contexto se ha analizado el proceso de formulación de la política pública 'Misión Casa Para Todos', que ha sido establecido para la reducción del déficit habitacional de vivienda de interés social, para los sectores de la población considerados de alta vulnerabilidad y de pobreza del Ecuador. De la gobernanza multinivel se ha identificado como gobernanza constitutiva las directrices normativas o reglas de juego del programa; en gobernanza directiva se ha definido los ámbitos de decisión, responsables, actores públicos o privados participantes en el desarrollo de la política pública, para finalmente definir en la gobernanza operativa los procesos para la ejecución de la política pública a través de los diferentes actores.

Los resultados obtenidos hasta el primer cuatrimestre del ejercicio económico 2018, determinan la habilitación del tramo 1, relacionado con el esquema de financiamiento a través del mecanismo de Inversión de los Excedentes de Liquidez del BCE, orientado a la construcción de las primeras 20 mil viviendas, bajo el esquema relacional de gobernanza multinivel, en la que el Estado a través de la recursos del Banco Central del Ecuador y la banca pública, han financiado el esquema de oferta y demanda en búsqueda de la reducción del déficit habitacional.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *ESADE*, 1-31.
- Aguilar, L. F.. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 187-213.
- Banco de Desarrollo del Ecuador. (2018). *Rendición de Cuentas 2017*. Quito: Banco de Desarrollo del Ecuador.
- Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2015). *Políticas de inversión de excedentes de liquidez*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Comité de la Regiones Unión Europea. (2009). *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. Bruselas: Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel.
- Delgado, L. (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3, 1-15. Castilla de la Mancha: Consejería de Administraciones Pública.
- Domínguez, J.; Fernandini, M.; Riquelme, L. y Schneider, C. (2008). Financiamiento del mercado de Vivienda. *Polemika* 13, 103-129.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Fernández, M. y Mota, F. (2009). *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso Andaluz*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Empresa Pública Casa Para Todos. (2020). *Informe de gestión Empresa Pública Casa Para Todos Tercer Trimestre 2018*. Obtenido de [http://www.casaparatodos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Informe-de-Gestio%CC%81n-III-Trimestre-2018\\_Casa-Para-Todos.pdf](http://www.casaparatodos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Informe-de-Gestio%CC%81n-III-Trimestre-2018_Casa-Para-Todos.pdf)
- Empresa Pública Casa Para Todos. (2018). *Rendición de cuentas 2017-2018*. Quito: Empresa Pública Casa Para Todos.
- Hupe, P. L. y Hill, M. J. (2009). *Los tres niveles de gobernanza: replantear el proceso de políticas más allá del modelo de etapas*. California: SAGE.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares urbanos y rurales 2011-2012. Resumen metodológico y principales resultados*. Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2016). *Metodología para la medición del empleo en Ecuador*. Quito: INEC.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Obtenido de [http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob\\_PO5.htm](http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_PO5.htm)
- Knelman, O.; Santonja, P. y Goessmann, D. (2016). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza, gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Lima: OCDE.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 103-117.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Reglamento para la operación del programa 'Casa para Todos-Primera Etapa'*. Quito: MIDUVI.
- Morata, F. (2012). La gobernanza multinivel europea. *Academia*, 18. *Procesos*, Revista Ecuatoriana de Historia n. 19, 19.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 29.
- Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida. (2020). *Misión Casa Para Todos*. Obtenido de <https://www.todaunavida.gob.ec/11192-2/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Quito: SENPLADES.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *Blackwell Publishers Unesco*, 12.
- Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito social. Ciudad de México: Instituto Nacional de Desarrollo Social / Universidad Autónoma de México.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 64.

# **ANÁLISIS DE CASO DEL MODELO DE GESTIÓN ASOCIATIVO A NIVEL RURAL EN ACOPIO DE FRÉJOL, EN LA COMUNA LAS ROCAS CANTÓN ALAUSÍ, PROVINCIA DE CHIMBORAZO**

## **CASE ANALYSIS OF THE ASSOCIATIVE MANAGEMENT MODEL AT THE RURAL LEVEL IN ACOPIO DE FREJOL, IN LA COMUNA LAS ROCAS CANTON ALAUSI, PROVINCE OF CHIMBORAZO**

*Miguel Ángel Enriquez Estrella<sup>1</sup>, Karina Isabel Montenegro Flores<sup>2</sup>*

### **Resumen**

Esta investigación tiene como objetivo proponer un modelo de asociatividad para el Centro de Acopio Las Rocas de la parroquia Multitud, cantón Alausí, provincia de Chimborazo, con el propósito de explicar en qué medida los actores directos (socios, comuneros) asimilan el modelo. La problemática que origina esta investigación es el desconocimiento organizativo y la falta de una estructura que permita el desarrollo socioeconómico del sector con base en el emprendimiento. El método se basa en una investigación bibliográfica, de campo, exploratoria y descriptiva operacionalizando las 2 variables definidas que son la asociatividad y el mercado. El resultado de esta investigación es un modelo que representa el funcionamiento de esta empresa comunitaria, en asociatividad con la cadena productiva con los elementos que la forman proponiendo alternativas para generar una mayor cooperación y una venta directa del producto final hacia el consumidor final o la industria.

### **Palabras clave**

Modelo asociativo, industrias, empresa comunitaria, desarrollo rural.

**JEL:** D23, D71

### **Abstract**

*The objective of this research is to propose an associative model of the Las Rocas Collection Center of the Multitud parish, Alausí Canton, Chimborazo Province, with the purpose of explaining to what extent the direct actors (partners, community members) assimilate the model. The problem that originates this research is the organizational ignorance, lack of a structure that allows the socioeconomic development of the sector based on entrepreneurship, the method is based on a bibliographic, field, exploratory and descriptive research operationalizing the 2 defined variables that are the associativity and the market. The result of this research is a model that represents the operation of this community company, in association with the production chain with the elements that make it up, proposing alternatives to generate greater cooperation and direct sale of the final product to the final consumer or the industry.*

### **Keywords**

*Model associative, industries business, community, rural development.*

1 Universidad Estatal Amazónica, menriquez@uea.edu.ec

2 Universidad Estatal Amazónica, karinamontenegroflores@gmail.com

## Introducción

El presente es un estudio analítico del conocimiento acumulado que hace parte de la investigación documental (la cual se basa en el análisis de documentos escritos) y que tiene como objetivo inventariar y sistematizar la producción en un área del conocimiento, ejercicio que no debe quedarse tan solo en el inventario, sino que debe trascender más allá, porque permite hacer una reflexión profunda sobre las tendencias y vacíos en un área específica (Vargas y Calvo, 1987). Según Elizondo (2015), el desarrollo económico del Ecuador se basa en el fortalecimiento de su economía rural a través de la transformación continua, que organiza las fases de distribución, producción, movimiento y consumo de bienes y servicios.

Las zonas rurales del Ecuador y los pequeños productores muchas veces tienden a trabajar individualmente, dejando de lado el concepto de asociatividad, ya sea por desconocimiento, malas experiencias anteriores, ausencia de liderazgo y capacitaciones, que no motivan a estos productores a trabajar en equipo y colaborar con otros actores de su cadena productiva (IICA y CONCOPE, 2012).

Según Camacho et al., (2005), la empresa asociativa rural es una entidad de orden mercantil legalmente constituida, conformada mayoritariamente de pequeños productores rurales, que ha conseguido resultados económicos favorables, con una estructura de gestión profesional. La promoción de empresas asociativas rurales, conformadas por pequeños productores, ha sido una de las principales estrategias utilizadas en los programas de desarrollo rural en América Latina en las últimas cinco décadas. Un modelo asociativo tiene como principio la unión de criterios de sus miembros y la distinción en proyectos planteados y estrategias acogidas para el desarrollo de este (Zapata Barrero, 2006).

Por su parte, Porter (1997) identifica las ventajas competitivas, es decir aprovechar oportunidades que serán el resultado de la capacidad de la asociación, lo que les permita ser diferentes de la competencia, siendo así la cadena de valor es el análisis de todas las actividades que generen valor agregado y los márgenes que estas produzcan, además de la mejora en la calidad de los productos y en el conocimiento técnico, productivo y comercial, logrando el acceso a nuevos mercados nacionales e internacionales, con una oferta exportable viable.

Dávalos (2012) presenta datos sobre la asociatividad en el país, desde hace varios años, diversas instituciones y especialmente las cooperativas de ahorro y crédito que aplican micro finanzas, como también organizaciones y grupos informales comunitarios, han impulsado el desarrollo económico social y productivo, muy particularmente de los sectores rurales mediante varias metodologías o tecnologías crediticias incorporando otros servicios no financieros como educación, salud, capacitación y asistencia técnica que han hecho posible la construcción de economías locales con enfoque asociativo, social y solidario.

## Empresa asociativa rural

Es una organización conformada mayoritariamente por productores y productoras de pequeña escala, orientada al desarrollo de negocios y busca generar excedentes económicos y beneficios concretos para sus socios y socias. Sin embargo, se diferencia de otras empresas porque estos beneficios económicos tienen un fin de desarrollo humano y social (CATIE, 2011).

## Desarrollo rural

La clásica asimilación de niveles de desarrollo con variables exclusivamente económicas

trae aparejada una serie de dificultades para expresar cabalmente la realidad socioeconómica de países o sectores que presentan grandes desequilibrios en la distribución interna de sus recursos. En los últimos años se fueron consolidando nuevos enfoques más acordes para los estudios sociales. Considerando todo lo anterior el desarrollo rural se podría expresar en términos simples como un proceso de expansión de capacidades y potencialidades humanas, en un ámbito particular de limitaciones como es el rural.

### *Paradigma de la modernización en el desarrollo rural*

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la descolonización y la Guerra Fría, muchos sociólogos se dedicaron al análisis de los países que, entre otras apelaciones, han sido llamados atrasados, subdesarrollados, menos desarrollados, en desarrollo o del Tercer Mundo. En parte, este viraje se debía al aumento de los fondos dedicados a la investigación en tales países, ya que los gobiernos de las naciones capitalistas desarrollados necesitaban de los servicios de los científicos sociales para enfrentarse a los problemas de la descolonización y al creciente influjo de las ideas socialistas. Esto

dio lugar a una sociología del desarrollo que se ha convertido en una rama particular de la disciplina (Bernstein, 1971).

Ahora bien, la parroquia Multitud cuenta con 17 asentamientos humanos que suman una población aproximada de 2.599 habitantes, el proyecto planteado involucra a 50 familias de cinco comunidades, con una población total de 240 personas entre niños, jóvenes y adultos de: Multitud Grande, El Citado, Centro Poblado, Estación Multitud y Las Rocas, siendo de esta última el 71 % de la población participante.

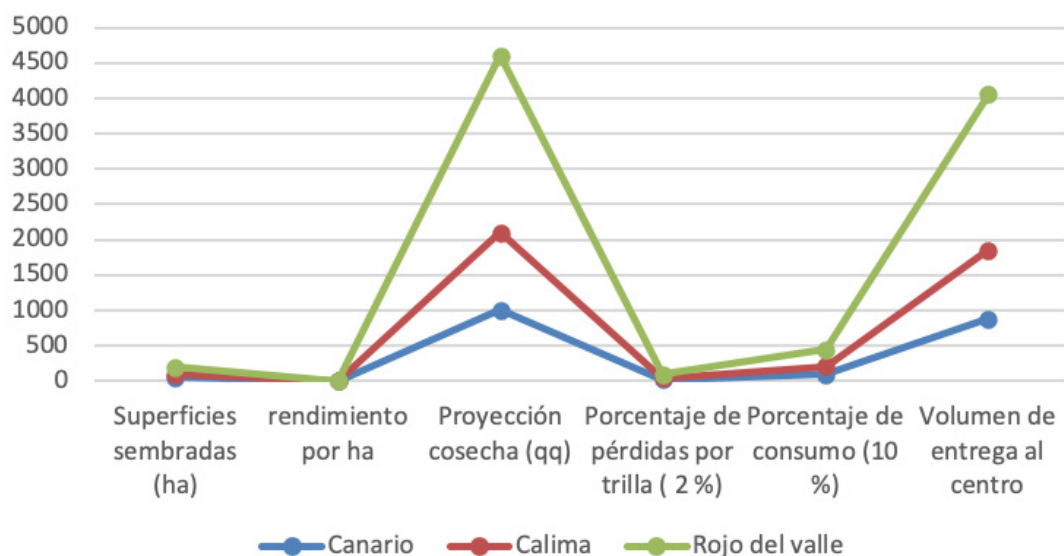
La comuna Las Rocas, donde se ejecutará el presente proyecto de implementación del Centro de Acopio de Fréjol, está legalmente constituida mediante Acuerdo 0095, de 07 de diciembre de 1984, emitido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, contando a la fecha con todos los documentos en regla. La población participante se dedica a actividades agropecuarias en un 93%, siendo en porcentaje mínimo los empleados públicos o privados. El ingreso mensual de la familia depende básicamente del jefe de hogar en un 100 %, siendo este en promedio de 140,62 USD, valor que no cubre el salario básico unificado de 340,00 USD y en el caso de la canasta básica de 628,27 USD.

**Tabla 1.** Propuesta productiva

PROPUESTA PRODUCTIVA 'LAS ROCAS'						
Superficies de cultivo	200 ha		Varietades	Canario, Calima, Rojo del valle	Capacidad de almacenamiento del centro	1200 qq
Varietad	Superficies sembradas (ha)	rendimiento por ha	Proyección cosecha (qq)	Porcentaje de pérdidas por trilla (2 %)	Porcentaje de consumo (10 %)	Volumen de entrega al centro
Canario	50	20 qq/ha	1000	20	98	882
Calima	50	22 qq/ha	1100	22	107	971
Rojo del valle	100	25 qq/ha	2500	50	245	2205
	200				Total	4058

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 1.** Proyección de producción de fréjol comuna Las Rocas



Fuente: Elaboración propia

Se proyecta un total de 4.058 quintales de fréjol que ingresarán al centro de acopio, el mismo que posee una capacidad instalada de 1.200 quintales para almacena-

miento, cuenta con 10 silos de 75 quintales de capacidad cada uno y pallets de madera para el apilamiento de la gramínea.

**Imagen 1.** Silos de almacenamiento del Centro de Acopio





## Metodología

La investigación se basará en los siguientes aspectos:

- Investigación bibliográfica, que permita obtener información publicada en distintas fuentes como textos, artículos científicos, estudios realizados y recopilados, con el objetivo de determinar el estado de arte e identificar la situación de la asociatividad en el Ecuador.
- Investigación de campo, la realizamos para conocer la gestión realizada con los actores involucrados en la propuesta, mediante entrevistas y sesiones de trabajo conocer datos concretos para la construcción de la propuesta.
- Investigación exploratoria, que permite recopilar información obtenida en estudios anteriores ya sea científica, económica y social.
- Investigación descriptiva, ya que este trabajo es un diseño descriptivo, no experimental con diseño transversal, dado que existe una población sobre la cual se requiere obtener información de las variables de estudio en un momento determinado.

**Tabla 2.** Investigación descriptiva

Investigación no experimental	Diseños transaccionales (transversales)	Estudios descriptivos
Para Hernández, Fernández y Baptista (2014) son "estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos".	Para Hernández et al. (2014), "investigaciones que recopilan datos en un momento único".	Para Hernández et al. (2014) "busca especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población".

Fuente: Elaboración propia

## Operacionalización de variables

**Tabla 3.** Operacionalización de variables

VARIABLES	Dimensión conceptual	Dimensiones	Indicadores
Asociatividad	La asociatividad o red asociativa puede ser vista como una organización voluntaria y no remunerada de personas, grupo de personas o de organizaciones que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo en común, basado en la cooperación, la confianza mutua y la reciprocidad (Aguirre y Pinto, 2006).	Factores internos de la empresa.	Disminuir incertidumbre. Mantener autonomía. Infraestructura.
		factores competitivos.	Calidad de mano de obra. Capacitaciones.
		Factores estratégicos	Valor agregado. Incremento de la demanda.
Mercado	Es el conjunto de todos los compradores reales y potenciales de una oferta de mercado. El tamaño de mercado depende del número de compradores que podría haber para una oferta de mercado dada (Riveros, 2014).	Productividad	Volumen de producción tecnología utilizada. Conocimiento de cultivo
		Acuerdos comerciales	Acceso directo al mercado.

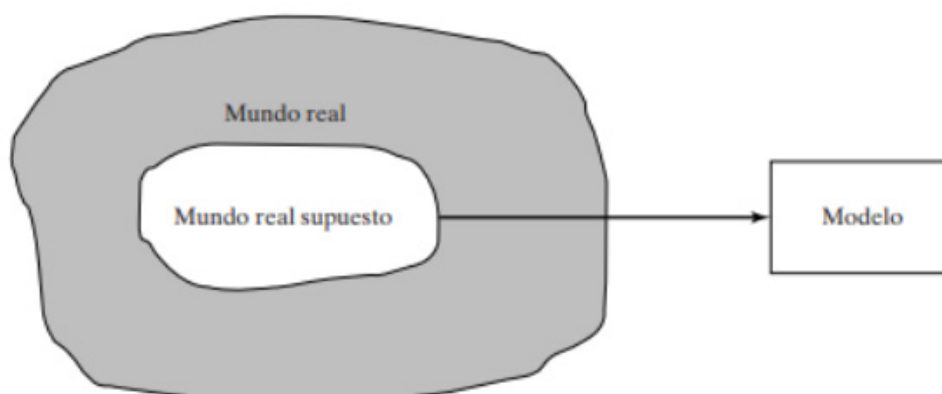
Fuente: Elaboración propia

## Resultados y discusión

La propuesta productiva tiene como antecedente el fortalecimiento del proceso de acopio y comercialización del fréjol; cuyas familias vienen desarrollando sus cultivos en sus respectivas unidades de producción. Se disponen 50 hectáreas de fréjol canario, 50 hectáreas de fréjol calima, y alrededor de 100 hectáreas de otras variedades entre ella Rojo del Valle; semilla que fue suministrada por el MAGAP en años anteriores para su respectiva introducción. Las técnicas a implementarse recogen por un lado las experiencias de productores, así como el criterio técnico respectivo para este cultivo.

Según Taha (2009) Los modelos ilustrativos son representaciones exactas de los casos reales, porque no se usan aproximaciones. Esto es raro en la investigación de operaciones, porque la mayor parte de las aplicaciones suelen implicar diversos grados de aproximación. La figura 1 ilustra los niveles de abstracción que caracterizan al desarrollo de un modelo en investigación de operaciones. El mundo real supuesto se abstrae del caso real, concentrándolo en las variables principales que controlan el comportamiento del sistema real. El modelo, como es una abstracción del mundo real supuesto, expresa en una forma adecuada las funciones matemáticas que representan el comportamiento del sistema supuesto.

**Figura 1.** Niveles de abstracción en el desarrollo de un modelo



Sobre la base de lo anterior, proponemos el modelo de agronegocio que se fundamenta en el desarrollo agrícola el mismo que se ha visto afectado por los sistemas de comercialización, enfatizándose en optimizar las relaciones insumo-producto. Mediante este precedente el PBVR-MAGAP, con sus técnicos capacitan a los socios elegidos, que van a hacer los encargados del manejo operativo y estratégico del Centro de Acopio.

### ***Definición de la marca comercial***

FREROC proviene FRE=frejol y ROC= Las Rocas, utiliza el color verde de vida asociado

a lo saludable y ecológico para la alimentación, con combinación de café que demuestra la parte agrícola, con relación a la tipografía la letra tiene serifa. La resolución IEPI-2015-4390, certifica que la misma esta patentada. Cerrados y firmados los acuerdos comerciales que tienen una duración de provisión de 5 años, generamos un diseño de saco o lona, para el envío del producto así creando una identidad de nuestro producto.

Figura 2. Marca y slogan

Marca y slogan	Diseño de envase primario
	

### Desarrollo estratégico

Con base en las reuniones y talleres generados en la comuna se levantó la información

base, que nos permitió generar el desarrollo estratégico.

Tabla 4. Desarrollo estratégico

Misión	Visión	Valores
<p>Ser una organización asociativa, productora, acopiadora y comercializadora de frejol seco, con proyección de abarcar el mercado nacional en 5 años, con calidad y calidez.</p>	<p>Posicionarnos en el mercado nacional de producción y comercialización de frejol, mediante procesos sólidos y objetivos, labrados por comuneros del sector en beneficio del mejoramiento de vida, basados en los objetivos del plan del buen vivir.</p>	<p>Trabajamos con ética Profesional, Tenemos actitud de servicio Solidaridad, Reciprocidad, Compañerismo Igualdad, Equidad, Somos creativos pro-activos e innovadores. Trabajamos con productos propios de la zona y en equipo Trabajamos en forma asociativa, basados en los objetivos del Plan del Buen vivir.</p>

Fuente: Elaboración propia

### Descripción de los ejes estratégicos

**Tabla 5.** Ejes estratégicos

Eje	Programa	Temática	Palabra clave
Desarrollo de la organización	Desarrollo de un modelo organizativo	Adaptación del modelo de la organización a una estructura más flexible y eficiente	Gestión, organización, flexibilidad
	Apertura de mercados	Importancia de firma de acuerdos comerciales.	Nuevos mercados, línea de negocio
	Responsabilidad social	Compromiso del centro de acopio con el entorno	Compromiso con los socios.
	Gestión administrativa	Apoyo a la gestión tributaria y contable.	Gestión laboral, tributaria, financiera, legal
Producto	Diseño y presentación del producto	Diseño y desarrollo de productos competitivos, con utilización de envases biodegradables.	Trazabilidad, desarrollo del producto, innovación en envases y empaques
Socios-comuneros	Desarrollo capital humano	Adecuación y búsqueda de los perfiles idóneos para el manejo operativo y administrativo	Cuantificación profesional, adquisición de competencias.
	Gestión del conocimiento	Puesta en valor del conocimiento de las personas como un activo que pertenece a la organización.	Identificación de puestos de trabajo, gestión y transmisión del talento.
Cooperación	Cooperación externa	Potenciar la interacción con otros cluster	Acciones interinstitucionales, firmas de acuerdos comerciales
	Cooperación externa	Aumento de la interacción de los socios	Grupos de trabajo, días de campo, talleres.
	Visibilidad y comunicación	Mantener un canal abierto de diálogo entre los administradores y los socios	Participación en ferias, eventos, seminarios y congresos sobre producción y mercadeo.

Fuente: Elaboración propia

La actual matriz productiva ha sido uno de las principales limitantes para que el Ecuador alcance una sociedad del Buen Vivir. Superar su estructura y configuración actual es por lo tanto uno de los objetivos prioritarios del gobierno ecuatoriano hoy en día (SENPLADES, 2012: 9). El cambio de la matriz productiva significaría tanto potenciar y fortalecer los sectores productivos donde ya se tenga ventajas comparativas (por ejemplo, en la agroindustria a través de

la incorporación del conocimiento científico y tecnológico), como apoyar el desarrollo de los sectores priorizados y las industrias estratégicas de manera que se permita la generación de mayor valor agregado en la producción. El Plan de Desarrollo Provincial proyecta que hasta 2026 Chimborazo será una provincia productiva y competitiva mediante el manejo sostenible, uso y conservación de sus recursos naturales que bajo la prevención de la vulnerabilidad de riesgos y

cambio climático impulsa sistemas de producción sostenible y procesos asociativos en cadenas productivas y de valor, emprendimientos competitivos y complementarios con clara identidad intercultural que se apoyen en un sistema de comercialización justo y equitativo (GADM Riobamba, 2015).

Las cadenas productivas surgen como una alternativa de eficiencia colectiva, pero su desarrollo requiere políticas macroeconómicas coherentes, identificación de las ventajas competitivas y un entorno que genere estabilidad y confianza. A continuación, se desarrolla el concepto de cadena productiva desde la perspectiva de varios autores e instituciones. El Programa Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco, México (2007: 87), define la cadena productiva como “el proceso que sigue un producto o servicio a través de las actividades de producción, transformación e intercambio, hasta llegar al consumidor final. Incluye además el abasto de insumos (financiamiento, seguros, maquinaria, equipo, materias primas directas e indirectas, etc.) y sistemas relevan-

tes, así como todos los servicios que afectan de manera significativa a dichas actividades: investigación y desarrollo y asistencia técnica, entre otros, para realizar actividades competitivas y sostenibles que permita generar riqueza material para incrementar el nivel de bienestar” (Wisner, 2003). Croxton et al. (2001: 24) conceptualizan la cadena productiva como “la integración de los procesos clave de negocios que ocurren dentro de la red conformada por los proveedores de insumos, los fabricantes, los distribuidores y los minoristas independientes, cuyo objetivo es optimizar el flujo de los bienes, servicios e información”.

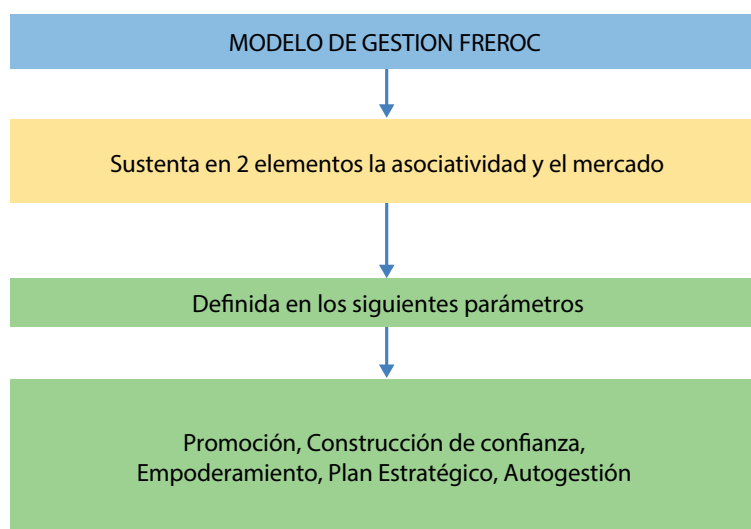
La gestión y operación del proyecto será asumida por la Comuna Las Rocas y su comité de gestión, que estará pendiente de que se cumplan los compromisos, tanto de los productores como del PBVR. Se realizará un control social y promoverá la participación en las actividades de carácter asociativo, así como la distribución equitativa de los beneficios obtenidos del acopio y comercialización asociativa.

**Figura 3.** Cadena agroproductiva FREROC



Fuente: Elaboración propia

**Figura 4.** Modelo de gestión propuesto



Fuente: Elaboración propia

### ***Elementos que constituyen el modelo***

- Asociatividad. Es un proceso de trabajo colectivo o cohesión social, en busca de objetivos comunes (Bolaños, 1999) definidos por el grupo, a partir del desarrollo de principios y valores como confianza, compromiso, participación, liderazgo y comunicación (Amézaga et al., 2013) para la obtención de resultados, que de forma individual son más difíciles de alcanzar en aspectos productivos, organizativos y comerciales, haciendo un uso más eficiente de los recursos naturales, humanos, sociales, físicos y financieros disponibles (Gottret et al., 2011). Por lo anterior, es fundamental para el fortalecimiento de esquemas asociativos, el mejoramiento de las relaciones interpersonales (Centro para el Desarrollo de Capital Humano, 2007), al igual que el análisis de estructuras sociales, capital social y cohesión de la población beneficiaria (Efendiev y Sorokin, 2013).
- Mercado. Para Patricio Bonta y Mario Farber, autores del libro *199 Preguntas Sobre Marketing y Publicidad*, el mercado es el espacio en el que confluyen la oferta y la demanda. En un sentido menos amplio, el mercado es el conjunto de todos los compradores reales y potenciales de un producto.
- Asociatividad empresarial. La configuración del modelo se sustenta en la cooperación entre los socios, la cual sin menoscabo de la independencia jurídica y autonomía gerencial de cada y por voluntad propia, deciden su participación en el proyecto de integración asociativo.

### ***La estructura operacional del modelo***

El modelo asociativo está constituido principalmente por 5 fases.

1. Promoción. Se procede a la sensibilización del centro de acopio, los beneficios y oportunidades que tiene la asociatividad entre los socios (comuneros), esta se divide en 4 pasos determinados en la tabla 6:

**Tabla 6.** Pasos de la promoción

Paso 1. Promoción de idea	Paso 2. Identificación de socios	Paso 3. Evaluación de factores	Paso 4. Selección definitiva
Socializando mediante actividades grupales	Buscar socios o proveedores de materia prima en el sector	Principalmente vinculados hacia la asociatividad	Para la construcción de un grupo homogéneo de trabajo

Fuente: Elaboración propia

2. Construcción de confianza. Se realizan actividades para el rompimiento del hielo, esta se divide en 3 etapas determinadas en la tabla 7.

**Tabla 7.** Construcción de confianza

Paso 1. Ejecución de reuniones colectivas	Paso 2. Análisis de los pre diagnósticos	Paso 3. Creación de acuerdo macro
Para reforzar la visión generada en la organización, los beneficios de la asociatividad utilizando estrategias, testimonios y experiencias de participantes en similares casos.	Para el reforzamiento de la confianza mutua.	Producto de un proceso de negociación de los términos de la asociatividad entre los representantes.

Fuente: Elaboración propia

3. Empoderamiento del emprendimiento. Consiste en que los comuneros se comprometan en crecer como microempresa, tomando en cuenta que es la clave para los emprendedores, con la cual pueden tomar el control sobre su negocio e incrementar su potencial a fin de ser los mejores líderes
4. Plan estratégico. Se enmarca en el diseño definitivo del proceso de cooperación asociativa entre los socios y comuneros en relación a la estructura, objetivos, formalidad, temporalidad, constitución jurídica y categorías interna. Esta fase se desarrolla en tres pasos detallados en la tabla 8.

**Tabla 8.** Plan estratégico

Paso 1. Ajuste empresarial	Paso 2. Desarrollo	Paso 3. Ejecución
Tomar en cuenta los pasos previos.	Con base en los recursos que se posee	De acuerdo al método trabajado en campo.

Fuente: Elaboración propia

5. Autogestión. En esta fase se consolidan las bases para la autosostenibilidad del agrupamiento y se desarrolla en tres pasos detallados en la tabla 9.

Tabla 9. Autogestión

Paso 1. Definir administrador	Paso 2. Puesta en marcha del proyecto	Paso 3. Monitoreo y evaluación
Asegurar la gestión del centro.	Acciones operativas y guiar.	Seguimiento operativo de la red.

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Camacho (2005) define al desarrollo comunitario como un método de intervención que incorpora a todos los agentes que conforman la comunidad, estableciendo procesos de participación y articulación entre la población y las instituciones. Según esto concluimos que el desarrollo comunitario en el país con base en la asociatividad va tomando relevancia gracias a la iniciativa del gobierno de apoyar al pequeño productor, con la dotación de herramientas para el mejoramiento. Con este antecedente FREROC es una marca que inicio su caminar en el año 2016, como un sueño de comuneros de la zona tratando de optimizar sus recursos agrícolas, espacio físico y ayudas de entidades gubernamentales y no gubernamentales, mediante la creación de un modelo de gestión empresarial asociativa a escala rural logramos dar una imagen y un direccionamiento al emprendimiento, basado en el fortalecimiento de un centro de acopio, el mismo que permite a los socios incrementar sus volúmenes económicos estabilizando el precio con base en la firma de convenios de siembra y venta con las envasadoras y procesadoras de este cereal.

El modelo de gestión se estableció a partir de 2 elementos principales la asociatividad y el mercado, "la planeación implica definir los objetivos de la organización, establecer estrategias para lograr dichos objetivos y desarrollar planes para integrar y coordinar actividades de trabajo" (Coulter, 2010), en relación a lo citado FREROC cuenta

con una certificación de su marca, procedimiento importante al momento de ingresar a negociar con empresas acuerdos comerciales, ya que se les brinda confianza de llegar acuerdos bilaterales.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, A. y Pinto, M. (2006). *Asociatividad, capital social y redes sociales*. Obtenido de file:///C:/Users/BRAYAN/Downloads/14022-1-36886-1-10-20110703%20(1).pdf
- Barrera, M. (1999). *El intelectual y los modelos epistémicos*. Caracas: Fundación SYPAL Servicios y proyecciones para América Latina.
- Amézaga, C.; Rodríguez, D.; Núñez, M. y Herrera, D. (2013). *Orientaciones estratégicas para el fortalecimiento de la gestión asociativa*. San Salvador: IICA.
- Bernstein, H. (1971), Modernization theory and the sociological study of development. *The Journal of Development Studies*, 7 (2), 141-166.
- Bolaños, O. (1999). Caracterización y tipificación de organizaciones de productores y productoras. 31-39. XI Congreso Nacional Agronómico/I Congreso Nacional de Extensión. Costa Rica.
- Bonta, P. y Farber, M. (1994). *Preguntas sobre marketing y publicidad*. Bogotá: Norma.
- Camacho, P. et al. (2005). *Estudio regional sobre factores de éxito de empresas asociativas rurales*. Quito: Plataforma RURALTER. Obtenido de <http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/73bf2fb738aa0941b556d481f2ab8365.pdf>
- Centro para el Desarrollo de Capital Humano. (2007). *Desarrollo de una metodología*



- de fomento de la asociatividad del sector micro y pequeño empresarial*. Santiago de Chile: CENDEC.
- Coulter, R. (2010). *Administración*. Ciudad de México: Pearson.
- Croxton, K.; García-Dastugue, S.; Lambert, D. y Rogers, D. (2001). The supply chain-management processes. *International Journal of Logistics Management*, 12(2), 13-33. Obtenido de <http://doi.org/10.1108/09574090110806271>
- Dávalos, X. (2012). Incorporación de una economía social solidaria como alternativa al mejoramiento de las microfinanzas rurales desde 2007-2010 (tesis de maestría). Universidad Politécnica Salesiana.
- Efendiev, A. y Sorokin, P. (2013). Rural Social Organization and Farmer Cooperatives Development in Russia and other Emerging Economies: Comparative Analysis. *Developing Country Studies*. 3(14), 106-116.
- Elizondo, L. (2015). *La economía social y solidaria en Ecuador: Materiales de lectura*. España: Agencia Vasca para el Desarrollo.
- GADM Riobamba. (2015). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT)*. Riobamba: GADM.
- Gottret, M. V.; Junkin, R. y Ugarte, C. I. (2011). *Autoevaluación facilitada para la gestión de empresas asociativas rurales*. Turrialba: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Hernández R., Fernández C. y Baptista M. (2014). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill / Interamericana.
- IICA y Concope. (2012). *Enfoques de asociatividad entre actores del sistema productivo*. Obtenido de [http://www.iica.int/Esp/regiones/andina/Ecuador/Documentos%20de%20la%20oficina/libro\\_enfoques\\_asociatividad.pdf](http://www.iica.int/Esp/regiones/andina/Ecuador/Documentos%20de%20la%20oficina/libro_enfoques_asociatividad.pdf)
- Porter, M. E. (1997). *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Ciudad de México: Diana.
- Programa Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco. (2007). *Programa Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco, México, 2007*. Obtenido de <http://www.jalisco.gob.mx>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Obtenido de <http://buenvivir@senplades.gob.ec>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). Transformación de la matriz productiva. *Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*, 32. Obtenido de [http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/matriz\\_productiva\\_WEBtodo.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf)
- Taha, H. (2004). *Investigación de operaciones, una introducción*. Ciudad de México: Prentice Hall.
- Vargas, G. y Calvo, G. (1987). Seis modelos alternativos de investigación documental para el desarrollo de la práctica universitaria en educación... el caso del proyecto de extensión REDUC. Colombia en la Universidad Pedagógica Nacional. *Revista Educación superior y desarrollo*, 5, 9.
- Wisner, J. (2003). A structural equation model of supply chain management strategies and firm performance. *Journal of Business Logistics*, 24(1), 1-26. Obtenido de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.21581592.2003.tb00030.x/abs>
- ZapataBarrera, R. (2006). *La Vanguardia*. Obtenido de <http://dcpis.upf.edu/~ricardzapata/~ricardzapata/LV-asociacionismo.pdf>

## **ANÁLISIS DE LA REPITENCIA Y SU INCIDENCIA EN LA APROBACIÓN DEL PENSUM EN LA COHORTE 2014 DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INGENIERÍA E INDUSTRIAS**

### **ANALYSIS OF THE REPETITION AND ITS IMPACT ON THE COMPLETION OF THE PROGRAM OF STUDIES IN THE 2014 COHORT OF THE SCHOOL OF ENGINEERING AND INDUSTRIAL SCIENCES**

*Juan Carlos Rivera Gaibor<sup>1</sup>, Gabriel Enrique Pazmiño Castillo<sup>2</sup>, Nelson Alberto Cerda Prado<sup>3</sup>*

#### **Resumen**

El propósito de este artículo es determinar el tiempo que necesita un estudiante para aprobar la malla curricular, incorporando a la repitencia como el factor que influye en el porcentaje de progreso en cada nivel. La población analizada es de estudiantes nuevos de la cohorte 2014 de las siete carreras en modalidad presencial de la Sede Quito de la Facultad de Ciencias de la Ingeniería e Industrias, para los periodos marzo 2014-julio 2014 (n=417), septiembre 2014- febrero 2015 (n=353). La metodología es un estudio de caso documental, con base al método inductivo-deductivo, analítico y de síntesis utilizando la hoja electrónica Excel. Como resultados se puede determinar que los estudiantes que no han concluido su pensum de estudios en los nueve niveles, requerirán a lo sumo tres periodos adicionales. Una causa de la deserción es el alto nivel de repitencia que se tiene en los niveles inferiores de cada una de las carreras, por lo que es necesario realizar estudios que expliquen las causas de estos resultados. Para el periodo marzo 2014-julio 2014 el 15,68 % y para septiembre 2014-febrero 2015 el 25,26 % de los estudiantes aprueban el pensum de estudios en los nueve niveles.

#### **Palabras clave**

Deserción, rezago, cohorte, regresión lineal, repitencia, modalidad presencial

**JEL:** C8

#### **Abstract**

*The purpose of the article is to determine the time it takes a student to pass the curriculum, incorporating repetition as the factor that influences the percentage of progress at each level. The analyzed population is new students from the 2014 cohort of the seven face-to-face courses at the Quito campus of the Faculty of Engineering Sciences and Industries, for the periods March 2014-July 2014 (n = 417), September 2014-February 2015 (n = 353). The methodology is a documentary case study, based on the inductive-deductive, analytical and synthesis method using the excel electronic sheet. As results, it can be determined that the students who have not completed their study plan at the nine levels, will require at most three additional periods. One cause of dropout is the high level of repetition in the lower levels of each of the races, so it is necessary to carry out studies that explain the causes of these results. For the period March 2014-July 2014, 15,68 % and for September 2014-February 2015, 25,26 % of the students pass the study plan at the nine levels.*

#### **Keywords**

*Desertion; lag; cohort; linear regression, repetition, face-to-face modality*

**JEL:** C8

1 Universidad Tecnológica Equinoccial, jcrivera@ute.edu.ec

2 Universidad Tecnológica Equinoccial, gpazmino@ute.edu.ec

3 Universidad Tecnológica Equinoccial, ncerda@ute.edu.ec

## Introducción

En varias investigaciones se afirma que la repetición y el retraso académico son indicadores de deficiencias de los sistemas educativos, ya que aumentan los esfuerzos de los gobiernos en cuanto a las inversiones por alumno en cada periodo lectivo, así como también las consecuencias que trae en los ámbitos personal y socioeconómico para quienes caen en estos fenómenos (González, 2005). Los repitentes en los primeros semestres ocupan lugares que podrían estar disponibles para los demás alumnos que requieren un cupo y que deberían matricularse, generándose así un aprovechamiento inadecuado de los espacios. Otros autores afirman que la repetición y el retraso académico en la educación superior, disminuye la autoestima de los alumnos y por tanto afectan todo el entorno que rodea al individuo, puesto que el alumno que repite o permanece mucho tiempo improductivo en la universidad, comienza a percibirse interiormente como incapaz de afrontar con éxito la enseñanza y el proceso de desarrollo profesional (Acevedo, Torres y Jiménez, 2015).

Se ha analizado las causas de la deserción; aquí, las investigaciones han llevado a revelar un progresivo número de potenciales factores de explicación, que varían desde características personales hasta factores institucionales, sociales y económicos. Los análisis de estos factores suelen comparar a los que terminaron con los que fracasaron, y detectar que, efectivamente, la deserción se relaciona con una amplia variedad de factores (Vries, León, Romero y Hernández, 2011). También se debe considerar que los factores que afectan la intención de retirarse se diferencian no solo por año sino también por semestre de estudio (Willcoxson, 2010).

En la educación superior, el campo de la Ingeniería ha tenido un aumento de la demanda de estudios reflejado en la cantidad

de estudiantes matriculados (SENESCYT, 2016), esto debe guiar a la realización de estudios relacionados con la retención, repitencia y tiempo de culminación de la malla curricular, que son aspectos a ser considerados porque inciden en el presupuesto de las instituciones y en la calidad de la educación que estas imparten.

El financiamiento de la educación superior en el Ecuador proviene de tres fuentes del Estado, de los fondos de los hogares y de préstamos de instituciones financieras, por lo que el nivel de repitencia incrementa los gastos destinados a la educación, y de ahí la importancia de comprender el impacto de esta, en la duración de la formación profesional.

Las universidades ecuatorianas están en periódico proceso de evaluación con fines de acreditación, esto hace que sea necesario conocer la eficiencia y eficacia de sus tareas educativas, que están directamente relacionadas con el abandono (deserción), repitencia y el número de años para culminar una carrera de educación superior (Gutiérrez, Celma, Adamoli y Santana, 2013).

En los estudiantes de una cohorte siempre existen grupos que se rezagan o desertan en su proceso de formación. Existen varios estudios realizados que tratan de explicar esta situación, en las cuales se han señalado clasificaciones tanto para la deserción como para el agrupamiento de sus causas (Vanegas-Pissa y Sancho-Ugalde, 2019).

En estudios se ha considerado la percepción que generan los profesores sobre la repitencia en determinada carrera porque son los principales testigos de este problema, de forma que construyen un imaginario preciso sobre sus causas, consecuencias y principales características. El estudio de la percepción docente sobre la repitencia universitaria explica, entre otras cosas, la incidencia de las relaciones de aula en el problema. Es decir, las representaciones y las relaciones sociales que generan entre sí

los profesores y los alumnos: una categorización selectiva (consciente e inconscientemente) de las características del otro (Díaz, Cruz y Carreño, 2018).

La Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE), con el objetivo de mejorar la calidad académica y el tiempo de aprobación de la malla curricular, ha actualizado su proceso de admisión de tal forma que se pueda seleccionar a los estudiantes con aptitudes y conocimientos que les permitan completar su formación dentro del tiempo fijado para la aprobación de la malla curricular. Así también, se ha capacitado a los docentes en nuevas metodologías de enseñanza que se están aplicando.

En los estudios revisados se han tratado de encontrar las causas o los factores asociados a la repetición de asignaturas y al retraso en la graduación o titulación; también se han analizado los diferentes elementos que inciden en el rendimiento académico en el campo de la educación superior para obtener resultados cualitativos y cuantitativos para propiciar un enfoque más completo en la toma de decisiones para mejorar los niveles de pertinencia, equidad y calidad educativa (Garbanzo, 2007). Por esta razón, el presente artículo tiene como finalidad determinar de qué forma influye el nivel de repitencia en el tiempo de aprobación de la malla curricular y no en las causas que provocan la repetición de cursos o asignaturas en una u otra carrera.

### **Metodología**

La base de este trabajo es el método inductivo-deductivo, analítico y de síntesis utilizando la hoja electrónica Excel. En este estudio de caso documental, los datos utilizados corresponden a los estudiantes nuevos de la cohorte 2014, en los periodos marzo 2014-julio 2014 y septiembre 2014-febrero 2015. En estos datos comparativos se puede determinar los estudiantes que han abando-

nado sus estudios hasta el penúltimo nivel de cada una de las carreras para excluirlos del análisis, debido a que no se matricularon posteriormente. Con los datos de los estudiantes excluidos, los que han desertado, se obtiene el porcentaje de aprobación de cada uno de los periodos académicos (niveles) en los que se han matriculado.

Por carrera se calcula el valor promedio de aprobación para los niveles de primero a noveno, en aplicación al método inductivo-deductivo, utilizando la regresión lineal, y con base en la ecuación obtenida se determina la cantidad de niveles que le toma a un estudiante completar la malla curricular, siendo un trabajo analítico y de síntesis con la aplicación de la hoja electrónica Excel.

### **Desarrollo del artículo**

En este trabajo se busca establecer la incidencia de la repetición de asignaturas en el tiempo de aprobación de la malla curricular (pensum) de las siete carreras en modalidad presencial de la Sede Quito de la Facultad de Ciencias de la Ingeniería e Industrias:

- Ingeniería Ambiental y Manejo de Riesgos Naturales
- Ingeniería Automotriz
- Ingeniería de Alimentos
- Ingeniería de Petróleos
- Ingeniería Industrial y de Procesos
- Ingeniería Informática y Ciencias de la Computación
- Ingeniería Mecatrónica

Para este estudio se ha tomado los datos de la cohorte 2014, con alumnos nuevos matriculados en los periodos marzo 2014-julio 2014 y septiembre 2014-febrero 2015. Para la explicación del procedimiento aplicado se utilizarán los datos del periodo marzo 2014-julio 2014 (tabla 1).

**Tabla 1.** Estudiantes nuevos de la Facultad de Ciencias de la Ingeniería e Industrias periodo marzo 2014-julio 2014

CARRERA	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL	% FEMENINO	% MASCULINO
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	31	25	56	55,36 %	44,64 %
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	3	78	81	3,70 %	96,30 %
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	19	12	31	61,29 %	38,71 %
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	19	62	81	23,46 %	76,54 %
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	7	22	29	24,14 %	75,86 %
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	2	25	27	7,41 %	92,59 %
INGENIERÍA MECATRÓNICA	12	100	112	10,71 %	89,29 %
TOTAL	93	324	417	22,30 %	77,70 %

Fuente: SICAF

Para el periodo se determina la cantidad de estudiantes que se han retirado y que no han concluido sus estudios (tabla 2), los

cuales serán excluidos del análisis por la incertidumbre existente de que concluyan sus estudios.

**Tabla 2.** Estudiantes retirados por nivel periodo marzo 2014-julio 2014

CARRERA	Retirados								
	Pri- mer nivel	Se- gundo nivel	Ter- cer nivel	Cuar- to nivel	Quin- to nivel	Sex- to nivel	Sépti- mo nivel	Oc- tavo nivel	Total reti- rados
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	12	3	2	3	1	0	0	0	21
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	18	9	3	1	1	1	1	2	36
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	6	1	1	1	1	0	0	0	10
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	14	5	5	7	1	0	0	0	32
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	12	1	0	1	3	0	0	0	17
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	11	2	0	0	0	0	0	0	13
INGENIERÍA MECATRÓNICA	17	16	8	5	2	1	2	1	52
TOTAL	90	37	19	18	9	2	3	3	181

Fuente: SICAF

Las carreras analizadas tienen una duración de nueve niveles, con la cantidad

de créditos y asignaturas mostradas en la tabla 3.

**Tabla 3.** Datos de las mallas curriculares (pensum) analizados

CARRERA	PENSUM	CRÉDITOS PENSUM	CANTIDAD ASIGNATURAS PENSUM
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	481	249	67
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	482	230	66
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	483	240	65
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	484	244	63
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	501	241	66
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	485	238	57
INGENIERÍA MECATRÓNICA	486	245	66

Fuente: SICAF

A continuación, se determina la cantidad de estudiantes que se retiraron hasta el penúltimo nivel (tabla 4) y con los que continuaron sus estudios se obtiene el porcentaje

de estudiantes que han concluido el pensum de estudios hasta la finalización del periodo abril 2019-agosto 2019 (tabla 5):

**Tabla 4.** Cantidad de estudiantes sin incluir los retirados del periodo marzo 2014- julio 2014

CARRERA	TOTAL EXCLUYENDO RETIRADOS
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	35
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	45
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	21
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	49
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	12
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	14
INGENIERÍA MECATRÓNICA	60
TOTAL	236

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5.** Porcentaje de estudiantes y cantidad de niveles en que completaron la malla curricular iniciando la carrera en marzo 2014-julio 2014 sin incluir retirados

CARRERA	9 niveles	9 niveles + 1 inter-ciclo	10 niveles	10 niveles + 2 inter-ciclos	11 niveles	Total concluido pensum
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	25,71 %	8,57 %	25,71 %	8,57 %	5,71 %	74,29 %
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	20,00 %	20,00 %	13,33 %	4,44 %	11,11 %	68,89 %
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	33,33 %	0,00 %	14,29 %	4,76 %	4,76 %	57,14 %
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	10,20 %	2,04 %	18,37 %	4,08 %	28,57 %	63,27 %
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	16,67 %	8,33 %	16,67 %	16,67 %	16,67 %	75,00 %
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	21,43 %	0,00 %	28,57 %	7,14 %	7,14 %	64,29 %
INGENIERÍA MECATRÓNICA	3,33 %	6,67 %	13,33 %	1,67 %	18,33 %	43,33 %
TOTAL	15,68 %	7,63 %	17,37 %	5,08 %	15,25 %	61,02 %

Fuente: Elaboración propia

Con la finalidad de obtener una expresión que permita determinar el porcentaje de avance asociado al periodo, se obtuvieron los datos de porcentaje de avance promedio

para cada carrera y cohorte hasta el noveno periodo (noveno nivel), 'excluyendo a los estudiantes retirados de primer a octavo nivel', que están detallados en la tabla 6.

**Tabla 6.** Porentaje de avance promedio por periodo y carrera de los estudiantes que iniciaron en marzo 2014-julio 2014

CARRERA	2014-I	2014-II	2015-I	2015-II	2016-I	2016-II	2017-I	2017-II	2018-I
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	9,41	18,14	26,22	35,12	43,16	52,83	63,49	75,47	87,85
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	8,62	17,30	25,21	34,12	44,76	54,04	63,83	74,84	85,94
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	8,17	14,76	21,43	30,04	39,25	49,70	61,03	71,77	83,13
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	8,29	17,10	24,67	33,10	42,00	50,86	59,75	69,55	79,93
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	7,47	15,46	23,69	33,78	44,50	55,60	66,94	78,11	89,25
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	10,32	17,23	24,88	33,22	42,23	52,91	62,64	73,50	82,56
INGENIERÍA MECATRÓNICA	10,17	18,97	26,36	35,00	42,19	50,14	58,29	67,52	77,94

Fuente: Elaboración propia

Con los datos anteriores se realiza una regresión lineal para cada una de las carreras y, considerando los datos de avance has-

ta el noveno nivel, se obtienen las ecuaciones listadas en la tabla 7.

**Tabla 7.** Ecuaciones de regresión lineal por carrera para el periodo marzo 2014- julio 2014

CARRERA	Ecuación	R <sup>2</sup>
INGENIERÍA AMBIENTAL Y MANEJO DE RIESGOS NATURALES	$y = 0.0963x - 0.0242$	0.9935
INGENIERÍA AUTOMOTRIZ	$y = 0.0965x - 0.0285$	0.9976
INGENIERÍA DE ALIMENTOS	$y = 0.0950x - 0.0533$	0.9909
INGENIERÍA DE PETRÓLEOS	$y = 0.0886x - 0.0152$	0.9985
INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE PROCESOS	$y = 0.1039x - 0.0586$	0.9966
INGENIERÍA INFORMÁTICA Y CIENCIAS DE LA COMPUTACIÓN	$y = 0.0922x - 0.0269$	0.9957
INGENIERÍA MECATRÓNICA	$y = 0.0826x + 0.0164$	0.9981

Fuente: Elaboración propia

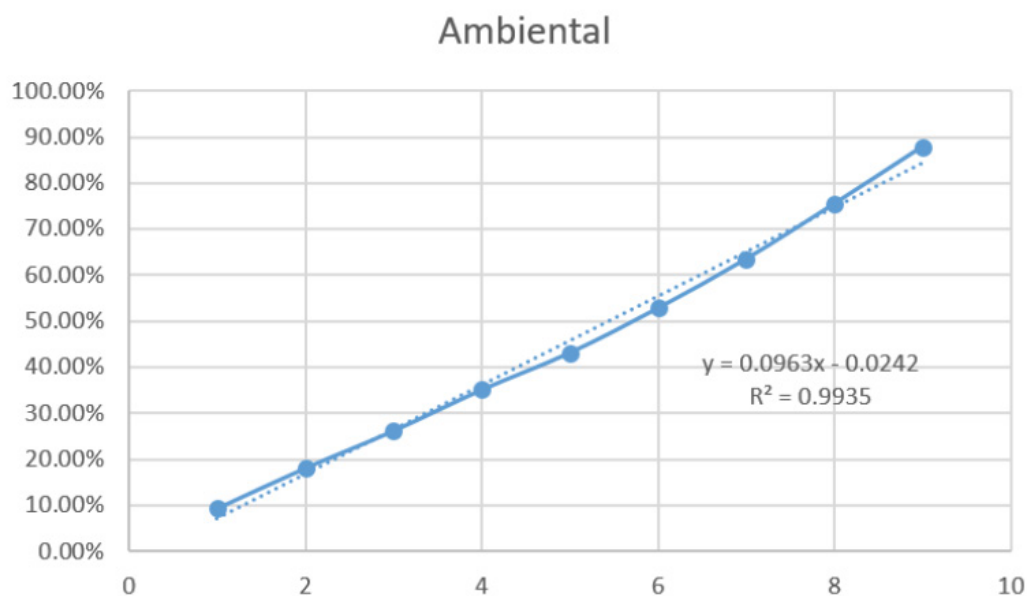
y = porcentaje de avance

x = nivel o periodo

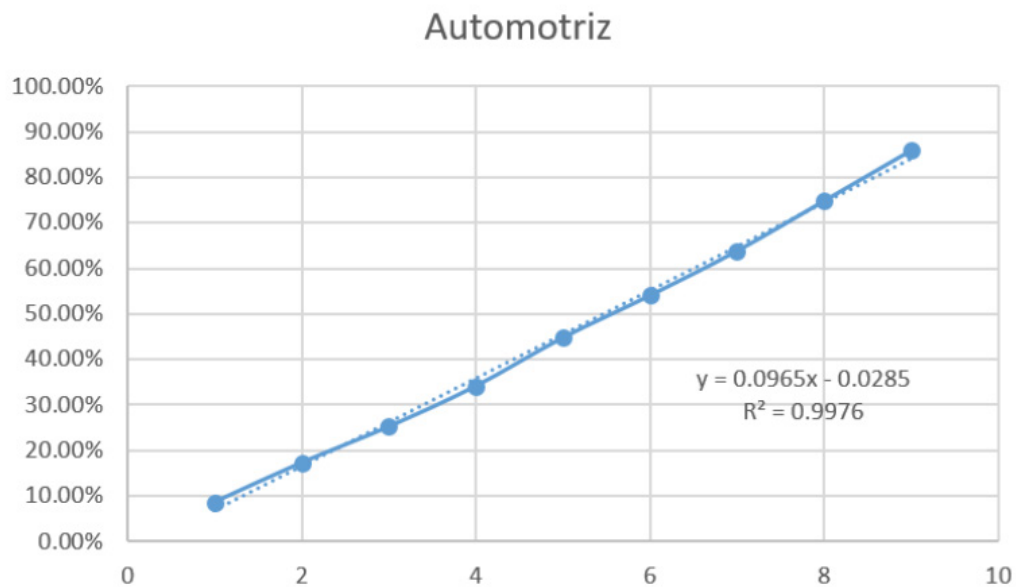
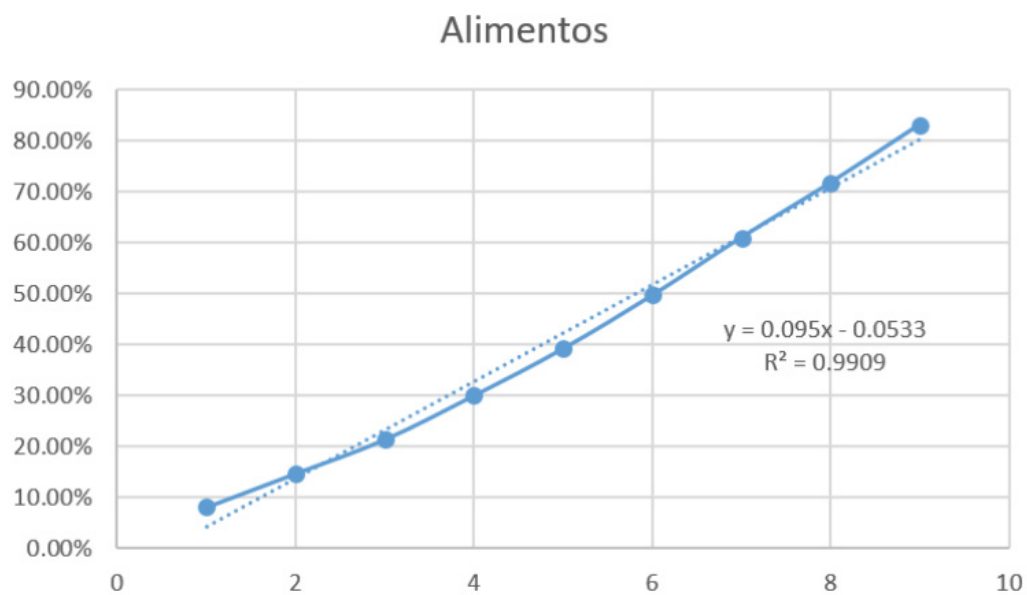
R<sup>2</sup> = Coeficiente de determinación

Los gráficos de las ecuaciones obtenidas para cada carrera se muestran en las ilustraciones de la 1 a la 7.

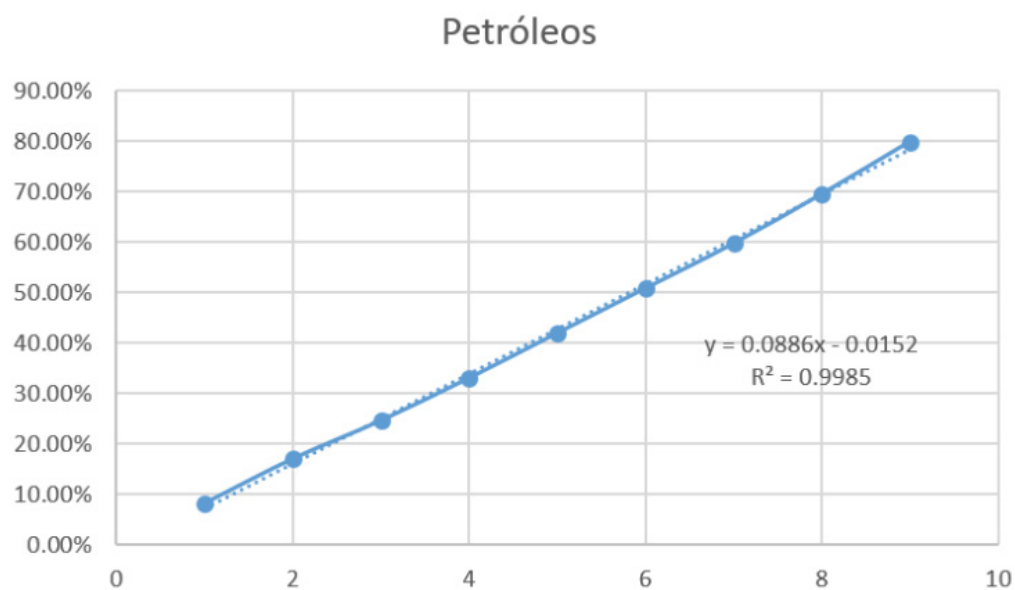
**Ilustración 1.** Ecuación para Ingeniería Ambiental (elaborada con los datos de la tabla 6)



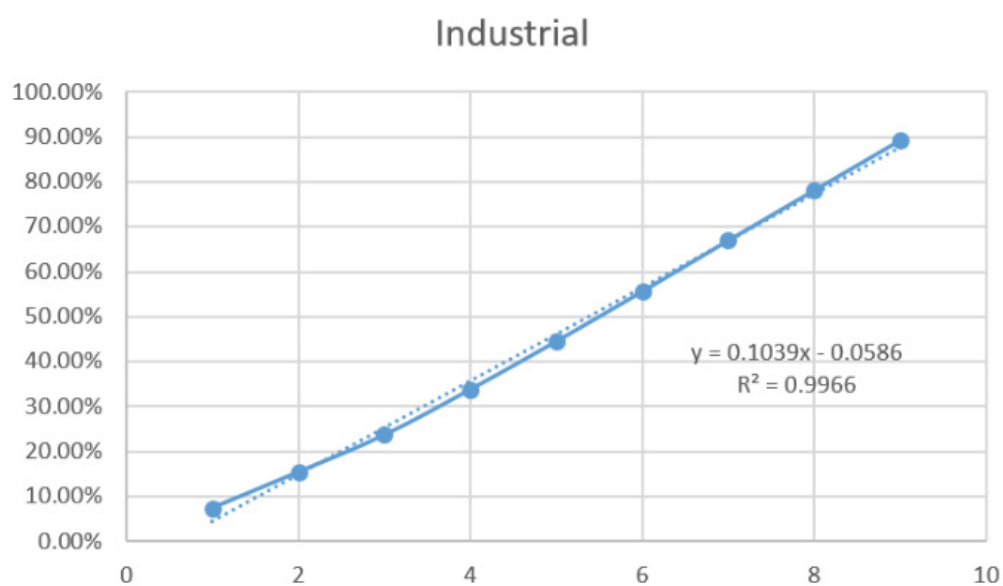


**Ilustración 2.** Ecuación para Ingeniería Automotriz (elaborada con los datos de la tabla 6)**Ilustración 3.** Ecuación para Ingeniería de Alimentos (elaborada con los datos de la tabla 6)

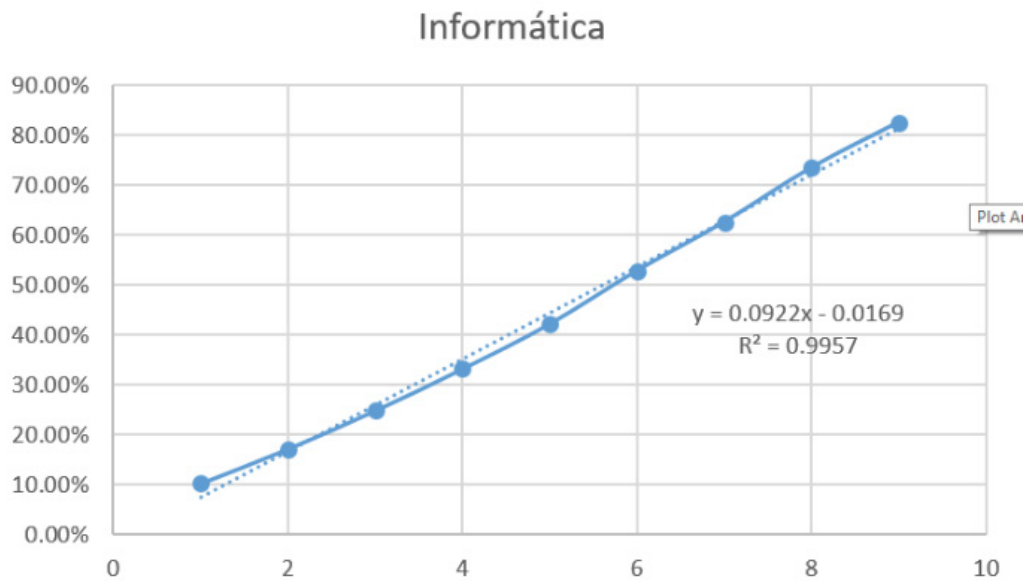
**Ilustración 4.** Ecuación para Ingeniería de Petróleos (elaborada con los datos de la tabla 6)



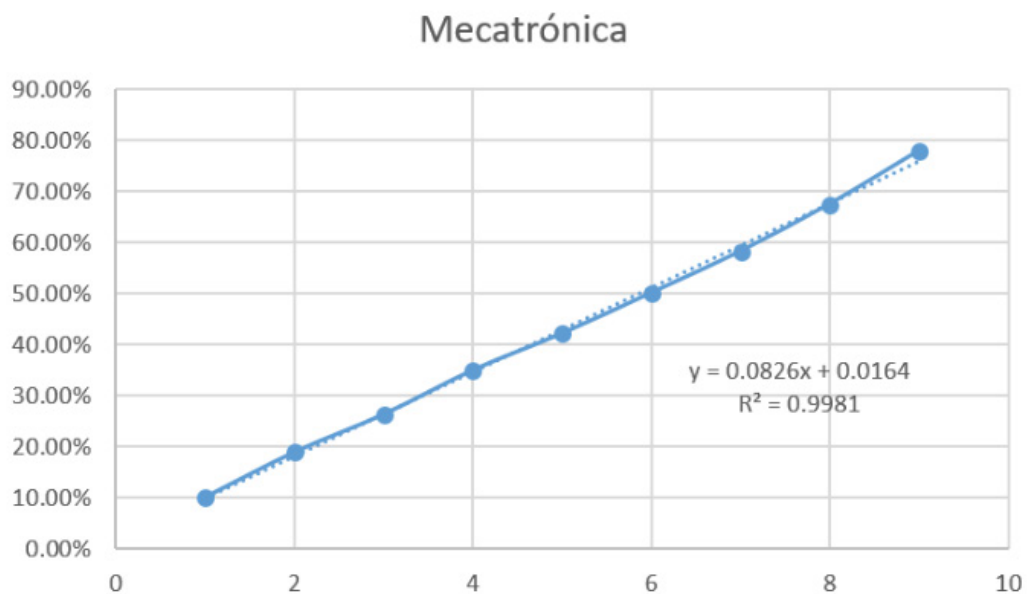
**Ilustración 5.** Ecuación para Ingeniería Industrial (elaborada con los datos de la tabla 6)



**Ilustración 6.** Ecuación para Ingeniería Informática (elaborada con los datos de la tabla 6)



**Ilustración 7.** Ecuación para Ingeniería Mecatrónica (elaborada con los datos de la tabla 6)



Utilizando las ecuaciones se determina la cantidad de niveles en los que máximo un estudiante de cada una de las carreras

deberá concluir el pensum de estudios (tabla 8), es decir hasta alcanzar el 100 %.

**Tabla 8.** Porcentaje de avance y tiempo para completar la malla curricular con las ecuaciones de regresión lineal para los estudiantes que iniciaron sus estudios en marzo 2014-julio 2014

Periodo (Nivel)	Ambiental	Automotriz	Alimentos	Petróleos	Industrial	Informática	Mecatrónica
1	9,41 %	8,62 %	8,17 %	8,29 %	7,47%	10,32 %	10,17 %
2	18,14 %	17,30 %	14,76 %	17,10 %	15,46 %	17,23 %	18,97 %
3	26,22 %	25,21 %	21,43 %	24,67 %	23,69 %	24,88 %	26,36 %
4	35,12 %	34,12 %	30,04 %	33,10 %	33,78 %	33,22 %	35,00 %
5	43,16 %	44,76 %	39,25 %	42,00 %	44,50 %	42,23 %	42,19 %
6	52,83 %	54,04 %	49,70 %	50,86 %	55,60 %	52,91 %	50,14 %
7	63,49 %	63,83 %	61,03 %	59,75 %	66,94 %	62,64 %	58,29 %
8	75,47 %	74,84 %	71,77 %	69,55 %	78,11 %	73,50 %	67,52 %
9	8,85 %	85,94 %	83,13 %	79,93 %	89,25 %	82,56 %	77,94 %
10	9,88 %	93,65 %	89,67 %	87,08 %	98,04 %	89,51 %	84,24 %
11	103,51 %	103,30 %	99,17 %	95,94 %	108,43 %	98,73 %	92,50 %
12			108,67 %	104,80 %		107,95 %	100,76 %

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Del análisis realizado se concluye que los estudiantes que no han concluido su pensum de estudios en los nueve niveles requerirán a lo sumo tres periodos adicionales, siendo las que más periodos requieren las ingenierías en Alimentos, Petróleos, Mecatrónica e Informática y Ciencias de la Computación.

Si se compara el porcentaje de avance promedio con respecto al porcentaje de avance ideal que el estudiante debe tener en cada nivel para alcanzar el 100 % en el noveno nivel, se determina que son inferiores en la mayoría de los periodos o niveles. Este comportamiento es más crítico hasta el quinto nivel, lo que hace necesario que se ponga especial atención en mejorar el rendimiento de los estudiantes, para disminuir el tiempo de aprobación del pensum de estudios.

Lo revisado en este artículo afecta directamente a la eficiencia terminal, es decir, el tiempo que le toma al estudiante titularse.

Es necesario poner atención especial en los valores de abandono de la carrera expuestos para determinar las acciones a implementar para mejorar el índice de retención de estudiantes.

Para el periodo marzo 2014-julio 2014, el 15,68 % y para septiembre 2014-febrero 2015 el 25,26 % de los estudiantes aprueban el pensum de estudios en los nueve niveles.

Considerando los resultados obtenidos es necesario que se analicen los factores que están influyendo en el incremento del tiempo de aprobación de la malla curricular y que pueden estar asociados a la falta de preparación académica previa, inconveniencia con el autoaprendizaje, falta de interés en los contenidos de las asignaturas.

Es necesario analizar los índices de retiro o deserción por la mala imagen que se podría crear de las carreras, para plantear políticas orientadas al mejoramiento de los programas académicos, considerando la generación y obtención de conocimiento sino un servicio de formación integral.

Al estar la repitencia asociada al bajo rendimiento académico (promedio general de notas) sobre todo en los niveles inferiores, hace que sea necesaria la estructuración de cursos de nivelación para fortalecimiento de los conocimientos de los estudiantes que están interesados en completar una carrera de grado.

### Referencias bibliográficas

- Acevedo, D., Torres, J. y Jiménez, M. (2015). Factores asociados a la repetición de cursos y retraso en la graduación en programas de Ingeniería de la Universidad de Cartagena, en Colombia. *Formación Universitaria*, 8.
- Bask, M. y Salmela-Aro, K. (2013). Burned out to drop out: Exploring the relationship between school burnout and school dropout. *European Journal of Psychology of Education*, 28(2), 511-528. Obtenido de <https://doi.org/10.1007/s10212-012-0126-5>
- Cerpa, W.; Castillo, M. y Cantillo, S. (2014). Análisis comparativo entre las características más relevantes de deserción estudiantil en el programa de Ingeniería Industrial de la Universidad Autónoma del Caribe. *Esce-narios*, 12.
- Da Costa, F.; De Souza, M. y de Cásia, R. (2018). Dropout and retention of undergraduate students in management: a study at a Brazilian Federal University. *RAUSP Management Journal*, 53. Obtenido de <http://www.scielo.br/pdf/rmj/v53n1/2531-0488-rmj-53-01-0074.pdf>
- DesJardins, S.; Ahlburg, D. y McCall, B. (2002). A temporal investigation of factors related to timely degree completion. *The Journal of Higher Education*, 73.
- Díaz, H.; Cruz, P. y Carreño, S. (2018). Percepción docente de la repitencia en la Licenciatura en Español y Literatura de la UIS. *Sophia-Educación*, 14. Obtenido de <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18634/sophiaj.14v.2i.699>
- Gallón, S.; Vasquez, J. y Castaño, E. (2008). Análisis de los factores asociados a la deserción estudiantil en la Educación Superior: un estudio de caso. *Revista de Educación*, ISSN 0034-8082, n. 345, 2008 (ejemplar dedicado a: De inmigrantes a minorías: Temas y problemas de la multiculturalidad), 255-280.
- Garbanzo, G. (2007). Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública. *Educación*, 31.
- González, L. (2005). Estudio sobre la repetición y deserción en la educación superior chilena. *Digital Observatory for Higher Education in Latin America and The Caribbean*. Obtenido de [https://www.inacap.cl/tportal/portales/tp4964b0e1bk102/upload/mg/File/REPITENCIA\\_DESERCION\\_LE\\_Gonzalez\\_2005.pdf](https://www.inacap.cl/tportal/portales/tp4964b0e1bk102/upload/mg/File/REPITENCIA_DESERCION_LE_Gonzalez_2005.pdf)
- Gutiérrez, M. del C.; Celma, G. C.; Adamoli, A. y Santana, S. (2013). Retención y desgranamiento en la carrera de Ingeniería Química de la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Buenos Aires. *Revista Argentina de Enseñanza de La Ingeniería*, 4. Obtenido de [https://www.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/TECNOLOGI-CAS\\_20/Ingenieria\\_Quimica/40.pdf](https://www.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/TECNOLOGI-CAS_20/Ingenieria_Quimica/40.pdf)
- Lassibille, G., y Navarro, L. (2008). Why do higher education students drop out evidence from Spain. *Education Economics*, 16.
- López, A.; Albíter, Á. y Ramírez, L. (2008). Eficiencia terminal en la educación superior, la necesidad de un nuevo paradigma. *Revista de La Educación Superior*, 37. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v37n146/v37n146a9.pdf>
- Lucio, R.; Hunt, E. y Bornovalova, M. (2012). Identifying the necessary and sufficient number of risk factors for predicting academic failure. *Developmental Psychology*, Vol.

- 48: 422-428. Obtenido de <https://doi.org/10.1037/a0025939>
- Oliver, M.; Elmer, G.; Bálsamo, N. y Crivello, M. (2011). Permanencia y abandono en Química General en las carreras de Ingeniería de la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Córdoba (UTN-FRC), Argentina. *Avances En Ciencias e Ingeniería*, 2.
- Passailaigue, R.; Amechazurra, O. y Galarza, J. (2013). La deserción y la repitencia en las instituciones de educación superior: algunas experiencias investigativas en el Ecuador. *Revista Científica de La Universidad de Cienfuegos*, 6.
- Patiño, L. y Cardona, A. (2012). Revisión de algunos estudios sobre la deserción estudiantil universitaria en Colombia y Latinoamérica. *Theoria*, 21.
- Pérez, L.; Benítez, J.; Pérez, P. y Afonso, M. (2006). El problema del abandono de los estudios universitarios. *Relieve: Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, ISSN 1134-4032, vol. 12, n. 2, 2006, 12. Obtenido de <https://doi.org/10.7203/relieve.12.2.4226>
- Ramírez, P. y Fuentes, C. (2013). Felicidad y rendimiento académico: Efecto moderador de la felicidad sobre indicadores de selección y rendimiento académico de alumnos de Ingeniería Comercial. *Formación Universitaria*, 6.
- SENESCYT. (2016). *Registro de matrícula en universidades y escuelas politécnicas 2015-2016*. Obtenido de <https://www.educacionsuperior.gob.ec/cuadros-estadisticos-indice-de-tabulados-sobre-los-datos-historicos-de-educacion-superior-a-nivel-nacional-incluye-registro-de-titulos-oferta-academica-matriculados-docentes-becas-y-cupos/>
- Torres, J.; Acevedo, D. y Gallo, L. (2015). Causas y consecuencias de la deserción y repitencia escolar: una visión general en el contexto latinoamericano. *Cultura Educación y Sociedad*, 6.
- Vanegas-Pissa, J. C. y Sancho-Ugalde, H. (2019). Análisis de cohorte: Deserción, rezago y eficiencia terminal, en la carrera de Licenciatura en Medicina y Cirugía de la Universidad de Ciencias Médicas. *Revista Electrónica Educare*, 23. Obtenido de <https://www.scielo.sa.cr/pdf/ree/v23n1/1409-4258-ree-23-01-203.pdf>
- Vargas, G.; Bustos, L. y Moreno, R. (2005). Propuesta para aumentar el nivel académico, minimizar la deserción, rezago y repitencia universitaria por problemas de bajo rendimiento académico en la Universidad Tecnológica de Pereira, en el programa de Ingeniería de Sistemas y Computación. *Scientia Et Technica*, XI(28).
- Vries, W.; León, P.; Romero, J. y Hernández, I. (2011). ¿Desertores o deprecionados? Distintas causas para abandonar los estudios universitarios. *Revista de La Educación Superior*, 40.
- Willcoxson, L. (2010). Factors affecting intention to leave in the first, second and third year of university studies: a semester-by-semester investigation. *Higher Education Research & Development*, 29(6), 623-639. Obtenido de <https://doi.org/10.1080/07294360.2010.501071>
- Yue, H. y Xuanning, F. (2017). Rethinking graduation and time to degree a fresh perspective. *Research in Higher Education*, 58.

## **ANÁLISIS INTEGRAL DE RIESGOS EN EMPRENDIMIENTOS EN TIEMPOS DE CRISIS**

### **COMPREHENSIVE ANALYSIS OF RISKS IN UNDERTAKINGS IN TIMES OF CRISIS**

*Joge Revelo Rosero<sup>1</sup>, Carlos Mancheno Vaca<sup>2</sup>, Adriana Rodríguez Herrera<sup>3</sup>*

#### **Resumen**

El objetivo del presente estudio es identificar y analizar los riesgos potenciales de mercado, operacional y competitivo, que afrontan los emprendimientos en tiempos de crisis. La gestión integral del riesgo en emprendimientos, hoy por hoy, es una prioridad para los emprendedores que tienen la necesidad de lograr independencia y estabilidad económica. La investigación fue de tipo no experimental descriptivo con un enfoque cualitativo mediante la aplicación de una entrevista estructurada de 24 preguntas dirigida a 15 gerentes o propietarios de negocios considerados como emprendimientos en la ciudad de Quito, sin discriminar género ni tipo de negocio. Los resultados obtenidos a partir de la entrevista sirvieron de base para elaborar una matriz de riesgos con el que se hace recomendaciones válidas de cómo se pueden mitigar los riesgos que se pueden presentar al desarrollar emprendimientos en tiempo de crisis.

#### **Palabras clave**

Emprendimiento, emprendedores, gestión eficaz del riesgo, identificación de riesgos, evaluación de riesgos.

**JEL:** L26, D21

#### **Abstract**

*The objective of this study is to identify and analyze the potential market, operational and competitive risks faced by the startups in times of crisis. Comprehensive management of risk in entrepreneurship, today, is a priority for entrepreneurs who have the need to achieve independence and economic stability. The research was of a non experimental descriptive type with a qualitative approach through the application of an interview structure of 24 questions addressed to 15 managers and / or business owners considered as undertakings in the city of Quito, without discriminating gender or type of business. The results obtained from the interview served as the basis for developing a risk matrix to generate valid recommendations on how to mitigate the risks that may arise when developing new startups in times of crisis.*

#### **Keywords**

*Startups, entrepreneurs, effective risk management, risk identification, risk assessment.*

**JEL:** L26, D21

1 Universidad Tecnológica Equinoccial, jorge.revelo@ute.edu.ec

2 Universidad Tecnológica Equinoccial, carlos.mancheno@ute.edu.ec

3 Universidad Tecnológica Equinoccial, arodriguez@ute.edu.ec

## Introducción

El propósito de la presente investigación es analizar la incidencia de los riesgos en el desarrollo de emprendimientos en tiempos de crisis. Las organizaciones, no importa cual sea su actividad y tamaño, afrontan una serie de riesgos que pueden afectar a la consecución de sus objetivos. Todas las actividades de una organización están sometidas de forma permanente a una serie de amenazas, lo cual las hace vulnerables, comprometiendo su estabilidad (Martínez Torre-Enciso y Casares San José-Martí, 2011). En este contexto, para Grasso Vecchio (2013: 1) los emprendimientos hoy en día, están ganando importancia en las personas ante la necesidad de lograr su independencia y estabilidad económica. “Los altos niveles de desempleo, y la baja calidad de los cargos existentes, han creado en las personas, la necesidad de generar sus propios recursos, de iniciar sus propios negocios, y pasar de ser empleados a ser empleadores” (Albarracín Reinoso, Jácome Alarcón y Medina López, 2017: 192). Por otra parte, es fundamental conocer sobre los riesgos potenciales que enfrentan los emprendimientos día a día en el entorno donde se desarrollan; puesto que, el impacto de estos en el mercado influyen mucho en la capacidad financiera para continuar operando y compitiendo como negocio en marcha o tomar la dirección del declive empresarial y posterior desaparición del mercado de ser el caso.

En este contexto, la motivación, el riesgo, la incertidumbre, las decisiones, el futuro, la oportunidad, las competencias o el mercado son algunos de los componentes más relevantes que inciden en la mayoría de personas para iniciar emprendimientos; las barreras de entrada, el tamaño del mercado, el tiempo, el tipo de producto, el número de competidores, los proveedores, los clientes, sus preferencias y necesidades, los produc-

tos sustitutos, la diferenciación o la especialización, también, son algunas variables importantes y puntos de referencia al iniciar un proceso de emprendimiento (González Campo y Gálvez Albarracín, 2008; Matiz, 2009; Shane, Locke y Collins, 2003).

Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini (2014), en sus investigaciones manifiestan que el emprendimiento es un factor clave para el desarrollo de competencias y habilidades en las personas que les permita desenvolverse con autonomía en entornos cada vez más cambiantes por las dinámicas sociales, económicas y laborales en las que se encuentran inmersos, pasando de ser empleados a empleadores. Por tanto, el emprendimiento es un motor fundamental del crecimiento y la creación de empleo. Puesto que, es necesario la presencia de emprendedores dinámicos para impulsar la creación de puestos de trabajo de calidad y la aceleración del crecimiento de la productividad.

Del mismo modo, Rodríguez (2009) afirma que el emprendimiento es percibido como un fenómeno práctico y sencillo (aunque algunas veces complejo), que los empresarios experimentan directamente en sus actividades y funciones como un acto de superación y mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. Todo esto, es posible, solo si se tiene un espíritu emprendedor. En suma, un emprendedor debe contar con ciertas capacidades necesarias para tener éxito: flexibilidad, dinamismo, creatividad, empuje, etc. (Guzmán, 2010), puesto que, los emprendimientos se enfrentan a todo tipo de dificultades y quien los impulsa debe estar en condiciones de adaptarse a una realidad cambiante. Para ello, se requiere de una gran determinación para renunciar si es empleado, a la ‘estabilidad’ económica que ofrece un empleo y aventurarse como emprendedor o empresario, más aún si se tiene en cuenta que al iniciar un emprendimiento, no siempre se tendrán ganancias



que reemplacen el salario que venía percibiendo mensualmente, y que le permitía sobrevivir (Grasso Vecchio, 2013).

En este contexto, hay emprendimientos que se generan por ideas familiares o asociadas con personas que guardan afinidad al gestor de la idea del emprendimiento para comenzar un negocio en cualquier mercado. Por otro lado, este tipo de segmento de negocios necesita para sus operaciones la adecuación o sustitución de sus activos fijos, por lo tanto requieren de recursos que deben ser financiados por entidades crediticias dedicadas a las microfinanzas. En este sentido, Orellana (2009) define a las microfinanzas como servicios financieros orientados hacia el desarrollo de las pequeñas economías, en especial las microempresas. En el marco de la globalización, las microfinanzas se han acuñado como un enfoque de las finanzas que apuntan a motivar la inclusión y la democratización de los servicios financieros para aquellos sectores generalmente excluidos por la banca comercial tradicional.

De igual forma, La Calle, Rico, Márquez, Jayo, Jiménez, De la Orden y González (2010) definen que las microfinanzas hacen referencia no solo al crédito, sino también a toda una serie de servicios financieros ofrecidos a todos aquellos que están excluidos del sistema financiero formal.

Los emprendimientos comenzaron a funcionar como pequeños negocios familiares a partir del año 1999, dado que por motivos de la crisis financiera que pasó Ecuador en 1999 muchas empresas optaron por despedir trabajadores, los cuales se inclinaron al emprendimiento luego de perder sus empleos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Para Paladines (2016: 65), "el emprendimiento en Ecuador, ha tenido participación activa en la economía, fortalece el comercio en la región y se da una expansión al mercado laboral. Las nuevas ideas de negocios ge-

neran soluciones que a corto y largo plazo se reflejarán en la mejora de nivel de vida de los ecuatorianos". En esta perspectiva, Chambergen, Hidalgo y Yagual (2017: 787), afirman que hay emprendedores que se dedican a su negocio propio, así como hay emprendedores más conservadores, que realizan de manera paralela otras actividades, que garantizan un flujo seguro de ingresos, hasta cuando el negocio se consolide. Las fuentes de financiamiento más comunes que los emprendedores buscan son: crédito, recursos financieros que se obtiene de amigos y familiares, y a través del ahorro propio.

En Ecuador, el fomento al emprendimiento "ha recibido un impulso en los últimos 10 años generándose varias iniciativas de fomento al ecosistema de emprendimiento" (Alianza para el emprendimiento e innovación, 2019: 50); muchos de estos emprendimientos son de carácter familiar que generan fuentes de empleo, además, su visión del futuro no abarca mayores esfuerzos en contratar a consultores para reestructurar su administración y mejorar las estrategias competitivas, así como también la identificación y evaluación de los riesgos potenciales que afectan inherentemente a un sector económico.

En este contexto, surge la interrogante:

- ¿Tiene impacto el análisis y elaboración de una matriz de riesgos para el desarrollo de emprendimientos en tiempos de crisis?

Para dar respuesta a la interrogante planteada, se estableció el siguiente objetivo:

- Evaluar si el análisis y elaboración de una matriz de riesgos tiene impacto en el desarrollo de emprendimientos en tiempos de crisis.

## Emprendimiento en tiempo de crisis

Emprender en tiempos de crisis puede ser una decisión no muy acertada, ya que existen varios factores que contribuyen a este razonamiento. A la incertidumbre del emprendimiento se le añade la información que diariamente disminuye las expectativas de los posibles emprendedores: noticias negativas sobre la situación económica general, el cierre de empresas (Núñez, 2012), las nuevas leyes de contratación laboral, falta de seguridad jurídica, las altas tasas de subempleo y desempleo, entre otros factores, inciden al momento de iniciar un emprendimiento.

Para los expertos, emprender en tiempos de crisis no es una mala opción. Por el contrario, el emprendimiento puede ser una estrategia adecuada para enfrentar la falta de empleo siempre y cuando existan las condiciones propicias para llevarlo a cabo. Es decir, se puede emprender en épocas de crisis, lo importante es tomar en cuenta los factores que influyen para que se pueda tener éxito en un negocio. También es importante evaluar distintos factores que puedan afectar a un emprendimiento, incluyendo un análisis global sobre el pasado de los países que hacen fuerte a la economía mundial (Rodríguez, 2015).

Es importante recordar que en la última década, se ha experimentado un panorama económico crítico, en especial el que se vivió en los países de gran influencia mundial. Rodríguez (2015), afirma que en los años 2007-2008, la crisis financiera generada por las hipotecas subprime en los Estados Unidos, y que se extendió a la industria y a todo el sector financiero de ese país, luego repercutió en la problemática de la deuda soberana que azotó a distintos países de Europa, en particular los de la zona-euro (Grecia, España, Italia, aunque la lista es bastante más ancha) y que es considerada como la peor crisis económica desde la Gran Depresión.

Por otra parte, el crecimiento de China que seguía impulsando la economía mundial y el consiguiente boom económico de las *commodities* que disparó las economías latinoamericanas durante ese periodo. En el caso de Latinoamérica como región, la situación parece alentadora para este año. El crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe proyectado para el año 2019 ronda el promedio del 1,7 %, en un escenario internacional con mayores incertidumbres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018)

Porter (2008) establece cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia de emprender en tiempos de crisis: el poder de los proveedores, el poder de los clientes, amenaza de sustitutos, amenaza de la nueva competencia, y la rivalidad entre los nuevos competidores. Estas cinco fuerzas definen la estructura de rentabilidad de un sector al determinar cómo se distribuye el valor económico que crea. Ese valor podría ser socavado mediante la rivalidad entre competidores existentes, pero también puede debilitarse debido al poder de los proveedores y el poder de los compradores, o puede ser limitado por la amenaza de nuevos entrantes o la amenaza de sustitutos. La estrategia puede ser percibida como la práctica de construir defensas contra las fuerzas competitivas o como encontrar una posición en un sector donde las fuerzas son más débiles. Modificaciones en la fortaleza de las fuerzas indican cambios en el escenario competitivo que son clave para la elaboración continua de la estrategia. Por otro lado, el emprendimiento en tiempos de crisis, genera algunas variables como son, la demanda, de la cual surge que no existen tiempos de crisis, lo cual es falso. La demanda sufre variaciones, aumentando y disminuyendo en algún sector o para algún producto o servicio determinado. Por tanto, cuando se decide desarrollar un negocio es fundamental

hacer un análisis de la demanda y del comportamiento de los clientes, pues esto será un punto clave que indicará el posible éxito o fracaso de un proyecto de emprendimiento. En este sentido, es necesario dedicar el tiempo suficiente para reflexionar sobre la demanda y si la idea de negocio se enmarca en sectores donde la demanda se mantiene, aumenta o tiene posibilidades de aumentar, como mínimo que sea suficiente para hacer viable el proyecto empresarial y que las expectativas de su evolución sean favorables (Núñez, 2012).

### **Riesgos que afectan a los emprendimientos**

La administración e identificación de los riesgos potenciales que se deben tener en cuenta al momento de iniciar un emprendimiento es un tema importante y poco conocido por el medio. Por tanto, se convierte en un caso de estudio y análisis integral que permita posicionar competitivamente un emprendimiento en el mercado. Por esto, la administración o gestión de riesgos es reconocida como una parte integral de las buenas prácticas gerenciales. Para Quezada Madriz (2010), este es un proceso lógico y sistemático que permite identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar los riesgos asociados con una actividad, función o proceso de una forma que permita a las organizaciones minimizar pérdidas y maximizar oportunidades.

Históricamente, la administración de riesgos dentro de las organizaciones tanto públicas como privadas, ha sido segmentada y manejada aisladamente (González-Cueto y Pando, 1998). Por tanto, la administración de riesgos permite identificar oportunidades como evitar o mitigar pérdidas y puede ser aplicada a todas las etapas de la vida de una actividad, función, proyecto, producto o emprendimiento (Quesada Madriz, 2010), pues-

to que, combina algunos recursos financieros, humanos, materiales y técnicos de una empresa, para identificar o evaluar los riesgos potenciales y decidir cómo manejarlos con la combinación óptima de costo-efectividad (Salgado, 2014).

Según Peter Drucker, tratar de eliminar el riesgo en las empresas es algo inútil, ya que es algo inherente al hecho de comprometer recursos actuales en busca de resultados futuros. De hecho, el progreso económico se define como la habilidad de tomar riesgos (Mart, 2016).

La administración de riesgos es tan amplia que tiene que ver con que las estrategias, procesos, personas, tecnología y conocimiento estén alineados para manejar toda la incertidumbre que una organización enfrenta (Salgado, 2014). Por consiguiente, se puede definir a la administración del riesgo, como el proceso de identificación, medida y administración de los riesgos que amenazan la existencia, los activos, las ganancias o al personal de una organización, o los servicios que esta provee (Morales, 2016). Por otro lado, los riesgos y oportunidades van siempre de la mano, y la clave es determinar los beneficios potenciales de estas sobre los riesgos (Salgado, 2014).

Dadas estas premisas, se puede decir que según el tipo de emprendimiento deben considerarse los posibles riesgos que puedan afectar su funcionamiento; tales como:

- **Riesgo de mercado:** El precio de los productos, la logística, las tasas de interés y la tasa de cambio están inmersos en este riesgo, puesto que, la más mínima variación de las variables macroeconómicas puede afectar a tales variables, y por ende, afectar a la economía del país y los negocios.
- **Riesgo operacional:** Dentro de este riesgo se pueden encontrar falencias en la organización, tales como: aspectos jurídico-legales, fraude, riesgos la-

borales, poco o incorrecto uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) / sistemas de información e inadecuada aplicación de un modelo organizacional.

- Riesgo competitivo: Tiene que ver con el mercado competitivo, en donde se tiene que tomar en cuenta factores como: los productos, los competidores potenciales, el uso de la tecnología, las estrategias competitivas y la reputación del negocio (Rodríguez López, Piñeiro Sánchez y De Llano Monelos, 2013).

## Metodología

La presente investigación fue de tipo no experimental descriptivo con un enfoque cualitativo. La técnica de recolección de datos empleada fue la entrevista con el diseño de un cuestionario estructurado de 24 preguntas dirigidas a emprendedores, para identificar el nivel de riesgos de mercado, operación y de competencia que pueden afectar a un emprendimiento en tiempos de crisis, para tener una visión clara de los factores endógenos de su emprendimiento y con ello determinar las variables que más se relacionen con los objetivos propuestos. Se entrevistaron a 15 gerentes o propietarios de negocios considerados como emprendimientos en la ciudad de Quito, sin discriminar género ni tipo de negocio. La información recabada en dichas entrevistas sirvió de sustento para la elaboración de la matriz de los potenciales riesgos que pueden afectar al desarrollo de emprendimientos y, a partir de la cual hacer las respectivas recomendaciones de cómo se pueden mitigar los mismos durante el desarrollo de emprendimientos.

## Resultados

Para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Tiene impacto el análisis y elabo-

ración de una matriz de riesgos para el desarrollo de emprendimientos en tiempo de crisis? Con la información recogida tanto a emprendedores como a microempresarios, se puede mencionar que muchos de los procesos que se llevan a cabo dentro de los emprendimientos, han tenido un impacto negativo en la gestión de la misma; los cuales, pueden desarrollarse como potenciales riesgos que afectan en la obtención de mejores resultados al final de cada periodo económico y no alcanzar en un 100 % los objetivos planteados al inicio de los mismos.

En el cuadro 1, se resumen los riesgos detectados al momento de analizar la información recogida, los cuales fueron ponderados en una escala valorativa en función de su probabilidad de ocurrencia e impacto.

La calificación valorativa de cada uno de los riesgos encontrados esta en función del producto de la escala valorativa de la probabilidad de acurrencia (siendo 1 la mínima valoración y 4 la máxima) por la escala valorativa del impacto (siendo 1 la mínima valoración y 5 la máxima). En este sentido, encontramos que el riesgo de no contar con un reglamento interno, políticas y código de ética tiene una calificación de 16, lo que significa que es un riesgo inaceptable que los emprendimientos no pueden dejar pasar por alto dado que es de vital importancia para las operaciones de la misma. Asimismo, encontramos tres riesgos con un nivel de riesgo alto, quienes tienen una calificación de 12. Estos son: a) Personal sin contrato de trabajo bajo las condiciones del Código de Trabajo; b) Inexistencia de un manual básico de prevención de riesgos laborales, seguridad e higiene; c) Inadecuada distribución de la publicidad de nuevos productos y promociones en medios masivos. Estos riesgos representan deficiencias que posee la microempresa y que pueden ser causantes de la situación financiera y económica que cursa la misma. Con relación a los otros riesgos identifica-

dos se encuentran en niveles tolerables y aceptables, los cuales pueden ser mitigados

al momento de aplicar las actividades de control.

**Cuadro 1.** Valoración del riesgo en función de la probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto-Emprendimientos

RIESGOS	CAUSAS	EFFECTOS	PROBABILIDAD OCURRENCIA	IMPACTO	CALIFICACIÓN	VALORACIÓN
Afiliación errónea del empleado al IESS	Documentación incompleta para el ingreso solicitado. Datos erróneos de la documentación. Afiliación diferente ó errónea a la que pertenece el empleado.	Reproceso contable. Equivocación en fechas de ingreso real.	1	3	3	Bajo
Personal sin contrato de trabajo bajo las condiciones del Código de Trabajo	Desconocimiento de la ley que rige el ambiente laboral por parte del Gerente.	El desconocimiento de la ley no exime de responsabilidades	3	4	12	Alto
Control inexistente de los ingresos, costos y gastos en las operaciones	No llevar un registro de ingreso y egresos. Desconocimiento de la importancia de mantener un control de los costos.	Pérdidas económicas. Stock en exceso de los insumos utilizados en la producción de los productos que oferta.	2	3	6	Medio
Escasez de insumos para la producción	Factores políticos, económicos. Desastres naturales.	Aumento de precio de los insumos. Los insumos no se encuentran disponibles en el mercado para la venta.	2	2	4	Medio
Escasez de innovación de productos	Dificultades al acceso de crédito para compra de maquinarias.	Pérdida prolongada de potenciales clientes reales.	1	2	2	Bajo

### Escala de valoración

PROBABILIDAD DE OCURRENCIA		NIVEL DE IMPACTO			VALORACIÓN
Muy baja	1	Muy bajo	1	Bajo	<=3
Baja	2	Bajo	2	Medio	<=6
Alta	3	Moderado	3	Alto	<=12
Muy alta	4	Alto	4		
		Muy alto	5		

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 2 presenta en resumen el mapa de riesgos de las actividades desarrolladas por los emprendimientos de nuestro estudio, donde se analizan 3 tipos de riesgos: de mercado, operativo y de competencia. Como se puede observar el riesgo de mercado es bajo ( $n \leq 3$ ), frente al riesgo operativo que es alto ( $8 \leq n \leq 12$ ).

Siempre que se inicia un emprendimiento, su nivel de producción es bajo y por ende el dueño del establecimiento es el encargado del proceso de adquisición de la materia prima, así como también del proceso de elaboración de los productos. El riesgo de mercado que puede acarrear un emprendimiento de este tipo como tal sería que, por algún factor exógeno por lo general son de tipo político, económico o de proveniencia natural como desastres naturales, lluvias extremas, entre otros, hace que los costos de los insumos se eleven o no se encuentran disponibles en el mercado para la venta por la escasez de estos.

Esto le significaría aceptar un nivel de riesgo bajo por falta de insumos para la elaboración e innovación de productos que haga al emprendimiento más competitivo en el mercado. Si la administración del emprendimiento considerara optar por realizar contratos con por lo menos dos proveedores de dichos insumos, estaría mitigando dicho riesgo y protegiendo a sus potenciales clientes, así como sus flujos de efectivo, puesto

que, mantendría los montos establecidos en su presupuesto para la producción y por supuesto las ventas proyectadas para un periodo determinado sin perder a sus clientes.

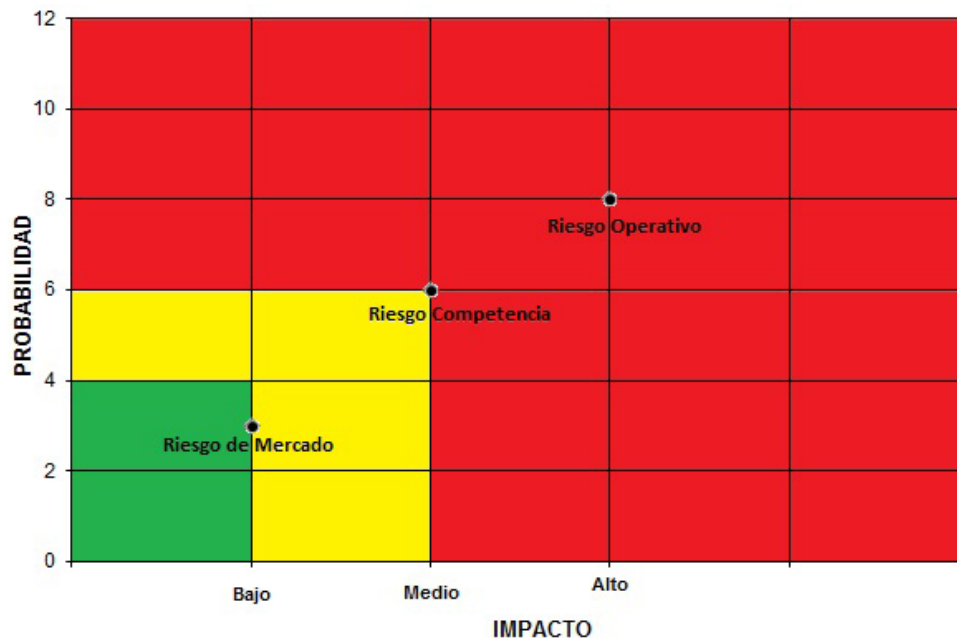
En lo que se refiere al riesgo operacional, el desarrollo de los emprendimientos de este estudio están creados bajo los parámetros legales que dictan las leyes del país, pero por ser negocios o emprendimientos, los entes reguladores no influyen mucho en la misma para que cumpla una estructura de organización como lo tienen las grandes empresas. En las entrevistas realizadas a los gerentes o propietarios de los establecimientos ( $n=15$ ) se conoció que la mayoría del personal que labora en los mismos no tienen firmado un contrato de trabajo en el que se establezcan sus funciones, derechos y responsabilidades. Así, se puede determinar un riesgo alto, de que los empleados no cumplan con sus funciones y responsabilidades, por consiguiente, la rotación de empleados sea una constante que le haga perder competitividad en el mercado.

Finalmente, en lo relacionado al riesgo competitivo se puede establecer términos generales. A saber, los consumidores o clientes de un producto determinado tienden a tener gustos y preferencias diferentes. En ese enfoque, a unos les gusta disfrutar de un tipo de producto indiferentemente del lugar en el que lo compre y sin tomar en cuenta el lugar físico en donde expenden el producto

que cubre sus necesidades; asimismo hay personas que toman muy en serio cada de-

talle del local, su ubicación y la forma en que presentan los productos para su venta.

**Cuadro 2.** Mapa de la matriz de riesgos-Emprendimientos



Fuente: Elaboración propia

Los datos analizados ponen en evidencia que los emprendimientos del presente estudio están propensos a ciertas vulnerabilidades del entorno tanto interno como externo. Por un lado, los factores políticos y económicos que suceden en el país pueden afectarla tanto positiva como negativamente. En el ámbito positivo al pertenecer al sistema RISE del SRI, el IVA no tiene mayor impacto en su volatilidad. Por otro lado, las resoluciones de otras normativas diferentes a la de la política fiscal, como por ejemplo los cambios en las leyes laborales, impiden que los emprendimientos puedan cumplir todos los aspectos que las mismas contienen.

Desde la perspectiva financiera, contratar a una persona y seguir el proceso normal del mismo como es: firma de contrato, afiliación a la seguridad social, y demás beneficios de ley, no genera una viabilidad para que la misma se mantenga en marcha, por-

que el mayor costo que podemos encontrar en este tipo de negocios es el costo de mano de obra y por su naturaleza que es fijo, es casi imposible disminuirlo. Con relación a los otros riesgos encontrados y potenciales de los mismos, como falta de materias primas para la elaboración y comercialización de los productos desarrollados en los emprendimientos, falta de innovación o creación de nuevos productos, y la poca distribución o inadecuada publicidad; generan en su conjunto un ambiente negativo para la microempresa, pero si se aplican las actividades de control adecuadas, pueden convertirlos en ventajas competitivas para los emprendedores.

Del mismo modo, la innovación es un factor importante que no se debe dejar a un lado, puesto que es la clave para mitigar los riesgos de mercado y competencia. Así, la implementación de nuevos productos y nuevas maneras de presentación de los mismos

y que estos sean exhibidos en locales adecuados que llame la atención de los clientes, haciendo que estas se sientan cómodas con el servicio y los productos ofertados, puede afrontar cada uno de los riesgos descritos en los resultados de la investigación. Es decir, que los emprendimientos objeto del presente estudio, pueden tener la posibilidad de ganar nuevos mercados, y por ende, expan-

dirse a largo plazo hacia nuevos nichos de mercado, y con ello cubrir las necesidades de las personas que demandan de productos de calidad y bajo costo, características que los hacen diferentes de los demás.

En el cuadro 3, se presenta un resumen de los riesgos, las causas, los efectos y las actividades de control que pueden ser aplicables de acuerdo al giro del negocio.

**Cuadro 3.** Matriz de riesgos y actividades de control

RIESGOS	CAUSAS	EFFECTOS	ACTIVIDADES DE CONTROL
Afiliación errónea del empleado al IESS	Documentación incompleta para el ingreso solicitado. Datos erróneos de la documentación. Afiliación diferente ó errónea a la que pertenece el empleado.	Pago de multas por afiliación errónea o fuera de tiempo de empleados. Pérdida económica para la microempresa por pago de multas. Afectación directa a las actividades del emprendimiento.	Supervisión y control de salida y entrada de empleados a laborar en el negocio por parte del gerente, administrador o dueño.
Personal sin contrato de trabajo bajo las condiciones del Código de Trabajo	Desconocimiento de la ley que rige el ambiente laboral por parte del gerente, administrador o dueño.	Sanciones económicas por parte del Ministerio de Relaciones laborales. El desconocimiento de la ley no exime de responsabilidades.	Pedir asesoramiento jurídico para legalizar los contratos de trabajo en el que consten las funciones, responsabilidades y obligaciones entre las dos partes.
Control inexistente de ingresos, costos y gastos en las operaciones	Desconocimiento de la importancia de llevar un registro de ingresos y egresos. Desconocimiento de la importancia de mantener un control de los costos de producción.	Pérdidas económicas para el negocio. Gastos innecesarios por pago de multas Stock en exceso de los insumos utilizados en la producción de los productos que oferta.	Llevar un registro de ingresos, costos y gastos de materia prima, mano de obra y costos indirectos de fabricación de los insumos que se utilizan en la producción de los productos que oferta.
Escasez de insumos para la producción	Falta de producción de insumos. Acaparamiento de los insumos. Factores políticos, económicos, riesgo país. Desastres naturales.	Aumento de precio de los insumos. Monopolio de los insumos. Los insumos no se encuentran disponibles en el mercado.	Mantener una política de licitación en el manejo de proveedores de insumos de acuerdo a la oferta y demanda de los mismos.
Escasez de innovación de productos	Dificultades para acceder a créditos bancarios para compra de maquinarias. Falta de investigación sobre nuevos productos que satisfagan a los potenciales clientes.	Disminución de la demanda por parte de los clientes. Pérdidas económicas para el negocio. Pérdida prolongada de potenciales clientes reales.	Investigación, diseño y elaboración de nuevos productos que satisfagan las necesidades de los potenciales clientes.

Fuente: Elaboración propia



## Conclusiones

La inadecuada gestión, administración y control de los riesgos en una microempresa limita su crecimiento y desarrollo en el mundo de los negocios, si toma cuenta que estos deben ser procesos cíclicos y continuos. Es necesario tener presente que en todas las áreas y actividades de una empresa, siempre estarán presentes los riesgos que incidirán directamente en el desarrollo y crecimiento de los emprendimientos, convirtiéndose en algunos casos un factor negativo y en otros una oportunidad. No obstante, es necesario tener presente que una adecuada gestión y administración de los riesgos en el desarrollo de emprendimientos en tiempo de crisis harán que estos cumplan con los objetivos para los que fueron creados.

En este contexto, la falta de control de las actividades operacionales en una empresa limita su crecimiento en el mercado. Por tanto, es importante que el gerente, dueño o administrador de un negocio dedique atención a la valoración de los riesgos para así plantear estrategias que permitan minimizarlos.

La falta de innovación en la calidad de los productos, así como el servicio que ofrecen los emprendimientos representan un riesgo competitivo puesto que pierde mercado en relación a los negocios que están en constante cambio y variando los productos que expenden. Una opción viable para que los emprendedores puedan afrontar dicho riesgo es desarrollar procesos de investigación, diseño y promoción de nuevos productos con lo cual se atraería a clientes potenciales.

La rotación constante de empleados y trabajadores debido a la inexistencia de políticas internas y código de ética, implica la pérdida de recursos económicos y competitividad, puesto que, el cambio del personal hace que el negocio incurra en gastos de liquidaciones, así como de capacitación e inducción en nuevos trabajadores.

Una solución para este problema es implementar la formación y capacitación ética y profesional de los trabajadores, así como la creación y aplicación de un código de ética y valores corporativos, para de esta manera concientizar al personal para que se empodere y contribuya al crecimiento de la empresa, lo que permitirá su desarrollo personal y profesional y por ende, el de su familia.

Este estudio se limita a los emprendimientos desarrollados debido a la situación económica de la región en los últimos años, en especial la ecuatoriana, sería interesante para futuras investigaciones extender el estudio a microempresas no solo de Quito sino del país. Sería muy importante incluir a más de los riesgos otras variables como el financiamiento, gastos de inversión en innovación y crecimiento, así como las dimensiones de gobierno corporativo.

Finalmente queremos dejar constancia nuestro agradecimiento a los estudiantes de la cátedra de Planeación y Administración de Riesgos de la carrera de Finanzas y Auditoría por su apoyo para el desarrollo de la presente investigación.

## Referencias bibliográficas

- Albarracín Reinoso, M. V.; Jácome Alarcón, L. F. y Medina López, E. G. (2017). Emprendimiento corporativo para las empresas. Una visión desde la universidad contemporánea. *Revista Didasc@lia: Didáctica y Educación*. ISSN 2224-2643, 8(1), 179-192.
- Alianza para el Emprendimiento e Innovación. (2019). Ecuador, un país emprendedor e innovador en 2020: Estrategia para desarrollar un ecosistema de Emprendimiento e Innovación. *Ecuador, un país emprendedor e innovador en 2020: Estrategia para desarrollar un ecosistema de Emprendimiento e Innovación*. Obtenido de [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/epf\\_npd02\\_Ecuador\\_es.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/epf_npd02_Ecuador_es.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). La microempresa en Ecuador. Perspectivas,

- desafíos y lineamientos de apoyo. *Foro interamericano de la microempresa: acceso a nuevos mercados y mejores servicios para la mayoría*.
- Chagerben Salinas, L. E.; Yagual Velasteguí, A. M. e Hidalgo Arriaga, J. X. (2017). La importancia del financiamiento en el sector microempresario. *Dominio de las Ciencias*, 3(2), 783-798.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Economías de América Latina y el Caribe crecerán 1,7 % en 2019, en un escenario internacional con mayores incertidumbres*. Obtenido el 20 de diciembre de 2018 de <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-creceran-17-2019-un-escenario-internacional-mayores>
- González Campo, C. H. y Gálvez Albarracín, É. J. (2008). Modelo de emprendimiento en Red-MER. Aplicación de las teorías del emprendimiento a las redes empresariales. *Academia. Revista Latinoamericana de Administración*, 40. Obtenido de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=71612100003>
- Grasso Vecchio, J. (2013). Importancia del emprendimiento. *Finanzas Digital*. Obtenido de <http://www.finanzasdigital.com/2013/11/importancia-del-emprendimiento/>
- Guzmán, S. (2010). *Qué Es un emprendimiento?: Definición, concepto, significado real...* Obtenido de <https://negociosonlineymas.blogspot.com/2016/02/que-es-un-emprendimiento-definicion.html>
- Lacalle, M.; Rico, S.; Márquez, J.; Jayo, B., Jiménez; I., De la Orden, M. del C. y González, A. (2010). Glosario básico sobre microfinanzas. Reedición ampliada. *Fundación Nantik Lum de Microfinanzas. Cuadernos Monográficos*, 12, 146.
- Lederman, D.; Messina, J.; Pienknagura, S. y Rigo lini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. The World Bank.
- Mart, V. (2016). *¿Qué es la administración de riesgos?* Auditool. Obtenido de <https://www.auditool.org/blog/control-interno/700-administracion-de-riesgos-conceptos-fundamentales>
- Martínez Torre-Enciso, M. I. y Casares San José-Martí, M. I. (2011). El proceso de gestión de riesgos como componente integral de la gestión empresarial. *Boletín de Estudios Económicos; Bilbao*, 66(202), 73-93. Obtenido de <https://search.proquest.com/docview/1314736320/abstract/C9B-0D7677A55474APQ/1>
- Matiz, F. J. (2009). Investigación en emprendimiento, un reto para la construcción de conocimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 66, 169-182.
- Morales, A. (2016). *¿Qué es la administración de riesgos?* Auditool. Obtenido de <https://www.auditool.org/blog/control-interno/700-administracion-de-riesgos-conceptos-fundamentales>
- Núñez, A. (2012). *Emprender en tiempos de crisis*. Analiza Técnicas de Investigación Social S.L. Obtenido de <http://www.ferrol.es:8080/activateenelcentro/fotos/biblioteca/Emprender%20en%20tiempos%20de%20crisis.pdf>
- Orellana, E. (2009). Las finanzas sociales y solidarias en el Ecuador. *Verdades y desafíos*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador.
- Paladines Balcázar, X. del R. (2016). *Propuesta de un plan estratégico de marketing para el taller de pintura Horacio de la ciudad de Loja* [B.S. thesis].
- Porter, M. E. (2008). Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia. *Harvard Business Review*, 86(1), 58-77. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2506526>
- Quesada Madriz, G. (2010). *Administración de riesgos empresariales: definición y proceso -GestioPolis*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/administracion-de-riesgos-empresariales-definicion-y-proceso/>
- Rodríguez López, M., Piñeiro Sánchez, C. y De Llano Monelos, P. (2013). Mapa de riesgos: Identificación y gestión de riesgos. *Atlantic Review of Economics*, 2. Obtenido de <https://www.econstor.eu/handle/10419/146556>
- Rodríguez Ramírez, A. (2009). Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento

- empresarial. *Pensamiento & gestión*, 26, 94-119.
- Salgado, A. (2014). *Administración de Riesgos. Introducción a la Administración de Riesgos*.
- Shane, S., Locke, E. A. y Collins, C. J. (2003). Entrepreneurial motivation. *Human resource management review*, 13(2), 257-279.

## **CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA DE CONTROL EN EL ECUADOR**

### **CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND THEIR IMPACT ON THE CONTROL SYSTEM IN ECUADOR**

*Jaime Subía Guerra<sup>1</sup>, Diego Matilla Garcés<sup>2</sup>*

#### **Resumen**

El propósito de este estudio es evidenciar los principales cambios que se produjeron en la administración pública ecuatoriana y cómo influyeron en el sistema de control ejercido por la Entidad Fiscalizadora Superior en el periodo 1977-2017. Se utilizaron los métodos analítico y deductivo para constatar la adaptabilidad del sistema de control a los momentos históricos referidos. Describe los modelos de control interno y externo en un periodo de transición desde la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control hasta la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Se realiza una necesaria comparación entre los resultados de los cambios generados en el periodo, con la propuesta de creación del Tribunal de Cuentas en el Ecuador, el mismo que se encuentra en impulso hacia una transformación del sistema de control gubernamental, que responda a la evolución constante de la administración pública. Los resultados permiten concluir que, si bien hay una evolución positiva en lo normativo y metodológico, el sistema requiere estrategias adicionales de mejoramiento como son el fomento hacia el manejo de riesgos institucionales, el fortalecimiento técnico del personal de la Entidad Fiscalizadora Superior y el impulso a la creación del Tribunal de Cuentas.

#### **Palabras clave**

Administración pública, eficiencia, eficacia, control interno, auditoría gubernamental, gestión de riesgos.

**JEL:** H83

#### **Abstract**

*The purpose of the study is to highlight the main changes that occurred in the Ecuadorian public administration and how they influenced the control system exercised by the Supreme Audit Institution in the period 1977-2017. Analytical and deductive methods were used to verify the adaptability of the control system to the referred historical moments. It describes the models of internal and external control in a period of transition from the Organic Law of Financial Administration and Control to the Organic Law of the General Comptroller of the State. A necessary comparison is made between the results of the changes generated in the period, with the proposal for the creation of the Court of Accounts in Ecuador, which is driving a transformation of the government control system, which responds to the evolution constant of public administration. The results allow to conclude that, although there is a positive evolution in the normative and methodological aspects, the system requires additional improvement strategies, such as the promotion of institutional risk management, the technical strengthening of the staff of the Supreme Audit Institution, and the impulse to the creation of the Court of Accounts.*

#### **Keywords**

*Public administration, Efficiency, effectiveness, internal control, government audit, risk management.*

**JEL:** H83

1 Universidad Central del Ecuador, jcsubiag@uce.edu.ec  
2 Universidad Central del Ecuador, dmmantilla@uce.edu.ec

## Introducción

En Ecuador, el modelo burocrático tiene cimientos fuertes en la administración pública. El sometimiento a la norma es un principio casi filosófico. Si bien, el orden, la jerarquía y la norma constituyen ejes de funcionamiento de las organizaciones de servicio público, no es menos cierto, que históricamente no se evidencian respuestas oportunas de la gestión pública a las demandas en permanente cambio de la sociedad.

[...] una organización fuertemente burocratizada se opone a cualquier innovación. Esto significa que se hace insensible a las exigencias de renovación, a las nuevas necesidades de las que el ambiente que la rodea se hace portavoz. (Mosher y Cimmino, 1961)

Cabe preguntarse entonces, ¿Cuál es el papel del control en la administración pública? ¿Cómo adaptar un modelo de control a las necesidades diversas de la sociedad?, pues es el encargado de vigilar que el servicio público además de eficiente y eficaz, sea efectivo.

Fue Henry Fayol quien por primera vez concibió la administración como una función universal de las empresas, la cual comprendía un proceso dividido en las etapas de previsión, organización, dirección, coordinación y control (Shafrytz y Hyde, 1992). Este modelo se ha mantenido en forma mayoritaria en los sistemas componentes de la administración pública, es decir, siempre incluyendo al control como un elemento esencial y transversal en todas las etapas referidas, pero con la independencia que evidentemente requiere. En este sentido, disponer de un sistema de control de la administración pública que cumpla su papel asesor de la administración pública, cobra trascendental importancia.

El auge económico posterior a la Segunda Guerra Mundial estimuló el crecimiento y la diversificación de las organizaciones empresariales y, obviamente, la aparición

de necesidades administrativas inusitadas. Como respuesta, de la planeación se transitó hacia las políticas y la planeación estratégica con nuevas y complejas tecnologías, más adecuadas para tratar con la incertidumbre; la organización se transformó en teoría de la organización, que restó importancia a la estructura formal, la diferenciación vertical y la división del trabajo, y propició la flexibilidad y creatividad, los equipos y las decisiones descentralizadas; la administración de personal se enfocó como recursos humanos para destacar su carácter estratégico, y el trabajador se concibió ya no como sujeto de control y disciplina, sino como ser humano dispuesto al despliegue de sus potencialidades en las misiones encomendadas según el ciclo laboral que correspondía a su edad; la dirección se convirtió en liderazgo, motivación y manejo de conductas de grupo, y con la aparición de la cibernética y de nuevas tecnologías, el control se redefinió como información para prevenir problemas y medir, evaluar y corregir el desempeño. (Shafrytz y Hyde, 1992)

La referencia describe el proceso administrativo, incluye al control como parte de dicho proceso y lo induce como herramienta de mejoramiento continuo en las organizaciones.

Con estas citas se busca resaltar la misión del control dentro del proceso administrativo y establecer el por qué debe ser analizado con merecido detalle. El período al que se refiere el presente estudio tuvo características que por su connotación serán analizadas en la expectativa de identificar puntos que permitan obtener conclusiones y explicaciones para su fortalecimiento.

Se abordarán los aspectos esenciales que coadyuvaron a la transición del modelo de control gubernamental desde la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control hacia la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para establecer los puntos positivos y negativos. Si bien no son todos los que pudieran incidir en esta evolución, se

desarrollaron aquellos que tienen un considerable impacto en la misma. La estructura del documento es la siguiente:

- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977).
- Aspectos principales que incidieron en la evolución del sistema de control gubernamental.
  - Crecimiento del sector público.
  - Auditoría operacional frente a la auditoría de gestión.
  - Independencia entre los sistemas de administración financiera y de control externo.
  - Nuevos modelos de control.
  - Impulso a la transparencia y control social.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2002).

Para finalizar se expondrán las conclusiones pertinentes con una necesaria analogía con los objetivos y características que se incluyen en la propuesta de creación del Tribunal de Cuentas en el Ecuador.

## Metodología

El trabajo de investigación utilizó el método analítico para definir las características esenciales de los diferentes momentos y entornos normativos del sistema de control gubernamental. La evolución de las leyes relacionadas implicó el análisis y deducción de su adaptabilidad a los momentos históricos referidos. Igualmente se utilizó el método inductivo para definir interpretaciones generales sobre hechos específicos que se evidenciaron en esta trayectoria.

### *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977)*

El art. 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977), la describe así:

La presente ley comprende la programación, organización, dirección, ejecución, coordinación y control de los procesos siguientes: de presupuesto y crédito público, de determinación, recaudación, depósito, inversión, compromiso, obligación, desembolso y recuperación de los recursos financieros públicos; de registro contable de los recursos financieros y materiales; de preparación e interpretación de informes financieros relacionados con los resultados de las operaciones, de situación financiera, los cambios operados en ella y en el patrimonio; y comprende, finalmente, la evaluación interna y externa de dichos procesos, por medio de la auditoría.

La relación entre el sistema financiero y presupuestario con el sistema de control, interno y externo, es evidente y se reunió en un solo cuerpo legal, se ratificaba en la existencia de los siguientes sistemas componentes:

- Presupuesto.
- Determinación y recaudación de los recursos financieros.
- Tesorería.
- Contabilidad gubernamental.
- Control.

El alcance de esta ley involucró a todas las entidades y organismos del sector público ecuatoriano. Cabe aquí un análisis con respecto a la novedosa metodología de control incorporada, a esa época, pues se asimila al control externo o auditoría, como un proceso posterior e independiente a las actividades propias del gestor público. Importante aclaración si se considera que su predecesora como es la Ley de Hacienda Codificada, exponía al control más bien con enfoque interno y concreto de los administradores públicos. Eran otros tiempos y de hecho el alcance del control se orientaba principalmente a los recursos generados y sus mejores formas de recaudación. El papel de la Entidad Fiscalizadora Superior involucraba el control previo de las operaciones

financieras y presupuestarias, lo cual por sentido básico de independencia, no era de fácil comprensión.

Esta breve referencia es útil para demostrar que, en ese entonces, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, se constituía como la alternativa válida que relacionaba en forma directa la administración pública al proceso administrativo. Además, su expedición solventaba las divergencias jurídicas emanadas de la actualización de normas penales que no compaginaban con las disposiciones de la anterior Ley de Hacienda Codificada.

Ya en ese entonces se vislumbraba que la diversidad de servicios públicos conlleva la demanda de servicios técnicos y especializados en múltiples disciplinas en la misma relación que los bienes y servicios que continuamente se creaban y entregaban a la sociedad. Este 'aumento en la diversidad de tareas', referido igualmente por Simon, Smithburg y Thompson (1950), despierta un justificable interés por el estudio de la administración pública, que inicialmente se centró, a criterio de estos autores, en eliminar el peculado y la ineficiencia asociados inevitablemente al sistema de 'botín político'.

La cita textual referida brinda relevancia al sistema de control, lo cual es ratificado en el primer considerando para la emisión de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977), que señala: la prestación de los servicios públicos y el desarrollo socioeconómico del país requieren que la administración financiera y el control de los recursos del sector público sean eficientes, efectivos y económicos. A continuación, el mismo cuerpo legal expone que hay que propender a la coordinación de la administración financiera y del control de los recursos de las entidades y organismos del sector público, por medio, básicamente, de la unificación de criterios y normas actualizadas y coherentes.

El art. 239 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, con respecto al sistema de control gubernamental, señalaba:

El sistema de control de los recursos públicos comprende el conjunto de leyes, reglamentos, normas, políticas, métodos y procedimientos que rigen la actividad de las entidades y organismos del sector público, en lo concerniente al control de su gestión y al ejercicio de las facultades, autoridad y obligaciones de sus servidores; las acciones que deben llevarse a cabo para precautelar y verificar que sus recursos humanos, materiales y financieros se administren en forma correcta, eficiente, efectiva y económica y que se logren los fines, metas y objetivos programados; las acciones pertinentes a la utilización de los recursos públicos por parte de otras entidades y organismos; comprende finalmente la adopción de las medidas adecuadas para corregir las desviaciones.

Se evidencia la dualidad del sistema de control gubernamental. Está implícita la existencia de un sistema de control interno y un sistema de control externo, lo cual es explícitamente ratificado en el art. 242 de la misma ley, relacionado con los componentes del sistema. Constituía un nuevo modelo de control, que pretendía afrontar con solvencia los retos del control, fomentados por un crecimiento evidente y significativo del sector público.

Al respecto,

Los ministerios clásicos que gestionan las relaciones exteriores, la defensa la hacienda y el orden público con los inevitables servicios de policía y de prisiones, se ven más que duplicados multiplicados por otros Ministerios que ejercen de modo directo el control de la iniciativa económica y de las viejas prestaciones en materia de educación, de sanidad y de asistencia social. Pero además, ya que como se ha apuntado antes, los nuevos fines del Estado no pueden ser cumplidos ágilmente por los Ministerios tradicionales, se crea

un inmenso sector de organizaciones separadas. (Baena de Alcázar, 2000)

Esta situación también se replica en Ecuador,

En la década del 70, el auge petrolero introdujo un cambio en la estructura económica ecuatoriana. Los gastos gubernamentales y, junto con el papel paternalista asumido por el Estado, el sector público amplió su participación en diferentes campos con un crecimiento burocrático desmedido. (Banco Central del Ecuador, s. f.)

En concordancia, debe citarse otro antecedente para la emisión de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977):

Que la Ley Orgánica de Hacienda, considerada en su conjunto, ha dejado de ser un instrumento práctico, ágil e idóneo por haber sufrido en el transcurso de los años una paulatina pero continua desadecuación (sic) a la realidad de la administración financiera del país, cada vez más voluminosa y compleja, situación que no ha sido superada a pesar de las numerosas e importantes reformas legales que, frecuentemente, no han sido debidamente planificadas, coordinadas ni complementadas.

En efecto esta fue la realidad en Ecuador. El incremento porcentual del número de instituciones de la estructura orgánica del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013 es de 198,5 % (Jara y Umpierrez de Reguero, 2014). Lo esencial para el propósito de este artículo, es dejar constancia del crecimiento significativo de las instituciones de servicio público, no solo en número sino en la naturaleza del servicio que prestan. Eran obvias las necesidades de control enfocado no solo a los aspectos financieros sino también hacia actividades administrativas y técnicas cada vez más diversas.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, con respecto al control interno, señala:

Art. 252.- Descripción.- El control interno de una entidad u organismo comprende el plan de organización y el conjunto de medios adoptados para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera, técnica y administrativa, promover la eficacia en las operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

Si bien este artículo ya intuía la necesidad de generar procesos de control interno enfocados no solo a aspectos financieros, no se gestaba aún aquella conceptualización del control interno como un proceso que involucre a todos los integrantes de una organización, incluidas las máximas autoridades, lo cual con modelos internacionales como el informe COSO, apareció posteriormente. Al margen de ello, debe reconocerse que los registros contables razonables junto a la evaluación de la eficacia institucional, instauraban nuevos modelos de control en el país y se exploraban entonces otros enfoques hacia los que servía el sistema de control interno.

Con respecto al control externo o auditoría, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control estableció los siguientes tipos de auditoría:

Art. 263.- Auditoría Operacional.- La auditoría operacional consiste en el examen y evaluación que se realiza con respecto a una entidad u organismo, para establecer el grado de eficiencia, efectividad y economía en su planificación, organización, dirección, control interno y uso de sus recursos; verificar la observancia de las disposiciones pertinentes y formular comentarios, conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar las actividades y materias examinadas; dirigirá su atención en forma selectiva a las actividades y materias consideradas como críticas.

Art. 264.- Auditoría financiera.- Consiste en el examen de los registros, comprobantes, documentos y otras evidencias que sustentan los estados financieros de



una entidad u organismo, efectuado por el auditor para formular el dictamen con respecto a la razonabilidad con que se presentan los resultados de las operaciones, la situación financiera, los cambios operados en ella y en el patrimonio; para determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y para formular comentarios, conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar los procedimientos relativos a la gestión financiera y al control interno.

Art. 265.- Examen especial.- Consiste en la verificación, estudio y evaluación de aspectos limitados o de una parte de las operaciones y transacciones financieras o administrativas, con posterioridad a su ejecución, aplicando las técnicas y procedimientos de la auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia del examen, con el objeto de evaluar el cumplimiento de políticas, normas y programas y formular el correspondiente informe que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.

Tres enfoques claramente diferenciados. La auditoría operacional orientada al funcionamiento adecuado del proceso administrativo institucional, basado en el análisis de la forma de operar al interior de la organización. La auditoría operacional no incluía en mayor grado la eficacia y la calidad de los servicios públicos. La auditoría financiera, cuyo objetivo principal es dictaminar la razonabilidad de la información financiera y cuyos fundamentos aún se mantienen, aunque con cambios normativos contables y presupuestarios. Los exámenes especiales, que son las acciones de control más aplicadas por la Contraloría General del Estado del Ecuador, evalúan aspectos limitados de la organización con el propósito de determinar el cumplimiento de las principales disposiciones normativas relacionadas.

Existe por tanto una coincidencia cronológica entre un crecimiento significativo

del sector público y la expedición de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, lo cual generaba un escenario positivo para lograr un sistema de control gubernamental fortalecido. Había los recursos metodológicos, pues los diferentes tipos de auditoría, así lo permitían.

Sin embargo y pese a la existencia de estas alternativas de control, que proporcionaban enfoques diferenciados, fueron los exámenes especiales, los que tuvieron mayor desarrollo como acciones de control externo, superando con holgura el 90% de las acciones de control efectuadas.

Lo expuesto tiene un sentido básico, como lo señala el doctor Bruno Rezzoagli:

[...] la raíz continental del control externo, conviene aclarar que el régimen jurídico público sujeta la actuación administrativa a una serie de exigencias legales que determinan su validez (principio de legalidad), lo cual no sucede en el ámbito del Derecho Privado donde los sujetos se rigen, en términos generales, por el principio de la autonomía de la voluntad. (Rezzoagli, 2015)

Del análisis al concepto del examen especial se puede colegir que su objetivo principal es determinar el nivel de cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con un área o proceso.

De hecho todas las auditorías son de índole legalista aunque con diferentes enfoques, pero son precisamente aquellos enfoques operativos los que requieren un mayor esfuerzo preparatorio y de especialización en el personal auditor. Que importante hubiese sido el aprovechamiento de las ventajas que tienen cada una de ellas con su punto de vista diferenciado y útil, lo cual como se señala no fue optimizado, al encontrar una mayoritaria ejecución de exámenes especiales, que al realizarse a aspectos limitados de la organización pública y con un enfoque legalista, no tiene los efectos integrales deseados.

### ***Aspectos principales que incidieron en la evolución del sistema de control gubernamental***

#### *Crecimiento del sector público*

El crecimiento de las instituciones del sector público ecuatoriano fue permanente en los últimos 40 años.

Durante los años setenta, los propósitos y funciones del Estado para lo social se inscribieron en el marco de los objetivos y estrategias del 'Plan Integral de Transformación y Desarrollo', el sector público adquirió un rol preponderante, se crearon nuevas instituciones y agencias gubernamentales (más de 40 entidades), de las cuales al menos 15 estuvieron directamente vinculadas al área social. (Cornejo et al., s.f.: 406)

En los años ochenta, parafraseando a los autores referidos, no se generaron mayores políticas públicas que disminuyeran el empobrecimiento de la población, pese a la existencia de planes sociales con cierto impacto pero que no lograron una eficacia significativa ni la calidad esperada.

[...] en los noventa, pese a la intención de imprimir un nuevo enfoque en la gestión social, el Estado continuó desarrollando sus actividades regulares en los campos tradicionales de atención. Los servicios masivos de educación, salud y seguridad social siguen siendo entregados por los ministerios correspondientes y bajo los esquemas tradicionales de provisión de los servicios sociales, si bien se han iniciado procesos de descentralización, aún es marginal su aplicación. (Cornejo et al., s.f.: 407)

Pero este crecimiento del sector público, en número y características, involucraba un análisis adicional con respecto a la concepción de los recursos públicos. Otro aspecto relacionado con el crecimiento institucional en este período constituía la existencia de organizaciones de personería

jurídica privada que administraban recursos públicos, situación que no estaba explícitamente definida en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y que generaba dificultades al momento de ser auditadas y mucho más al pretender establecer responsabilidades a servidores, que a su criterio no prestaban un servicio público pues pertenecían a empresas privadas. La intención era lograr las tan ansiadas eficiencia y eficacia que tradicionalmente se concebían como patrimonio de las empresas privadas, lo cual elevó los niveles de discrecionalidad en la aplicación normativa.

Según Baena de Alcázar (2000), ya no se concibe al Estado como totalizador y centralizante y se presenta la contraposición del poder con la eficaz prestación de productos y servicios a la sociedad. El enfoque es ahora por resultados orientados a la colectividad.

La existencia de las denominadas 'empresas públicas', generan condiciones particulares de funcionamiento que deben considerarse al momento de ser controladas. No estaba correctamente definido si sus recursos eran públicos o privados y si su forma de operación debía responder a la normativa aplicable en el sector público. Los procedimientos de evaluación y control externo tenían diferencias con la tradicional auditoría a entidades puramente públicas y al no existir un marco regulatorio específico que abarque su naturaleza y esquemas de operación, la definición de los criterios de evaluación era confusa.

#### ***Auditoría operacional frente a la auditoría de gestión***

Una de las características de la auditoría operacional, definidas en el art. 263 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, constituye su enfoque principalmente interno hacia los procesos y actividades organizacionales sin mayor revisión de su impacto o resultado frente a los usuarios. Así fue concebida y de esa forma se la

aplicó, aunque como se indicó en porcentajes mínimos. Sin embargo, la gestión va más allá. Los efectos positivos de una organización de servicio público deben ser evaluados por quienes hacen uso de sus servicios o productos.

Como bien refiere la siguiente cita:

Si bien los temas del nivel y composición del gasto público son importantes dentro de la discusión de los servicios sociales básicos, no es pertinente medir el resultado de las intervenciones únicamente por el nivel del gasto realizado. Una dimensión fundamental en este análisis es la eficiencia en la utilización y distribución de dichos recursos, expresado a través de la calidad, eficacia y equidad de los servicios entregados (Cornejo et al., s.f.: 427).

Paraphraseando a Simon H. et al. (1950), las responsabilidades del servidor público al relacionarse con un marco normativo más estricto tienen mayor nivel de exigencia en las instancias correspondientes. Añaden estos autores que la administración debe ser democrática enlazando los valores individuales con los corporativos, lo cual desde todo punto de vista es plausible, sin embargo estos elementos etéreos deben plasmarse en objetivos y propósitos palpables y útiles a la sociedad. De igual manera, Simon H. et al. (1950) concluyen que uno de los temas a tratarse al abordar la administración pública, es la forma en la que deben organizarse las dependencias públicas de una forma más eficaz. Nuevamente aterrizamos en el tema de control de dichos servicios o productos públicos, pues la eficacia está íntimamente relacionada con este enfoque y está directamente relacionada con la utilidad social generada.

En efecto, la concepción de que la administración pública debe considerar aspectos como la calidad, la equidad y la efectividad, toma mayor fuerza al momento de evaluar sus resultados, lo cual significa una transición desde el análisis netamente operativo hacia la evaluación de la gestión insti-

tucional cuyo fin último es el impacto de sus servicios en la sociedad.

Además, la Entidad Fiscalizadora Superior, desde la vigencia de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control ha tenido rectoría técnica en las auditorías internas de las organizaciones descentralizadas, no obstante los criterios señalados y propios de una gestión pública moderna, en la mayoría de los casos no han sido considerados. Al respecto, el doctor Miguel Ángel Asensio (2014), señala que predominan los indicios de una relación tenue entre descentralización y crecimiento, al igual que entre descentralización y eficaz provisión de servicios.

Las propuestas y la tendencia internacional se orientan hacia la evaluación de la gestión y desempeño institucional.

### ***Independencia entre los sistemas e administración financiera y de control externo***

Uno de los propósitos que la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977) se planteaba es ordenar los sistemas gubernamentales de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros de tesorería, de contabilidad y de control.

Como se señaló, este fin está relacionado con la adecuación de la administración pública al proceso administrativo. Sin embargo, pese a la existencia de suficientes artículos relacionados con el control interno, lo cual desde todo punto de vista es plausible pues el mismo constituye una herramienta de control propia del gestor o administrador público, queda latente cierta incomodidad al incluir el control externo o auditoría dentro del mismo cuerpo legal, más aún bajo ciertas condiciones que se explicarán a continuación.

El art. 6 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977), establecía que:

Políticas.- El Ministro de Finanzas y el Contralor General, cada uno en los asuntos de su competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de esta ley, dictarán y promulgarán las políticas que servirán como guía general para el diseño, implantación y funcionamiento de los sistemas previstos en la misma.

Además, esta ley señalaba:

Art. 13.- Órganos centrales rectores.- El Ministerio de Finanzas como responsable de la función financiera del Gobierno, es el órgano central rector de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de recursos financieros, y de tesorería. La Contraloría General es el órgano central rector de los sistemas de contabilidad y de control.

El sistema de contabilidad y el sistema de control gubernamental externo, deben ser independientes. Dirigir un sistema de contabilidad es un tema directamente relacionado con las finanzas públicas y se considera función incompatible con el control externo o auditoría. El sistema de contabilidad, como parte del control interno, es un proceso que garantiza la consecución de los objetivos de información financiera y está relacionado con actividades propias de las organizaciones de servicio público.

Este análisis de independencia entre los dos sistemas, es un tema de raigambre histórica por su procedencia técnica.

La diferencia entre el control interno, o control en la propia administración, y el *control externo*, o control de la administración, es de carácter sustancial. A este respecto, el profesor Oría enseñaba que las actividades de control interno, como las desempeñadas por la Tesorería General y la Contaduría General, 'responden a principios de orden', garantía en la marcha regular y eficiente de la administración. Por tanto, interesan al propio funcionario administrativo responsable de la gestión, para dar cuenta de su desempeño en ella. En cambio, el control externo lleva en su

esencia una función de vigilancia, cuyo objeto primordial, a diferencia del anterior, es precisamente la rendición de cuentas. (Martín, 1985)

Muy clara la referencia: el vigilado no debe ser el vigilante. Y añade el autor, que estos modelos de control externo tienen como principal antecedente a la Cour des Comptes (Corte de Cuentas) de Francia, creada en 1807 con magistrados que tenían facultades para juzgar la actuación de los contables con la posterior institución de los Tribunales de Cuentas. Condición ineludible para su funcionamiento, ha sido la independencia de estos organismos, con respecto al resto de funciones.

Posteriormente en Ecuador y en cumplimiento de este principio básico de independencia, se expidieron la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con sus finalidades y alcance diferenciados entre los Sistemas de Planificación y de Finanzas Públicas con el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado.

### ***Nuevos modelos de control interno***

En septiembre de 1992, el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-COSO (Comité de Organizaciones Auspiciantes de la Comisión Treadway), emitió su primer documento relacionado con el control interno, denominado Informe COSO. A la fecha, constituía un hito en los modelos de control interno.

Hubo un razonamiento importante relacionado con casos de fraude de conocimiento mundial. Es así como COSO (2005), expone que llegado el milenio veintiuno, los acontecimientos relacionados con ENRON (empresa del sector energético que quebró por problemas de control interno y externo), y similares aumentaron el centro de atención mundial por fortalecer las prácticas de gobierno corporativo, administración de riesgos

y, principalmente, controles internos. Se redefine la conceptualización del sistema de control interno, tradicionalmente asignada a los niveles operativos de las organizaciones, para constituirse en un proceso de responsabilidad integral, es decir el correcto funcionamiento del sistema de control interno es función de todos los miembros de una institución.

En referencia,

El gobierno corporativo está presente en cada uno de los elementos que componen COSO y actúa de manera transversal dentro de toda la organización, partiendo de los accionistas, la junta directiva o consejo de administración, la alta gerencia, los mandos medios y operativos; quienes junto con los demás stakeholders de la organización, alcanzan unos objetivos conjuntos y son usuarios de la información. (Baracaldo-Lozano, 2013)

Queda comprendida por tanto, la existencia del sistema de control interno como parte intrínseca a los procesos, procedimientos y actividades organizacionales.

La misma fuente define al control interno así:

Es un proceso, ejecutado por el consejo de directores, la administración y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de objetivos en las siguientes categorías:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad en la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. (COSO, 2005)

Se precisa entonces el involucramiento de todos los niveles de la organización en la aplicación de los controles internos. Habrá entonces controles gerenciales, tácticos y operativos que garanticen el logro de los objetivos. De esta forma se cierra un círculo de responsabilidad compartida entre todos los miembros de la organización.

En el mismo modelo se establecen los cinco componentes que forman parte de este sistema interrelacionado y que son:

**Ambiente de control:** Establece el tono de la organización, para influenciar la conciencia de control de su gente. Es el fundamento de todos los demás componentes del control interno, proporcionando disciplina y estructura. Los factores del ambiente de control incluyen la integridad, los valores éticos y la competencia de la gente en la entidad; la filosofía de los administradores y el estilo de operación; la manera como la administración asigna autoridad y responsabilidad, y cómo organiza y desarrolla a su gente.

**Valoración de riesgos:** Cada entidad enfrenta una variedad de riesgos derivados de fuentes externas e internas, los cuales deben valorarse. Es la identificación y análisis de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos, formando una base para la determinación de cómo deben administrarse los riesgos. Dado que las condiciones económicas, industriales, regulatorias y de operación continuarán cambiando, se necesitan mecanismos para identificar y tratar los riesgos especiales asociados con el cambio. Los riesgos pueden provenir de factores externos o internos.

**Actividades de control:** Son las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se están llevando a cabo las directivas administrativas. Tales actividades ayudan a asegurar que se están tomando las acciones necesarias para manejar los riesgos hacia la consecución de los objetivos de la entidad. Las actividades de control se dan a lo largo y ancho de la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Incluyen un rango de actividades tan diversas como aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, revisión del desempeño de operaciones, seguridad de activos y segregación de responsabilidades.

**Información y comunicación:** Debe identificarse, capturarse y comunicarse información pertinente en una forma y oportunidad que facilite a la gente cumplir con sus responsabilidades. El Sistema de Información produce documentos que contienen información operacional, financiera

y relacionada con el cumplimiento, la cual hace posible operar y controlar el negocio. También debe darse una comunicación efectiva en un sentido amplio, que fluya hacia abajo, a lo largo y hacia arriba de la organización.

Monitoreo: Los sistemas de Control Interno, requieren que sean monitoreados, un proceso que valora la calidad del desempeño del sistema en el tiempo. Ello se realiza mediante acciones de mejoramiento *ongoing*, que ocurren en el curso de las operaciones. Incluye las actividades regulares de administración y supervisión, así como otras acciones personales tomadas en el desempeño de sus obligaciones. (COSO, 2005)

Cuando la referencia señala el mejoramiento *ongoing*, se refiere al seguimiento que está en las actividades usuales de la organización. Además el informe (COSO, 2005), establece una sinergia entre estos componentes, formando un sistema integrado que reacciona dinámicamente a las condiciones cambiantes. El enfoque hacia la gestión de riesgos es fundamental en todos los modelos de administración pública.

Estos antecedentes y la aceptación mayoritaria del modelo, en la gestión empresarial privada primero y luego en la administración pública a nivel mundial, determinan que los conceptos y normativa incluidos en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, no se adecúen a las exigencias de COSO y peor aún incorporen las herramientas de evaluación como la lista de chequeo y el manual de referencia propios del modelo. El manual de referencia constituye un modelo esencial de gestión de riesgos corporativos, cuya aplicación en la administración pública es un valioso aporte para la consecución de los objetivos.

Debe mencionarse que debido a la aceptación del modelo en los sistemas de control interno público y privado, existen dos versiones adicionales denominadas COSO II, Administración del Riesgo Empresarial (En-

terprise Risk Management) y COSO III, que implementa 17 principios relacionados con los 5 componentes iniciales.

A continuación, la definición de COSO II ERM:

Es un proceso efectuado por la Junta de Directores, la administración y otro personal de la entidad, aplicando en la definición de la estrategia y a través del emprendimiento, diseñado para identificar los eventos potenciales que pueden afectar la entidad, y para administrar los riesgos que se encuentran dentro de su apetito por el riesgo, para proveer seguridad razonable en relación con el logro del objetivo de la entidad. Esta definición refleja ciertos conceptos fundamentales:

1. Un proceso, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo.
2. Efectuado por gente, no es solamente política, estudio y forma, sino que involucra gente en cada nivel de una organización.
3. Aplicado en la definición de la estrategia.
4. Aplicado a través de la administración de cada nivel y unidad, incluye asumir un punto de vista de portafolio de los riesgos a nivel de la entidad.
5. Diseñado para identificar los eventos que potencialmente afectan la entidad y para administrar los riesgos dentro del apetito por los riesgos.
6. Provee seguridad razonable para la administración y para la junta de una entidad.
7. Orientado al logro de los objetivos en una o más categorías separadas, pero al mismo tiempo se sobreponen unas con otras. (Estupiñán, 2009)

El autor prácticamente transcribe la estructura conceptual del Informe COSO. Al margen de lo cual conviene resaltar que esta versión del modelo amplía su alcance con respecto a la gestión de riesgos y lo enlaza con los objetivos a todo nivel de la organización. El modelo de gestión de riesgos igualmente se incorporó en el sistema de control interno de la legislación ecuatoriana.

### *Impulso a la transparencia y control social*

La Constitución Política de la República del Ecuador, expedida el 11 de agosto de 1998, estableció como atribuciones de la Contraloría General del Estado:

[...] controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan. (Asamblea Nacional del Ecuador, 1998)

Al respecto se define la posibilidad de realizar auditorías de gestión, pese a que como se explicó, las mismas no estaban reconocidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. La inclusión de la evaluación de la transparencia de las organizaciones e instituciones del sector público proporcionaba igualmente un aspecto adicional no incluido.

Hay, al menos tres factores relacionados que presionan sobre la democratización y pluralización de las formas de representación política. Uno es el descentramiento de la política; otro, es el aumento de la diversidad social; por fin, un tercero clave es la creciente preocupación con la defensa del patrimonio público y el correspondiente aumento de la importancia de los 'derechos republicanos'. (Bresser Pereira y Curill Nau, 1998)

De la misma fuente se define la necesidad de que los ciudadanos tengan una participación alternativa y diferenciada, debido al debilitamiento de los mecanismos tradicionales de representación a través de los partidos políticos. Esta defensa del patri-

monio público implica una actualización de los modelos de control gubernamental, situación que también tiene un débil reconocimiento en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Los beneficios de la transparencia y el control social son reconocidos como soporte a las acciones de control que normalmente realiza una Entidad Fiscalizadora Superior, pues se generan importantes avances con respecto al ajuste de las Políticas Públicas anti corrupción.

En su informe de 2003, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de 'gobierno abierto', concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública, lo que contribuiría a mejorar el diseño y la formulación de las políticas públicas, luchar contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en el sector público. (Dassen, 2012: 43)

Aunque los modelos de administración pública en el Ecuador, no corresponden precisamente al de gobierno abierto, existen esfuerzos normativos para fomentar la transparencia y el control social que deberían ir a la par con la normativa de control gubernamental.

Con estos antecedentes, que no son todos, pero si constituyen elementos esenciales para comprender la evolución del sistema de control gubernamental en el Ecuador, se determinó la necesidad de actualizar la normativa de control gubernamental.

### *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*

El 12 de junio de 2002, se expidió la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Entre sus considerandos constan:

Que se debe aplicar al Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría los principios constitucionales, y especialmente los de legalidad, responsabilidad financiera, transparencia, economía, eficiencia y eficacia, junto con los criterios de equidad, y, ética y las políticas de descentralización y desconcentración operativas;

Que es necesario adaptar la gestión de control de la Contraloría General del Estado a las exigencias propias de un Estado moderno. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2002).

Se define entonces como justificativo para la emisión de esta Ley, aquellos aspectos que anteriormente se identificaron como debilidades.

El objeto de esta Ley, que está vigente a la fecha, se plantea en los siguientes términos:

Art. 1.- Objeto de la Ley.- La presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

Los considerandos referidos y el objeto de la ley, tienen orientación hacia la evaluación de la administración pública en función de los resultados obtenidos frente a la sociedad, incluyendo las políticas de desconcentración y descentralización. Es primordialmente un enfoque hacia la gestión pública y su impacto en la sociedad.

Al respecto:

Cabe aclarar que la auditoría de gestión, de conformidad con las Normas de Auditoría (NA 1.0.38 y 1.0.40) de la INTOSAI, comprende: (a) el control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices señala-

das; (b) el control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas y (c) el control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos. (Rezzoagli, 2015)

Las normas de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), alusivas en la cita, tienen concordancia con los objetivos de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y la Entidad Fiscalizadora Superior de Ecuador, por pertenecer a este organismo internacional, debe considerar estos lineamientos en la normativa de control.

Estas normas, incluyen la conceptualización de la auditoría de desempeño en la administración pública, en los siguientes términos:

La auditoría de desempeño realizada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si los proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia o eficacia, y si existe espacio de mejora.

La auditoría de desempeño tiene por objetivo contribuir a mejorar la economía, eficiencia y eficacia del sector público. También tiene por objetivo contribuir a la buena gobernanza, a la rendición de cuentas y a la transparencia. La auditoría de desempeño busca aportar nueva información, análisis o perspectivas, además de recomendaciones de mejora, cuando esto último aplique.

La auditoría de desempeño con frecuencia incluye un análisis de las condiciones que son necesarias para asegurar que se mantengan los principios de economía, eficiencia y eficacia. (INTOSAI, 2016)



Desde todo punto de vista, la auditoría de desempeño descrita tiene relación directa con la auditoría de gestión, cuyas diferencias con la auditoría operacional vigente en la anterior Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, fueron explicadas. Por supuesto, para una evaluación integral de la administración pública, la auditoría de desempeño similar a la auditoría de gestión tiene una cobertura mucho más ambiciosa y eficaz en función de los intereses de la sociedad en los bienes y servicios públicos.

Insisten las normas en temas de buena gobernanza, rendición de cuentas y transparencia, haciendo hincapié en la relación del servicio público con la colectividad.

En otras palabras, resulta necesario implementar controles de gestión para que junto a los controles sociales (impulsados a partir del decreto de acceso a la información pública en la provincia) contribuyan a minimizar los riesgos de ineficacia y corrupción inherentes al elevado grado de autonomía que tienen los directivos o administradores (Rezzoagli, 2015).

La referencia ratifica el hecho de que la mitigación de riesgos pasa a ser una gestión compartida entre el administrador público y el beneficiario del servicio público. Los riesgos de delitos contra la administración pública, dispondrían de un elemento mitigador adicional, el control social. Hay concordancia en las dos fuentes, aclarando que son aplicables para instituciones públicas y empresas privadas que administran recursos públicos.

Parafraseando a Waldo D. (1994), el alto grado de racionalidad yace en el hecho de que la cooperación humana varía en la efectividad del logro de metas, si pensamos en términos de objetivos institucionales, objetivos de los líderes y los de todos los que cooperan. El alineamiento de intereses es esencial para una gestión pública satisfactoria. Podría añadirse que en dicha coopera-

ción interviene también la sociedad al emitir sus opiniones con respecto a los resultados.

Al respecto, Smulovitz y Peruzotti (citados en Acuña C., 2013), señalan que el reconocimiento de los aspectos 'objetivos' de los intereses de los actores, esto es, aquellos aspectos que están por fuera del reconocimiento 'subjetivo' del actor abre una riesgosa puerta a la intervención autoritaria de aquellos que 'conocen' mejor los intereses de los actores que los propios actores, lo que indica a las claras la importancia de la necesidad de la doble rendición de cuentas (*accountability*) cuando los expertos o gobernantes toman decisiones de política pública en democracia: la que se le hace a la sociedad y se expresa a través tanto de la compulsión electoral como de la respuesta al accionar/demanda de las asociaciones de ciudadanos o los movimientos sociales.

Para el efecto y en este sentido se concibió la auditoría de gestión en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los siguientes términos:

Art. 21.- Auditoría de gestión.- La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes. Constituirán objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2002)

Al incluir la efectividad como uno de los ejes a evaluar en la administración pública, se está tomando en cuenta el nivel de impacto que han logrado las instituciones públicas por medio de sus proyectos y programas, lo cual está alineado con aquellos intereses expresados desde la perspectiva de Smulovitz y Peruzotti (citado en Acuña, 2013).

En la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se incluyeron otros tipos de auditoría o acciones de control, como son el examen especial, la auditoría financiera, la auditoría de aspectos ambientales y la auditoría de obra pública. Sin embargo, la evaluación integral más relacionada con el desempeño en la administración pública, es sin duda la auditoría de gestión, debido a que las demás se orientan a aspectos específicos, lo cual es sustentado aún a nivel constitucional al analizar la función esencial de la Entidad Fiscalizadora Superior, definida en la Carta Magna:

El art. 211 de la Constitución de la República señala que, la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

Es evidente el enfoque hacia los resultados de la administración pública. No merece el enfoque financiero tradicional de la auditoría, pues como se señaló, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado si incluye otro tipo de acciones de control, entre las cuales está la auditoría financiera. Similar opinión emite Bresser Pereira y Curill (1998), al referir que se amplían los derechos a la información pública e instituciones vinculadas al control de la gestión pública, como las defensorías y las contralorías. Así es, la Constitución de la República, por la descripción señalada, brinda mayor soporte a un enfoque basado en la eficiencia y

eficacia de la gestión pública, con especial énfasis en las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Es necesario ampliar el análisis a este tipo de organizaciones y los autores referidos Bresser Pereira y Curill Nau (1998) señalan que lo que es estatal es, en principio, público. Lo que es público puede no ser estatal, si no hace parte del aparato del Estado. Añaden los autores, la esfera pública no-estatal está volcada para el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el derecho privado. Ejemplo típico de las empresas públicas que manteniendo su personería jurídica privada prestan servicios públicos. Que importante avance involucrar estas organizaciones en la esfera del control gubernamental tanto interno como externo.

Debe resaltarse, por ser un progreso en el sistema de control gubernamental, la necesidad que plantea la auditoría de gestión, de evaluar los sistemas de control interno, sobre todo si se considera que este sistema contemplado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y posteriormente desarrollado en las Normas de Control Interno, ya se encuentra estructurado en función al modelo COSO, lo cual como se explicó constituía una debilidad en el esquema anterior, pues la concepción del control interno se atribuía más bien a los niveles operativos de la organización.

Es así que el 14 de diciembre de 2009, se expiden las Normas de Control Interno. En la introducción de las mismas se expone como antecedente el modelo COSO, es decir su conceptualización y estructura se basó en el mismo. También es importante la aclaración de que el ámbito de estas normas ya incluye a las personas jurídicas de derecho privado que administran recursos públicos, lo cual proporciona un campo de evaluación importante en las empresas públicas y guarda concordancia con la Constitución de la República del año 2008.

Las normas de control interno están estructuradas así:

**Tabla 1.** Estructura de las Normas de Control Interno

Código	Nombre	Número de normas
100	Normas Generales	4
200	Ambiente de Control	9
300	Evaluación de Riesgos	4
400	Actividades de control	129
500	Información y Comunicación	2
600	Seguimiento	2

Fuente: Normas de Control Interno (Contraloría General del Estado, 2009)

Como se puede observar se encuentran agrupadas según los componentes del modelo COSO y deben ser entendidas y utilizadas bajo un enfoque sistemático y sistémico. Precisamente el ambiente de control incluye normas de administración estratégica y por tanto la definición de objetivos, los cuales afrontan riesgos que son mitigados por medio de las actividades de control. Los dos últimos grupos de normas complementan el patrón.

El escenario a todas luces es favorable, la norma enriquecida y enfocada a la eficiencia, eficacia, efectividad y calidad de los servicios públicos, debía promover un cambio de mentalidad en los métodos de control, sin embargo este escenario legal, debe complementarse con otros elementos. Para lograr una cobertura de control eficaz conviene fortalecer los recursos y mecanismos a utilizarse. Se hizo evidente la necesidad de personal multidisciplinario para lograr opiniones técnicas adecuadas al crecimiento del Estado y sus nuevos servicios.

[...] en las últimas décadas hemos aceptado descargar la mayoría de nuestras necesidades insatisfechas en la protección estatal. Así, reclamamos mejores y más eficientes hospitales, escuelas, fuerzas de seguridad, e incluso pedimos que sea

el Estado quien administre los ahorros que habrán de ser las rentas de nuestros años no productivos [...] De allí que el aumento de los gastos públicos no debe ser buscado en diversas y concurrentes causas, sino en una única y excluyente: las nuevas funciones del Estado. (Martín, 1985)

Ya se refirió la experiencia ecuatoriana con un crecimiento constante y significativo de entidades que prestan servicio público. La administración pública tiene todo tipo de especialidades y el control de la misma forma, las requiere. La auditoría de gestión evalúa los resultados de planes y programas propios de la naturaleza y objetivos de cada organización pública que demandan personal auditor técnico con especialización y experiencia relacionada. Médicos, sociólogos, abogados, ingenieros (en todas las especialidades), ambientalistas, entre otras profesiones, se necesitan. Al respecto la Entidad Fiscalizadora Superior del Ecuador, reestructuró sus unidades de control, precisamente atendiendo este requerimiento técnico, sin embargo debe incrementarse el porcentaje de personal técnico.

Otro elemento que distorsiona los importantes objetivos de las normas reseñadas constituye una decisión legislativa de separar lo inseparable. La eficiencia va de

la mano con la eficacia. El óptimo uso de los recursos tiene sentido en función del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. Al margen de este obvio razonamiento, se tramitó una enmienda constitucional precisamente en sentido contrario.

El art. 6 de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, señaló que en el art. 211, relacionado con la misión de la Contraloría, suprimase la frase “[...] y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015). En párrafos precedentes analizamos la estructura inicialmente concebida de este artículo en la Constitución de 2008. Con esta enmienda se debilita sustancialmente la capacidad de control de la Entidad Fiscalizadora Superior y divide aspectos que en la administración pública son complementarios. Posteriormente y luego del análisis jurídico y técnico pertinente esta enmienda fue derogada y actualmente la Contraloría General del Estado tiene la competencia de evaluar la eficiencia y la eficacia en la administración pública ecuatoriana.

## Conclusiones

En el período 1977-2017, los sistemas de control de la administración pública tuvieron modificaciones significativas que definieron nuevos modelos con aspectos positivos y negativos.

Con respecto al sistema de control interno:

- Mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el año 2002 y posteriormente las Normas de Control Interno en el año 2009, el sistema de control ya dispone de una ley específica y de normas especializadas que lo separan del resto de sistemas componen-

tes de la administración pública, lo cual proporciona instrumentos legales y normativos específicos para su funcionamiento.

- Se fortalecieron los modelos de control interno acogiendo la concepción y estructura del modelo COSO y se respetó el enfoque sistemático de sus componentes de tal forma que sea concebido como un proceso que busca el cumplimiento de los objetivos institucionales que involucra a todos los niveles de la administración pública. Este sistema desarrollado conceptualmente en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y metodológicamente en las Normas de Control Interno, es de aplicación en todas las organizaciones de servicio público en Ecuador.
- Es de resaltar que bajo este esquema, el sistema de control interno fortalece la gestión de riesgos. La inclusión del grupo 300<sup>3</sup> de las normas de control interno, determinó la exigencia de que toda organización de servicio público diseñe un plan integral de gestión de riesgos. Para complementar, un grupo extenso de normas del grupo 400 proporcionan las estrategias necesarias, en todos los campos de la administración pública, para mitigarlos, constituyendo un escenario obligatorio y beneficioso para las organizaciones encargadas de la administración pública. Debe reconocerse, sin embargo, que el modelo de gestión de riesgos no es de mayoritaria aplicación en las instituciones públicas y son necesarios esfuerzos institucionales para implementarlo.

3 Las Normas de Control Interno (Contraloría General del Estado, Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, 2009), tienen una estructura basada en los componentes del informe COSO. Las normas de grupo 300 exponen que la máxima autoridad establecerá los mecanismos necesarios para identificar, analizar y tratar los riesgos.

Con respecto al sistema de control externo o auditoría:

- Se empoderó a escala constitucional y legal la auditoría de gestión. La misión de la Entidad Fiscalizadora Superior, al menos a nivel constitucional y normativo, asumió los nuevos retos de evaluar la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración pública, lo cual es un punto favorable a la nueva concepción del control externo. En el camino serán necesarios cambios estructurales profundos y continuos para adecuarse al nuevo requerimiento y para lograr el contingente profesional adecuado a las nuevas demandas de control. En armonía con estos propósitos, el proyecto de creación del Tribunal de Cuentas (Contraloría General del Estado, 2017), señala que esta transformación debe abarcar los diversos niveles de autoridad y responsabilidad decisional, la estructura orgánico funcional y el sistema procedimental del organismo técnico de control del buen uso de los recursos públicos, para el mejor desempeño de sus competencias constitucionales y el perfeccionamiento del sistema de auditoría y los procesos internos de la institución.
- En el período analizado, la participación y el control social asumen un rol preponderante en los mecanismos de control externo en la administración pública. En Ecuador, se creó la Función de Transparencia y Control Social, de la cual forman parte el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) junto a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Es una estructura reciente basada en las disposiciones de la Constitución de 2008, pero demuestra la existencia de una organización estatal para fomentar este tema como

complemento al accionar de la Entidad Fiscalizadora Superior, sobre todo en la provisión de bienes y servicios públicos, pues son un elemento al que la participación y el control ciudadano tienen acceso directo. Al respecto, el art. 204 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público. En este sentido, se requiere el fomento de dicha participación y la exigencia de que las estructuras públicas relacionadas, guarden independencia de las otras funciones que forman parte de la administración pública. Importante aporte el del proyecto de creación del Tribunal de Cuentas en Ecuador (Contraloría General del Estado, 2017) que indica que tanto para la elaboración del Plan de Control, cuanto en la ejecución de la auditoría gubernamental, el Tribunal deberá receptor y analizar las denuncias acerca de posibles irregularidades en la administración de recursos públicos.

- En concordancia con lo expuesto, el proyecto referido, señala que el sistema de control público, en su forma institucional, debe asegurar los principios de autonomía e independencia en sus funciones y la necesaria condición profesional y sustento técnico para su desempeño, exento de condicionamientos políticos o personales; para lo cual, es necesario proceder a la estructuración de la actual Contraloría General del Estado como Tribunal de Cuentas del Estado, conformado como organismo colegiado integrado por siete ministros auditores que ejerzan las funciones y competencias del actual Contralor General del Estado (Contraloría General del Estado, 2017).
- La misma fuente puntualiza que la auditoría de gestión facultaría al Tribunal

de Cuentas del Estado, para analizar el uso de los recursos públicos con un prisma integral que coadyuve en forma concurrente al buen uso de los recursos y al perfeccionamiento de la administración pública, con base en los objetivos institucionales, determinados por la autoridad competente (Contraloría General del Estado, 2017). Es decir se hace necesaria la devolución de la facultad constitucional de la Entidad Fiscalizadora Superior de evaluar no solo el uso de los recursos públicos sino en forma complementaria y como debe ser, el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Se evidencia un progreso normativo y metodológico en el sistema de control en la administración pública, no obstante, queda mucho por hacer como es el fortalecimiento de personal técnico de auditoría, el posicionamiento del control interno como mecanismo de prevención de riesgos y el fomento de la participación ciudadana como mecanismo de control con intervención directa en la planificación y ejecución de las acciones de control, entre otros aspectos. El proyecto de creación del Tribunal de Cuentas, bajo la concepción inicialmente definida es una alternativa viable para solventar estas debilidades y garantizar mayor independencia y eficacia del sistema de control gubernamental.

### Referencias bibliográficas

- Acuña C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 448, 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 653, Suplemento, 21 de diciembre de 2015.
- Asensio, M. (2014). Dimensiones de la descentralización fiscal y su evolución reciente. Una aproximación primaria. *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. FCE. Universidad Nacional de Córdoba, 4.
- Baena de Alcázar, M. (2000). *Curso de ciencia de la administración*. Madrid: Tecnos.
- Banco Central del Ecuador. (s. f.). *Publicaciones Banco Central del Ecuador*. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/.../1997/c8.htm>
- Baracaldo-Lozano N. (2013). Diagnóstico de gobierno corporativo como mecanismo en la prevención del fraude en empresas familiares (Aplicación de método de casos). Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-14722013000200009&lang=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-14722013000200009&lang=es)
- Bresser Pereira L., Curill Nau N. (1998). Entre el Estado y el Mercado: Lo público no-estatal. 2.
- Contraloría General del Estado. (2009). *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 87, Suplemento, 14 de diciembre de 2009.
- Contraloría General del Estado. (2017). *Portal*. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.ec/Portal/TribunalCuentas>
- Cornejo B.; Naranjo, M.; Pareja F. y Montúfar M. (s.f.). *Ecuador*. Obtenido de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/ecuador.pdf>
- COSO. (2005). *Control interno, Informe COSO (Traducción)*. Bogotá: Ecoe.
- Dassen, N. y Ramírez-Alujas, A. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia la nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En V. J. Dassen Nicolás, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para Améri-*

- ca Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37245829>
- Estupiñán R. (2006). *Control interno y fraudes con base en los ciclos transaccionales*. Bogotá: Ecoe.
- Estupiñán R. (2009). *Control Interno y Fraudes con base en los ciclos transaccionales. Análisis de Informe COSO I y II*. Bogotá: Ecoe.
- INTOSAI. (2016). *Internacional Standards of Supreme Audit Institutions. INTOSAI Guidance por Good Governance*. Obtenido de <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm>
- Jara, Alba K. y Umpierrez de Reguero, S. (2014). Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013. *Enfoques*.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Registro Oficial 337, 16 de mayo de 1977.
- Martín, J. (1985). *Introducción a las finanzas públicas*. Buenos Aires: Ediciones de Palma.
- Mosher y Cimmino. (1961). *Ciencia de la Administración*. Madrid: Rialp.
- Rezzoagli, B. (2015). Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo: un análisis desde el sector público Santa-fesino. *Ciencias Económicas*, 15.
- Shafrytz, J. y Hyde, A. (1992). *Clásicos de la Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Simon H.; Smithburg D. y Thompson V. (1950). *Administración pública*. San Juan: Ediciones de la Universidad de Puerto Rico.
- Waldo D. (1994). What is public administration? En G. D. Rossenbloom D., *Contemporary Public Administration*. McGraw Hill.

## **EL FINANCIAMIENTO DE LAS MYPES, RUBRO CENTROS TURÍSTICOS RECREACIONALES, SULLANA, PIURA-PERÚ, 2016**

### **THE FINANCING OF THE MYPES, RUBRO RECREATIONAL TOURIST CENTERS, SULLANA, PIURA-PERÚ, 2016**

*Adolfo Antenor Jurado Rosas<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

La presente investigación tiene como objetivo determinar y describir el financiamiento de las micro y pequeñas empresas del rubro centro recreacionales de la ciudad de Sullana a partir del desconocimiento de los propietarios de las fuentes y facilidades para acceder al financiamiento. El método utilizado es de carácter descriptivo, con un enfoque cuantitativo de corte transversal de tipo no experimental. A modo de conclusión debido a los factores climáticos que se presentan en la región norte del Perú como es el fenómeno de El Niño, los empresarios son reacios a asumir riesgos inherentes al financiamiento a largo plazo, debido a las experiencias de periodos anteriores y en que sus ingresos se vieron afectados de manera importante, ya que este fenómeno se presenta entre los meses de octubre y abril, periodo en el cual por ser verano en la región existe una mayor demanda del servicio ofrecido. Debido a ello se afectarían los flujos de caja, los cuales elevarían el costo financiero ante el incumplimiento de los cronogramas de pago en caso que se acceda a un crédito por parte de una entidad bancaria o caja de ahorro a largo plazo.

#### **Palabras clave**

Centros recreacionales, costo financiero, fenómeno de El Niño, financiamiento, flujo de caja, MYPE.

**JEL:** G24

#### **Abstract**

The objective of this research is to determine and describe the financing of micro and small companies in the recreational center of the city of Sullana based on the owners' lack of knowledge of the sources and facilities to access financing. Being descriptive, with a quantitative cross-sectional approach, the non-experimental type. In conclusion, due to the climatic factors that occur in the northern region of Peru, such as the El Niño phenomenon, entrepreneurs are reluctant to assume risks inherent in long-term financing, due to the experiences of previous periods and in which Their income was significantly affected since this phenomenon occurs between the months of October and April, a period in which, since it is summer in the region, there is a greater demand for the service offered. Due to this, the cash flows would be affected, which would raise the financial cost in the event of non-compliance with the payment schedules in the event that a credit is accessed by a bank or savings bank in the long term.

#### **Keywords**

Recreational centers, financial cost, El Niño phenomenon, financing, cash flow, MYPE.

**JEL:** G24



## Introducción

### *Realidad problemática*

El financiamiento es el procedimiento por el cual una persona u organización acceden a recursos monetarios para uno o más proyectos los cuales pueden ser servicios, bienes, pagar a proveedores, entre otros (Castillo S., 2017).

La disposición de fuentes de financiamiento es muy importante para cubrir el crecimiento de las micro y pequeñas empresas; el capital de deuda mayormente es obtenido de los bancos y otros medios financieros, así como el capital privado a cambio de una participación en la propiedad de las empresas ofrecen recursos que permiten sostener actividades de innovación y expansión, especialmente en las primeras etapas del negocio (Rojas, 2017).

La importancia de las MIPYMES (micro, pequeña y mediana empresa) que desempeñan dentro del orden socioeconómico de cualquier país ha sido un tópico relevante de investigación por varios académicos. Actualmente el entorno para la creación y desarrollo de estas empresas se encuentra plagado de incertidumbre debido a la inestabilidad política y económica de los países (Molina y Sánchez, 2016).

Chile, Vargas, Valenzuela y Booth (2011) tienen como objetivo determinar el acceso y las condiciones de financiamiento, el estudio concluye en que el acceso de las MIPYMES al financiamiento ha aumentado notoriamente en los últimos años, pero se sugiere mejorar las condiciones de estos, teniendo en cuenta la tasa de interés y el plazo de los créditos, los cuales son muy desfavorables para las empresas de menor tamaño dado su mayor perfil de riesgo.

### **Antecedentes**

De la Mora Díaz (2006) tiene por objetivo determinar las necesidades de financiamiento

en las empresas del Municipio de Colima, México, cuyos resultados fueron que las principales fuentes de financiamiento son los proveedores, seguida de la banca comercial, los préstamos familiares y de sus propios recursos, por último se ubican las cajas de ahorro y las financieras. El financiamiento por lo general es destinado para maquinaria y equipo asegurando, la innovación y mejora de los productos o servicios, seguido de la compra de materia prima.

Por su parte Cabrera y Mariscal (2005) teniendo como objetivo proponer un modelo de caja de ahorro para los municipios de San Pedro y San Andrés Cholula, como una alternativa de financiamiento para los micro y pequeños empresarios, en la cual concluyen que la existencia de escasez de financiamiento para los micro y pequeños empresarios se debe a las altas tasas de interés que ofrecen los bancos comerciales y la falta de una cultura de financiamiento externo.

La realidad peruana la expone Vega (2018), que propone como meta describir las principales características del financiamiento, la capacitación y la rentabilidad de las micro y pequeñas empresas del sector comercio, teniendo como resultado que el 54,2 % de los empresarios recurre a las entidades bancarias, siendo de grado aceptable para estas, pagando entre 1 % a 4 % de interés mensual con lo cual el monto obtenido lo destinaron para la compra de activos y pago de deudas.

Castillo (2017) quien propone como objetivo describir las características del financiamiento y rentabilidad de los centros recreacionales, en la cual obtuvo como resultados que el 60 % está constituido como persona natural, utilizan utilidades reinvertidas como fuente de financiamiento interna y el crédito de proveedores como fuente de financiamiento externo, a corto plazo y consideran que la tasa de interés nunca es alta.

Por su parte Mamani (2017) propone describir las características del financia-

miento de las micro y pequeñas empresas del sector comercio del distrito de Juliaca, en la cual obtiene como resultados, la mayoría de los empresarios llegan a financiar la actividad productiva con recursos propios y aquellos que no, recurren a las entidades bancarias, obteniendo un crédito a corto plazo el cual es utilizado en el capital de trabajo.

Vilca (2015) tuvo como meta llegar a describir las principales características del financiamiento de las MYPES del sector comercio del distrito de Juliaca, en donde los empresarios indicaron que el 33 % realiza el financiamiento de la actividad económica con recursos de terceros, el cual es invertido en la mejora de la infraestructura.

En el ámbito local la investigación realizada por Torres (2015), propone determinar las características del financiamiento de las microempresas comerciales del Perú, los resultados indicaron que los microempresarios recurren a las entidades bancarias debido a que la tasa de interés es más baja en relación a otras entidades como Cajas Municipales, Financieras entre otros, el crédito obtenido se destina en su mayoría al capital de trabajo (66.7 %) y el resto para la compra de activos fijos.

El sector de las micro y pequeñas empresas ocupan el 75 % de la población económicamente activa (PEA), ubicándose entre los pocos países que han experimentado dicho fenómeno de forma intensa (Rodríguez y Sierralta, 2015).

El acceso al crédito, es uno de mayores obstáculos al que se debe enfrentar el microempresario cuando requiere medios para financiar su actividad. "Es evidente que para el desarrollo de cualquier unidad productiva el capital resulta indispensable; sin el mismo, todo intento de crecimiento es imposible" (Rodríguez y Sierralta, 2015: pág. 323).

## Marco teórico

Se entiende por financiamiento a las diferentes modalidades en los que los empresarios incurren para el abastecimiento de recursos sean bienes o servicios, contando con plazos determinados entre las partes acordadas con un costo financiero (Ccaccya, 2015).

Para todos los empresarios, el financiamiento es una herramienta de apoyo al negocio, siempre y cuando se tenga acceso a él y las condiciones interpuestas sean las más favorables en relación a la productividad, innovación tecnológica y como oportunidad de competir en los mercados globales (HSBC, 2016).

De acuerdo a Mamani y Márquez (2015), las fuentes de financiamiento tienen varios enfoques de acuerdo a lo que las empresas requieran, por lo tanto, pueden ser catalogadas de acuerdo con su origen:

### a. Fuentes internas de financiamiento (inversión)

Incrementos de pasivos acumulados: Se generan de forma íntegra con el negocio de la empresa. Se toma como ejemplo, "los impuestos que deberían reconocerse de manera mensual, independientemente de su pago, las pensiones, las provisiones contingentes (accidentes, devaluaciones, incendios), etc." (Rodríguez, 2015: pág. 60).

Utilidades reinvertidas: Esto ocurre comúnmente en las organizaciones nuevas, en donde los socios deciden reinvertir los dividendos para aumentar el capital humano, activos fijos, infraestructura o tecnología (Fernández, 2016).

- Aportaciones de los accionistas / socios.
- Venta de activos / bienes (desinversiones).

- Depreciaciones y amortizaciones.
- Emisión de acciones.

#### b. Fuentes externas de financiamiento (pasivo)

Según Rodríguez (2015) dichas fuentes son las que se otorgan por terceras personas, es decir se generan al exterior de la empresa. Entre ellas están:

- Proveedores: como el anticipo de clientes
- Fuentes externas
- Acreedores diversos (arrendamiento financiero)
- Gobierno (fondos de fomento y garantía)
- Bancos (créditos, descuento de documentos)
- Público en general (emisión de obligaciones, bonos, etc.)

Requerir del financiamiento de capital operativo depende de muchos elementos: del sector, del tiempo o de la empresa. Esto describe que, lo primero que hay que comprender es que existen dos tipos de capital operativo que se determinan con base en el tiempo:

- Capital de trabajo permanente o estructural: "Se refiere al conjunto de activos circulantes que se requieren para cubrir a largo plazo las necesidades mínimas de la empresa" (Conexiónsan, 2017).
- Capital de trabajo temporal: "Activos circulantes que varían y se cambian en función de los requerimientos o necesidades de tipo estacional. Está relacionado con cierta clase de negocios o productos que incrementan sus ventas por períodos festivos" (Conexiónsan, 2017).

En cuanto a los créditos, respecto a la información relacionada a créditos MYPE, Castillo (2016: pág. 3) señala que:

En Perú, la falta de educación financiera afecta tanto a los empleadores como al resto de la fuerza laboral. Por lo tanto, no hay mucho esfuerzo por los temas enseñados. La presentación de SBS en 2015 mostró que de 57 instituciones financieras tenían 23 programas de capacitación, y solo 11 tenían los expertos y presupuestos asignados a este trabajo.

Los créditos para MYPE, son un tipo de crédito especializado, en el que se debe de evaluar el negocio que lo solicita, así como a la persona y que variará según la entidad financiera en la que se solicite, pero dentro de los requisitos generales se tiene:

- Puede solicitarse en soles o dólares.
- Los préstamos fluctúan entre 5 mil y 10 mil soles aproximadamente.
- Tiene como plazos de financiamiento entre 3 y 24 meses.

Una de las razones más comunes para la limitada productividad de las MYPE, es el problema de financiación mediante entidades financieras reguladas, como bancos o cajas de ahorros, los cuales no se ajustan a las necesidades de financiamiento de las MYPE. Esta situación ha provocado entidades no reguladas, tales como ONG, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, e incluso los prestamistas informales usualmente los cuales exigen más interés en los préstamos (León, Sánchez y Jopen, 2017).

Según el indicador 'Instituciones que ofrecen servicios de financiamiento', Rodríguez (2017: pág. 25) describió que "existen fuentes externas de financiamiento, tales como: Proveedores, mediante el anticipo de clientes; asimismo los bancos (créditos, descuento de documentos), acreedores diversos (arrendamiento financiero), público en general (emisión de obligaciones, bonos,

etc.), y gobierno (fondos de fomento y garantía)". Respecto del financiamiento requerido, según los datos de Comex, Perú:

El 96,5 % de las empresas existentes pertenecen al sector de micro y pequeñas (MYPES), al constituir casi la totalidad del mercado, necesitan créditos especiales que se amolden a sus necesidades. El préstamo para MYPES es un tipo de crédito especializado donde se evalúa el negocio, además de la persona. Donde se puede solicitar el crédito en soles o dólares. Los préstamos fluctúan entre 5 mil y 10 mil soles aproximadamente; y los plazos de financiamiento son entre 3 y 24 meses. (Redacción RPP, 2017)

De acuerdo a Conexión Esan (2017) acerca de los criterios para solicitar financiamiento, "el más evidente o más frecuente es el del calce del flujo de caja con los pagos que se tendrá que hacer en forma de amortizaciones. Un segundo criterio que acompaña el anterior es el plazo de la deuda, para ello se hacen proyecciones de los pagos mensuales. Un tercer criterio a considerar se refiere a la moneda en que se concretará la deuda".

De acuerdo a Ccaccya (2015), las fuentes de financiación pueden clasificarse en función del tiempo que pase hasta la devolución del capital prestado. Bajo esta perspectiva, se distinguen dos tipos:

- Financiamiento a corto plazo: "Son aquellas en las que se cuenta con un plazo igual o inferior al año para devolver los fondos obtenidos" (Ccaccya, 2015).
- Financiamiento a largo plazo: "Son las que el plazo de devolución de los fondos obtenidos es superior al periodo de un año. Esta constituye la financiación básica o de recursos permanentes" (Ccaccya, 2015).

Para el indicador 'Facilidades de pago por parte de los proveedores', Conexión Esan (2017) indicó que "los pequeños comercian-

tes deben encontrar capital de trabajo para costear la acumulación de inventario estacional entre septiembre y noviembre para las ventas de navidad".

En cuanto al indicador 'Garantías o hipotecas para acceder a créditos', la nueva legislación de valores ayudará a aumentar la financiación de estas unidades de producción. "Esto asegurará que MYPE tendrá acceso al crédito formal. La póliza de seguro de propiedad consiste en influir en los bienes muebles (vehículos, maquinaria, entre otros) mediante un acto que exige el cumplimiento de las obligaciones". (El Correo, 2017: pág. 8).

En el indicador 'Créditos para maquinaria o equipos'; de acuerdo al Banco Continental (2017: pág. 15), el préstamo comercial "es un producto de financiamiento cuyo objetivo es cubrir las necesidades financieras de las empresas. Así, con este crédito los empresarios pueden adquirir capital de trabajo, maquinarias, equipos, locales comerciales, etc."

De acuerdo Mamani (2015), los créditos presentan diversas formas, pero la clasificación más utilizada por la mayoría es: créditos directos e indirectos.

- Créditos directos, también se les puede denominar créditos o riesgos por caja porque la entidad entrega un dinero al solicitante, realizando trámite que inicia el registro de caja.

Mamani (2015) señala que puede efectuarse a través del abono en cuenta corriente, cuenta de ahorro o en situaciones especiales por medio de dinero en efectivo o a través de cheque de gerencia. Estos son los productos de los créditos directos:

1. Créditos en cuenta corriente.
2. Descuento de pagarés y letras.
3. Préstamos.
4. Factoring.
5. Arrendamiento financiero o leasing.

- Créditos indirectos, se les puede denominar créditos contingentes o créditos no por caja, porque la entidad no realiza ningún desembolso en efectivo al solicitante, más bien es un respaldo o garantía que ofrece la entidad u otros intermediarios financieros que puede efectuarse a través de aval bancario, cartas de fianza (Mamani, 2015). Los productos de los créditos indirectos son: aceptaciones bancarias, aval bancario, carta de crédito o documentario y cartas fianza.

En cuanto a los centros recreacionales, son los ambientes en los cuales la diversión, la alegría y el deleite son parte de la distracción en medio de las responsabilidades laborales y de las obligaciones cotidianas (Pérez y Merino, 2008). Los centros recreacionales han desarrollado las siguientes actividades: juegos, expresiones culturales y sociales, vida al aire libre (Padilla, 2008).

En ese sentido, el objetivo del estudio ha sido determinar y describir el proceso de financiamiento de las micro y pequeñas empresas del rubro centro recreacionales de la ciudad de Sullana a partir del desconocimiento de los propietarios de las fuentes de financiamiento y de los procedimientos para acceder a estos.

## **Metodología**

### ***Diseño de investigación***

El presente trabajo de investigación fue de carácter descriptivo, con un enfoque cuantitativo de corte transversal, el diseño de investigación fue no experimental porque se realizó sin manipular deliberadamente la variable que este caso fue el financiamiento de los centro recreacionales del distrito de Sullana, en el cual se observó el fenómeno tal como se encuentra dentro de su contexto.

### ***Población y muestra***

Se tuvo una población compuesta de los propietarios de las empresas del rubro centros turísticos recreacionales de la ciudad de Sullana en el año 2016, según el Registro de Licencias de Funcionamiento se identificó a 4 empresas. La muestra fue de tipo probabilístico y no se aplicó una técnica de muestreo debido a que la población era demasiado pequeña.

### ***Instrumento***

El instrumento que se utilizó fue un cuestionario, para determinar las características del financiamiento en los centros recreacionales del distrito de Sullana, compuesto por preguntas cerradas, las mismas que fueron aplicadas a propietarios, dicho instrumento fue validado por 3 expertos. Dicho instrumento cuenta con 15 ítems, distribuidas en 10 dimensiones

Dimensión 1: Dificultades.

Dimensión 2: Entidades.

Dimensión 3: Desembolso.

Dimensión 4: Plazos y tasas.

Dimensión 5: Finalidad.

Dimensión 6: Funcionalidad del financiamiento.

Dimensión 7: Trabajadores en planilla.

Dimensión 8: Principales clientes.

Dimensión 9: Principales proveedores.

Dimensión 10: Facilidad de pago de los proveedores.

Para el análisis de las características del financiamiento en los centros recreacionales del distrito de Sullana, se utilizaron las categorías que corresponden a cada dimensión.

### ***Plan de análisis***

Se elaboró una base de datos en Excel 2016 y para la realización de la tabulación se utilizó el programa IBM SPSS versión 24,0. La presentación de resultados se realizó mediante

tablas de frecuencia relativas y absolutas, en las cuales se analizó las características del financiamiento de los centros recreacionales del distrito de Sullana.

### **Consideraciones éticas**

En el trabajo de investigación se respetó la confidencialidad ofrecida en el consentimiento informado, el manejo restringido de dicha data. Asimismo, dicho trabajo fue aprobado por el Comité Institucional de Ética en Investigación de la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote (CIEI-ULADECH Católica), quien emitió informe de autorización 024-2016-CEI-VI-ULADECH-católica.

### **Resultados**

De un total de 4 propietarios de las empresas correspondientes al sector centros recreacionales, se obtuvieron los siguientes resultados.

Se entrevistó un total de 4 propietarios, los cuales indicaron que en el transcurso del periodo (2016) tienen dificultades operativas estacionarias (75 %) debido al cambio de clima de la región lo cual ocasiona que recurran a los siguientes medios de financiamiento: cajas (25 %), bancos (25 %) y proveedores (50 %). En cuanto al monto accedido varía

entre los 10 mil PEN y los 15 mil PEN por lo general a corto plazo (75 %) accediendo a una tasa de costo efectivo anual (TCEA) de 6 % hasta 28 % a un plazo entre 30 a 360 días. En su mayoría es destinado al capital de trabajo (75 %). Mientras que un 25 % accede a un monto superior a los 15 mil PEN a largo plazo, con una TCEA de 8 % a 16 % y es destinado a la adquisición de activos fijos.

Los empresarios manifestaron que el financiamiento adquirido es en un 50 % funcional para la empresa, esto se debe a la mala gestión y a factores externos como el poder adquisitivo de las familias y las competencias del mercado, entre otros.

En cuanto a las características de los centros recreacionales, se puede observar que el 100 % tiene a todos sus trabajadores en planilla, contando con la siguiente cartera de clientes: Promotores de eventos (25 %), instituciones privadas (10 %) y público en general (65 %).

Con respecto a sus proveedores, detallan los siguientes: marketing (5 %), distribuidores de bebidas y alimentos (65 %), suministros (5 %), servicios públicos (energía eléctrica, agua y saneamiento) (20 %) y asesoría diversas (contable, tributaria, legal) (5 %). Teniendo un alto poder de negociación en la facilidad de trato con los mismos (75 %).

**Tabla 1.** Características del financiamiento de 4 empresas del Perú

Dimensión	Indicadores	Respuesta	%
Dificultades	Dificultades para operar	Sí	75 %
		No	25 %
Entidades	Medios de financiamiento o terceros.	Caja	25 %
		Bancos	25 %
		Financieras	0 %
		Proveedores	50 %
Desembolso	Monto accedido	5 mil PEN a 10 mil PEN	0 %
		1 mil PEN a 15 mil PEN	75 %
		Más de 15 mil PEN	25 %

Dimensión	Indicadores	Respuesta	%
Plazos y tasas	Plazos ofrecidos	Corto plazo.	75 %
		Largo plazo.	25 %
	Tasas	Préstamos hasta 30 días (6 %-11 %)	10 %
		Préstamos de 31 a 90 días (7 %-12 %)	30 %
		Préstamos de 91 a 180 días (8 %-18 %)	15 %
		Préstamos de 181 a 360 días (8 %-28 %)	20 %
Préstamos a más de 360 días (8 %-16 %)	25 %		
Finalidad	Destino del monto accedido	Capital de trabajo.	75 %
		Adquisición de activos fijos.	25 %
Funcionalidad del financiamiento	Financiamiento es funcional para la empresa.	Sí	50 %
		No	50 %
Trabajadores en planilla	Trabajadores registrados en planilla	Sí	100 %
		No	0 %
Principales clientes	Clientes	Promotores de eventos.	25 %
		Instituciones privadas.	10 %
		Público en general.	65 %
Principales proveedores	Proveedores	Marketing.	5 %
		Distribuidores de bebidas y alimentos.	65 %
		Suministros.	5 %
		Servicios públicos (energía eléctrica, agua y saneamiento).	20 %
		Asesoría diversas (Contable, Tributaria, Legal).	5 %
Facilidad de trato con los proveedores	Poder de negociación.	Sí	75 %
		No	25 %

Fuente: Elaboración propia

## Discusión

Se identificó que los empresarios de los centros recreacionales del distrito de Sullana, acceden al financiamiento por parte de sus proveedores (50 %), siendo este monto destinado al capital de trabajo. Esto concuerda con la investigación realizada por Castillo (2017) en el mismo año, en la cual concluye que las empresas utilizan el crédito de los

proveedores como fuente de financiamiento externo debido a las bajas tasas que ofrecen.

Pero existe un 50 % que es financiado por los bancos (25 %) y cajas (25 %), cuyos montos son destinados a la adquisición de activos fijos y a capital de trabajo, con lo cual tiene similitud con la investigación realizada por De la Mora (2006), quien concluye que las fuentes de financiamiento son los proveedores, seguida de la banca comercial

y de las cajas de ahorro, cuyos montos son destinados a maquinaria y equipo.

En cuanto a las tasas de interés, los empresarios están más acorde con las facilidades que le brindan sus proveedores con relación a la banca comercial y cajas de ahorro. Esto concuerda con la investigación de Cabrera y Mariscal (2005) quienes exponen que existe una escasez de financiamiento hacia las entidades bancarias y cajas de ahorro debido a las altas tasas de interés que estos proponen.

## Conclusión

Debido a los factores climáticos que se presentan en la región norte del Perú, como es el fenómeno de El Niño, los empresarios son reacios a asumir riesgos inherentes al financiamiento a largo plazo, debido a las experiencias de periodos anteriores y en que sus ingresos se vieron afectados de manera importante, ya que este fenómeno se presenta entre los meses de octubre y abril, tiempo en el que por ser verano existe una mayor demanda del servicio ofrecido en la región. Debido a ello se afectarían los flujos de caja, los cuales elevarían el costo financiero ante el incumplimiento de los cronogramas de pago en caso que se acceda a un crédito por parte de una entidad bancaria o caja de ahorro a largo plazo.

## Referencias bibliográficas

- Banco Continental. (2017). *¿Qué es un préstamo comercial?. Préstamo con beneficios para tu empresa*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <https://www.bbva.pe/empresas/productos/financiamiento/prestamos/>
- Cabrera, R., & Mariscal, M. (2005). *Caja de ahorro como opción para el financiamiento de micro y pequeños empresarios*. Tesis para obtener el Título en Licenciatura y Finanzas, Universidad de las Américas, Puebla - Mexico. Obtenido de [http://catarina.udlap.mx/u\\_dLa/tales/documentos/ladi/cabrera\\_d\\_r/portada.html](http://catarina.udlap.mx/u_dLa/tales/documentos/ladi/cabrera_d_r/portada.html)
- Castillo, N. (2016). Mypes, un mercado con potencial para más productos financieros. *Diario El Comercio*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/mypes-mercado-potencial-productos-financieros-272696>
- Castillo, S. (2017). *Caracterización del Financiamiento y la Rentabilidad de las MYPES del Sector Servicio - Rubro Centros Recreativos de la Provincia de Sullana, año 2016*. Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Administración, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote - Sullana, Sullana. Recuperado el 08 de 02 de 2020, de [http://repositorio.uladec.edu.pe/bitstream/handle/123456789/5587/FINANCIAMIENTO\\_RENTABILIDAD\\_CASTILLO\\_CORREA\\_SANTOS\\_JESSICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uladec.edu.pe/bitstream/handle/123456789/5587/FINANCIAMIENTO_RENTABILIDAD_CASTILLO_CORREA_SANTOS_JESSICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ccaccya, D. (2015). Análisis de rentabilidad de una empresa. *Actualidad Empresarial N° 134*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <https://es.scribd.com/document/358732609/Analisis-rentabilidad-pdf>
- Conexiónesan. (2017). *¿Qué criterios se deben considerar para tomar un crédito empresarial?* Obtenido de <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2017/01/que-criterios-se-debe-considerar-para-tomar-un-credito-empresarial>
- De la Mora Díaz, M. (2006). *Análisis de las Necesidades de Financiamiento en las empresas pequeñas manufactureras del Municipio de Colima*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración., Universidad de Colima - Mexico, Colima - Mexico. Obtenido de [https://sistemas.ucol.mx/tesis\\_posgrado/resumen1664.htm](https://sistemas.ucol.mx/tesis_posgrado/resumen1664.htm)
- Diario El Comercio. (2017). Produce reglamentará la Ley General del Bodeguero. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <https://diarioconeo.pe/economia/produce-reglamentara-la-ley-general-del-bodeguero-912132/>
- Fernández, A. (2016). *Beneficio tributario por reinversión de utilidades y excedentes en la nueva ley universitaria y su reglamento*. Obtenido de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/c>



- ontribuyente/2016/09/05/beneficio-tributario-por-reiiversion-de-utilidades-y-excedentes-en-la-nueva-ley-iiiversitaria-y-su-reglamento/
- HSBC. (2016). *Importancia del financiamiento para empresas en crecimiento*. Obtenido de <https://www.empresas.hsbc.com.mx/es-mx/mx/article/importancia-del-financiamiento-para-empresas-en-crecimiento>
- León, J., Sánchez, M., & Jopen, G. (2017). *Acceso y uso de microcréditos para la MYPE: la clave está en la diferenciación*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <http://Av\v\v.cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/a>
- Mamani, D. (2017). *Caracterización del Financiamiento, la Capacitación y la Rentabilidad de las Micro y Pequeñas Empresas del Sector Comercio Rubro Compra y Venta de Repuestos para Vehículos, del distrito de Juliaca, provincia San Román*. Tesis para optar el Título Profesional de Contador Público, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote, Facultad de Ciencias Contables, Financieras y Administrativas, Juliaca - Perú. Recuperado el 15 de 02 de 2020, de [http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/2802/FINANCIAMIENTO\\_CAPACITACION\\_MAMANI\\_VALENCIA\\_DINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/2802/FINANCIAMIENTO_CAPACITACION_MAMANI_VALENCIA_DINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Mamani, J. (2015). Modalidades de financiamiento. *Actualidad empresarial*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de [http://aempresarial.com/web/revitem/5\\_16160\\_47779.pdf](http://aempresarial.com/web/revitem/5_16160_47779.pdf).
- Molina, D., & Sánchez, A. (2016). Obstáculos para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Latina. *Pymes, Innovación y Desarrollo*, 16. Recuperado el 17 de 09 de 2019, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6353919>
- Padilla, K. (02 de 09 de 2008). *La recreación. blogspot*. Obtenido de <http://larecreacion.blogspot.pe/2008/02/tipos-de-recreacion.html>
- Pérez, J., & Merino, M. (2008). *Definicion.de*. Obtenido de <http://definicion.de/recreacion/>
- Redacción RPP. (2017). *Mypes: ¿Qué tipos de préstamos existen y cuál me conviene?* Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <https://ipp.pe/campanas/contenido/patrocinado/mypes-que-tipos-de-préstamos-existen-y-cual-me-conviene-noticia-1155554?ref=ipp>
- Rodríguez, C., & Sierralta, X. (2015). El problema del financiamiento de la microempresa en el Perú. *Grupo de investigación de lus et Veritas*.
- Rodríguez, G. (2015). Administración financiera. *Actualidad empresarial*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de [http://aempresarial.com/servicios/revista/300\\_9\\_LPGOUVN-GUFAHVXQUFMJTUROONBZFPWQAMWOGRCNMINUEKLYPXI.pdf](http://aempresarial.com/servicios/revista/300_9_LPGOUVN-GUFAHVXQUFMJTUROONBZFPWQAMWOGRCNMINUEKLYPXI.pdf)
- Rodríguez, J. (2017). *Perú: bodegas afectadas por expansión de cadenas de minimarket*. Recuperado el 17 de 03 de 2020, de <https://www.america-retail.com/peru/peru-bodegas-afectadas-por-expansion-de-cadenas-de-mmimarket>
- Rojas, L. (2017). Situación del Financiamiento a PYMES y Empresas Nuevas en América Latina. *Corporación de Estudios para Latinoamérica, 70*.
- Torres, F. (2015). *Caracterización del Financiamiento de las Microempresas Comerciales en el Perú, caso: Repuestos Merino E.I.R.L. de la Ciudad de Piura, en el año 2014*. Tesis para optar el Título Profesional de Contador Público, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote, Facultad de Ciencias Contables, Financieras y Administrativas, Piura - Perú. Recuperado el 11 de 04 de 2020, de [http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/931/FINANCIAMIENTO\\_AUTOPARTES\\_REPUESTOS\\_TORRES\\_ARELLANO\\_FRANK\\_JHONNATAN.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/931/FINANCIAMIENTO_AUTOPARTES_REPUESTOS_TORRES_ARELLANO_FRANK_JHONNATAN.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Vargas, A., Valenzuela, C., & Both, M. (2011). *Problemas de Financiamiento en las MIPyMEs; análisis de Caso Práctico*. Seminario para optar el Título de Ingeniero Comercial Mención., Universidad de Chile., Chile. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=OCBsQFjAAOA\\_pqFQoTCLLKn4eGjMgCFRHXgAodi4wLwg&url=http%3A%2F%2Frepositorio.uchile.cl%2Ftesis%2Fuchile%2F2011%2Fec-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=OCBsQFjAAOA_pqFQoTCLLKn4eGjMgCFRHXgAodi4wLwg&url=http%3A%2F%2Frepositorio.uchile.cl%2Ftesis%2Fuchile%2F2011%2Fec-)

- aladro\_v%2FpdfAmont%2Fecaladro\_v.pdf&usg=AFQjCNEUtExmN6qUq
- Vega, D. (2018). *Caracterización del financiamiento, la capacitación y la rentabilidad de las micro y pequeñas empresas del sector comercio, rubro compra y venta de agua de mesa del distrito de Yarinacocha, 2018*. Tesis para optar el Título Profesional de Contador Público, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote, Facultad de Ciencias Contables, Financieras y Administrativas, Pucallpa - Perú. Recuperado el 04 de 01 de 2020, de [http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/7979/FINANCIAMIENTO\\_CAPACITACION\\_RENTABILIDAD\\_Y\\_MYPES\\_VEGA\\_MARCOS\\_DOMITILA.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/7979/FINANCIAMIENTO_CAPACITACION_RENTABILIDAD_Y_MYPES_VEGA_MARCOS_DOMITILA.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Vilca, S. (2015). *Caracterización del Financiamiento, la Capacitación y la Rentabilidad de las Micro y Pequeñas Empresas del Sector Comercio, rubro Prendas de Vestir del Distrito de Juliaca, Provincia de San Román, periodo 2013 - 2014*. Tesis para optar el Título Profesional de Contador Público, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote, Facultad de Ciencias Contables, Financieras y Administrativas, Juliaca - Perú. Recuperado el 11 de 04 de 2020, de [http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/45/VILCA\\_ROQUE\\_SOFIA\\_DELIA\\_CARACTERIZACION\\_DEL\\_FINANCIAMIENTO\\_%20RENTABILIDAD.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/45/VILCA_ROQUE_SOFIA_DELIA_CARACTERIZACION_DEL_FINANCIAMIENTO_%20RENTABILIDAD.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

# **ESTUDIO DEL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO EN EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LATINOAMÉRICA: UNA REVISIÓN DE LITERATURA (2009-2018)**

## **STUDY OF STRATEGIC DIRECTING IN ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN LATINOAMERICA: A REVIEW OF LITERATURE (2009-2018)**

*Lorenzo Armijos<sup>1</sup>, Ariana Campos<sup>2</sup>, Yesenia Hidalgo<sup>3</sup>*

### **Resumen**

El objetivo del presente artículo es desarrollar una revisión de literatura, destacando el aporte de los autores seleccionados sobre su perspectiva en el direccionamiento estratégico, para mejorar el desarrollo organizacional. La metodología es cualitativa, de tipo bibliográfica. Inicialmente se seleccionaron artículos científicos, obtenidos de bases de datos como: Redalyc, Jstor, Emerald Insight y Scielo, para proceder luego con el análisis, tratamiento y síntesis de información. Como conclusión más importante se destaca que, el direccionamiento estratégico contribuye con el desarrollo organizacional, al establecer objetivos y estrategias dentro de una organización; donde la alta dirección, se encarga de tomar decisiones asertivas para el cumplimiento sus metas, coadyuvando al crecimiento organizacional. Se desprende de los resultados que, contar con una dirección estratégica que implemente estructuralmente un plan estratégico en cualquier tipo de organización promueve a que las empresas estén a la vanguardia de los cambios constantes del entorno en el que se desarrollan.

### **Palabras Clave**

Direccionamiento estratégico; desarrollo organizacional; análisis estratégico; formulación estratégica; implantación estratégica.

**JEL:** O420

### **Abstract**

*The objective of this article is to develop a literature review, highlighting the report of the selected authors on their perspective in strategic direction, to improve organizational development. The methodology is qualitative, bibliographic type. Initially you can select scientific articles, search databases such as: Redalyc, Jstor, Emerald Insight and Scielo, to proceed later with the analysis, treatment and synthesis of information. The most important conclusion is that, strategic direction contributes to organizational development, establish objectives and strategies within an organization; where senior management is responsible for making assertive decisions for the fulfillment of their goals, contributing to organizational growth. If the results are neglected, having a strategic direction that structurally implements a strategic plan in any type of organization will promote companies that are at the forefront of constant changes in the environment in which it will be developed.*

### **Keywords**

*Strategic direction; organizational development; strategic analysis; strategic formulation; strategic implementation.*

**JEL:** O420

---

1 Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí - Ecuador (laarmijos@espe.edu.ec).  
2 Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí - Ecuador (alcampos@espe.edu.ec).  
3 Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí - Ecuador (yahidalgo@espe.edu.ec).

## 1. Introducción

En el ámbito empresarial, se busca dotar a cada organización de un adecuado direccionamiento estratégico; las empresas logran adaptarse a las exigencias del ambiente externo e interno, al establecer estrategias efectivas que contribuyen a la toma de decisiones para la consecución de objetivos. Por otro lado, el desarrollo organizacional ayuda al desempeño y cultura de la organización, mejorando conocimientos, destrezas y habilidades, que determinan la potencialidad de la misma. La compilación de tales experiencias, que se consolidan a nivel global, son el fundamento de las teorías, que buscan cada vez, con más afinamiento: la optimización de recursos, y la maximización de resultados.

La actual investigación, se basa en la recopilación de información relacionada con las mejores prácticas del direccionamiento estratégico y el desarrollo organizacional; la interrelación de estas dos variables se analiza a través de la revisión de literatura de varios artículos científicos, que han sido publicados en revistas académico-científicas de bases de datos reconocidas.

El presente trabajo parte de una revisión de literatura, destacando los aportes más importantes de aquellos autores que tratan el tema del direccionamiento estratégico en el desarrollo organizacional.

El artículo de revisión se estructura de la siguiente manera: en primera instancia, se presenta el marco teórico, resaltando los aportes más importantes y actuales (estado del arte); en el segundo apartado, se muestran los resultados obtenidos, contrastando los principales aportes de cada autor para su discusión. Por último, se presentan las conclusiones derivadas del desarrollo de la investigación.

## 2. Metodología

El presente artículo, se basa en una metodología cualitativa, de tipo bibliográfica, con

una revisión de 19 artículos científicos, que son la base final, después de aplicar los criterios de inclusión y exclusión, a la base de datos inicial, compuesta de 60 artículos. También se tomó en cuenta, criterios de calidad, para este tipo de publicaciones, por lo cual la base final se redujo considerablemente. Los artículos que finalmente sirvieron para el análisis, fueron publicados entre los años de 2009 y 2018, mismos que son empíricos y conceptuales, que se obtuvieron de las siguientes bases de datos: Redalyc, Jstor, Emerald Insight y Scielo.

El proceso de levantamiento de la investigación, se lo realizó mediante categorías de búsqueda apriorísticas como: direccionamiento estratégico, plan estratégico, desarrollo organizacional, análisis estratégico, formulación estratégica e implantación estratégica; considerando las estadísticas de los artículos, en cuanto, a las visitas, recomendaciones, interés de investigación y citas, en cada una de las bases de datos seleccionadas.

La presente investigación es tipo exploratoria, debido a que se recolectó información de fuentes secundarias; de tipo bibliográfica, porque se realizó una selección de la información más relevante del presente tema y de tipo explicativa, ya que, con la base teórica revisada se puede sintetizar y comprender la importancia de un direccionamiento estratégico efectivo en el desarrollo organizacional.

## 3. Marco teórico

El direccionamiento estratégico es la transformación que tienen la entidad u organización, dentro de la cual establece, realiza y pone en supervisión actos que permita cumplir los objetivos planteados por la alta gerencia. Es decir, enunciar una estrategia y ponerla en curso, considerando puntos de enfoque como: análisis, decisiones y acciones para el desarrollo organizacional.

El resultado final del direccionamiento estratégico, es la posibilidad de lograr los objetivos de la organización, teniendo como finalidad formular la estrategia y los planes de acción empresarial, “anticipando cualquier riesgo que pueda existir en un futuro y siendo este el motor principal para que no existan problemas en la entidad” (Castro, 2010, p. 4).

El enfoque de la estrategia corporativa, se basa en la toma de decisiones como un modelo, el cual, establece ciertos criterios como la ventaja competitiva, misma que ayuda a la consecución de objetivos. “Sin embargo, se trata de desarrollar la estrategia de responsabilidad social, a partir del perfeccionamiento de la relación entre beneficios económicos frente a la protección del ambiente, determinando si se cumplen o no los compromisos planteados” (Aguilera & Puerto, 2012, p. 7).

El direccionamiento estratégico se enfoca en los objetivos y estrategias que tienen la entidad, con el fin de determinar planes de actividad empresarial, procurando adelantar cualquier circunstancia en el futuro, siempre y cuando se utilicen controles que ayuden a reducir el riesgo. Las empresas deben adoptar un direccionamiento estratégico, manteniendo la importancia de ciertas estrategias, como son: estabilidad, nicho y especialización, las cuales pueden influir en el desarrollo organizacional, debido a que, se relacionan con la fuerza de ventas y tecnología, tomando decisiones necesarias y oportunas por parte de la alta dirección y consideraciones que hacen los miembros de la entidad.

### ***Teoría de la estrategia***

Esta teoría se refiere a la construcción eficiente y eficaz de una estrategia; Chamberlain (2010) menciona que, la estrategia de una entidad es el resultado de todas las acciones que disponen dentro y cerca de la

organización, con la intención intelectual del estratega. Sin embargo, para sustentar esta teoría es importante conocer teorías psicológicas como son: teoría de “adaptación-innovación” de Michael Kirton y la teoría de Eduard Spranger, de que hay 6 tipos de intereses de las personas (Internet y Tecnologías de la Información, 2018).

La teoría de “adaptación-innovación” trata sobre la aptitud creativa, considera aquellos riesgos y escoge la mejor situación para el desarrollo de la organización, es decir, están frente a cualquier cambio del entorno. Por otro lado, la “teoría de la personalidad” se enfoca en los estados de ánimo que tiene el ser humano, o a su vez, aquellos valores que poseen para adaptarse, a cualquier medio y alcanzar metas u objetivos planteados.

### ***Teoría de sistemas***

La teoría general de sistemas a cargo de Ludwing von Bertalanffy reconocida no solo como esqueleto moderno de ciencias, sino también como ayuda en el aporte de entendimiento e integración para llegar a tener un gran conocimiento a nivel general. Es por eso que, al momento de adquirir nuevas ideas sobre sistemas, varios autores manejan las categorías de: emergencia, jerarquía, comunicación y control.

Para el desarrollo organizacional, es necesario considerar un sistema cerrado, consistente en la entrada de recursos para el desarrollo de bienes o servicios, y a su vez, va a estar relacionado con la planeación (input), mientras que, a la salida o volumen de producción, va a estar de la mano, con controles que estipula la organización (output).

### ***Direccionamiento estratégico***

Se considera a la planificación estratégica como “una herramienta que, promueve las respuestas que se darán a futuro por parte de la empresa para guiar los esfuerzos hacia

el cumplimiento de objetivos" (Hidalgo León, Villafuerte Muñoz, & Novillo, 2015, p. 6).

También se la considera como:

"Un proceso mediante el cual se realiza e implementa planes de acción, con el fin de lograr la consecución de objetivos, por tanto, la planificación estratégica es una estructura teórica donde se expone la intención de mejorar la dirección y gestión estratégica" (Sánchez Hernández, Medina Pavón et al., 2016, p. 3).

La planificación estratégica sirve como un medio para administrar y dirigir organizaciones, con la finalidad de conseguir las metas previamente planteadas en la entidad, es por esto que, es importante su implementación.

En cambio, el direccionamiento estratégico o también llamado "Dirección Estratégica Integrada", tiene el fin de coordinar las relaciones del ambiente interno y externo, para lograr "una sinergia en el proceso de la consecución de resultados que, tienen influencia tanto a nivel social como a nivel económico" (Bolaño Rodríguez, Robaina et al., 2014, p. 345).

La planificación estratégica sirve como guía para la consecución de objetivos organizacionales e integración de involucrados de la organización, mediante el desarrollo de un plan estratégico; de esta manera, nace el direccionamiento estratégico, que contribuye tanto con las metas como con los objetivos a largo plazo de la empresa: "es decir que, el direccionamiento estratégico es un concepto más amplio que la planeación estratégica" (Aguilera Castro, 2015, p. 87). De esta manera, el direccionamiento estratégico tiene mayor relevancia frente a la importancia inherente de las áreas operativas, que, si bien es cierto, son primordiales para el funcionamiento de la empresa; el direccionamiento estratégico lo es aún más, porque el mismo, es responsable de la toma de decisiones, formulación de las estrategias y realización de planes de acción para la

ejecución de las estrategias, como lo aseguran Hernández et al, (2017, p. 16).

Con estos antecedentes, se puede acotar las diferencias entre la planificación y el direccionamiento estratégico, donde la planificación estratégica marca un camino para obtener resultados favorables mediante un plan estratégico y en cambio, el direccionamiento estratégico, integra mayor cantidad de variables, y, además considera en su análisis y gestión, el entorno donde se desarrolla la organización.

En las empresas, el direccionamiento estratégico es considerado como el norte empresarial, definido con estrategias claves para dirigir la organización tanto a corto, mediano como largo plazo y de esta manera, lograr conseguir un posicionamiento en el mercado que, garantice sostenibilidad a través del tiempo. A su vez se requiere que el mismo sea único para reducir el riesgo a ser imitado y novedoso: "para obtener diferenciación en el entorno, generando a su vez, valor para el cliente y por consiguiente el cumplimiento de objetivos para el desarrollo organizacional" (Montoya Agudelo, Boyero Saavedra et al., 2015, p. 8).

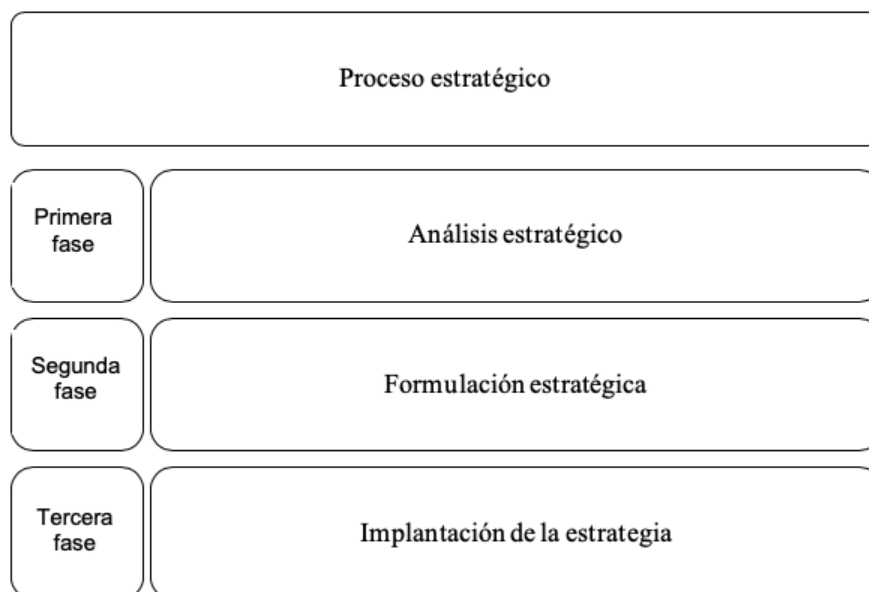
Generalmente, las empresas, formulan sus estrategias enfocándose en lograr un crecimiento; por esta razón, la gestión del direccionamiento estratégico, es una herramienta que, pretende crear ventajas competitivas para la organización, para lo cual, en primera instancia, debe realizar un diagnóstico que considere todos los elementos o componentes que puedan alterar el funcionamiento de la entidad, con el fin de implantar las estrategias seleccionadas previamente y, de ese modo, lograr un mayor desempeño a través de la eficiencia y eficacia de la organización.

"El direccionamiento estratégico, abarca los principios corporativos fundamentales, como: la misión y visión de la organización" (Hernández, Cardona, & Del Río, 2017, p. 16).

Estos principios, son los valores organizacionales más importantes, mismos que, se deben tomar en cuenta, para el establecimiento de objetivos, junto a las normas reguladoras de las actividades empresariales.

El direccionamiento o proceso estratégico se basa en tres etapas: análisis estratégico, formulación estratégica e implantación de las estrategias, de acuerdo a Aguilera Castro, 2015, (p. 90).

**Figura 1.** Etapas del Proceso estratégico



Adaptado de: Aguilera Castro, 2015, p. 90.

### ***Primera etapa, análisis estratégico***

Se refiere al análisis que se establece en la organización tras definir su posición estratégica, considerando aspectos tanto internos, donde se develan: fortalezas y debilidades, así como aspectos externos, mediante la determinación de: oportunidades y amenazas. Igualmente, en dicho análisis, se toma en cuenta, las expectativas e influencia de los involucrados o stakeholders de la organización, así mismo, "aquí se estipula los puntos clave para la formulación de estrategias que se implementarán a futuro en la empresa" (Aguilera Castro, 2010, p. 90, 91).

Cabe mencionar que, según Rodríguez Ramírez (2009), "dentro del análisis del direccionamiento estratégico, se consideran los factores internos y externos, puesto que

los mismos, influyen en la orientación de planes de acción respecto a las estrategias planteadas por la entidad para el logro de sus objetivos", (p. 65).

### ***Segunda etapa, formulación de la estrategia***

Es importante, tener clara la definición de estrategia:

La estrategia básicamente es elegir un camino para actuar y de esa manera lograr cumplir objetivos; dicha elección, debe ser realizada en forma coherente, considerando los recursos y capacidades mediante el análisis del medioambiente y entorno competitivo de la empresa (Tarziján, 2013, p. 57)

Todo lo anterior, persigue el fin de que la implantación de estrategias logre que la

organización se mantenga en un entorno cada vez más cambiante. De aquí surgen las estrategias corporativas (aquellas que, consideran un conjunto de negocios, industrias, y mercados), mismas que, tienen la competencia de crear valor para la organización, mediante el desarrollo de ventajas competitivas, es decir, "proporcionar al comprador una mezcla única de valor, con la finalidad de permanecer en el mercado" (Aguilera Castro, 2015, págs. 92, 93).

La formulación de estrategias, es de suma importancia porque se debe definir las estrategias, en concordancia con la misión (razón de ser de la organización), la visión (lo que desea ser en el futuro), y acorde a las características de la misma. Dichas estrategias, deben ser claras y promover la creación de valor para el cliente, para que, de esta manera, el cliente cuente con una percepción de valor, que le haga elegir a esa empresa frente a otras de la competencia, colaborando así, con la creación de ventajas competitivas y a la vez, con la permanencia en el mercado de la entidad en un entorno cada vez más globalizado, que obliga a las orga-

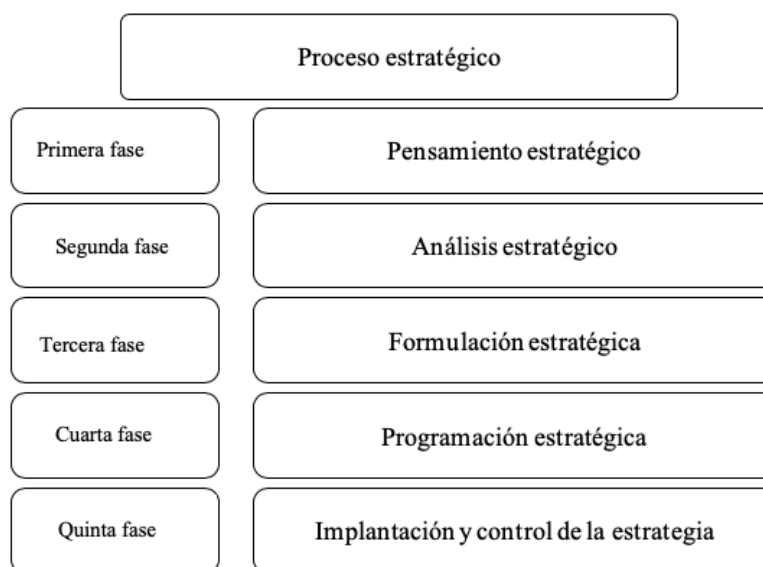
nizaciones a adaptarse a sus exigencias, o dejar de funcionar.

### ***Tercera etapa, implantación de la estrategia***

Por último, se encuentra la tercera fase, que es la implantación de las estrategias, es decir, hacer que funcionen las estrategias previamente formuladas en la segunda etapa del proceso estratégico; la importancia de esta última fase, radica en que, si no se logra implantar las estrategias, no se ha logrado nada con el proceso estratégico. El verdadero desafío, es lograr mediante el desarrollo de un plan que contiene acciones y decisiones, la creación de estrategias funcionales que, logren administrar: procesos, tareas, controles, y otros, con el fin de alcanzar los objetivos trazados.

Sin embargo, para Bueno, Casani, y Lizcano, (2016, p. 202) existen cinco etapas para realizar el proceso estratégico, las cuales son: pensamiento estratégico, análisis estratégico, formulación estratégica, programación estratégica e implantación y control de la estrategia.

**Figura 2.** "Etapas o fases del Proceso estratégico extendido"



Adaptado de: Bueno, Casani, y Lizcano, 2016, p. 202



### ***Pensamiento estratégico***

El pensamiento estratégico, se basa en analizar si le conviene o no a la empresa realizar cambios en sus caminos de acción para conseguir un mejor futuro (Bueno, Lizcano et al., 2016, págs. 203, 204). La relevancia de la primera fase que plantean Casani y Lizcano, se evidencia en un diagnóstico previo a la realización del proceso estratégico, que generalmente se conoce, debido a que, la dirección estratégica, se cuestiona si realmente la empresa necesita un redireccionamiento y si es que ese redireccionamiento, le beneficiará en un futuro.

### ***Análisis estratégico***

En contraste al pensamiento estratégico, el análisis estratégico, hace referencia al diagnóstico de la situación actual de la empresa, mediante el análisis de variables que conforman el ambiente externo e interno, "para el aspecto interno, se toma en consideración a las capacidades y recursos que posee la empresa, en contraparte, el aspecto externo, trata el entorno general en el que se ve envuelta la organización" (Bueno, Lizcano et al., 2016, págs. 203, 204).

Esta fase en el proceso tradicional es la primera, sin embargo, para Casani y Lizcano, es la segunda, y sus fundamentos son muy similares. En la fase citada, se trata de diagnosticar la empresa, su estado, de manera interna, como externa y sobretodo valorar sus: fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, que son los resultados al aplicar dicho análisis estratégico.

### ***Formulación estratégica***

La formulación estratégica, surge de la evaluación de las estrategias. Debido a que existen diferentes estrategias, en esta etapa se selecciona una de ellas, para desarrollar los pasos siguientes del proceso estratégico de

tal manera que contribuya a potenciar las estrategias formuladas, a establecer y evaluar los programas de acción.

La responsabilidad de establecer estrategias, es de la alta dirección; en la mayoría de empresas, no se toma en cuenta a todas las partes involucradas en la misma. Por lo general, se distinguen tres tipos de estrategias: "estrategia corporativa o también conocida como global, estrategia de unidad de negocio (UEN) y estrategia funcional" (Bueno, Lizcano et al., 2016, p. 204).

### ***Programación estratégica***

La programación estratégica, se basa en:

Concretar y complementar, las estrategias que se han formulado previamente, de tal manera que se identifican implicaciones; generalmente dichas implicaciones, terminan en la presentación de planes estratégicos, por lo cual se realiza, evaluaciones a los programas de acción, tomando en cuenta el tiempo de aplicación del plan estratégico, que comúnmente es de 1-5 años (Bueno, Lizcano et al., 2016, p. 204).

### ***Implantación y control estratégico***

Esta etapa se refiere a las acciones y decisiones que realmente se efectúan: aquí se detalla la manera en la que se debe utilizar los recursos y los sistemas para evaluar el funcionamiento de la toma de decisiones.

Dentro de la implantación estratégica, existen ciertos factores que determinan el éxito de esta acción.

En primer lugar, el factor que más influye, son las personas, es decir, el recurso humano, debido a que son necesarios para ejecutar dicha implantación; el segundo actor que más incide en el éxito de esta gestión, son los recursos tecnológicos, por su ayuda en el proceso, después, se encuentran los factores organizativos y estructurales; y, por último, se encuentran los aspectos financieros (Bueno, Lizcano et al., p. 205).

De los análisis anteriores, se resalta las similitudes del proceso estratégico según varios autores; por lo que es importante destacar que implementar un proceso estratégico queda a consideración de la organización, puesto que, dependerá de la naturaleza de la entidad y el enfoque que tenga la dirección estratégica para plantear los caminos de acción y conseguir sus objetivos para toda la institución.

### **Desarrollo organizacional**

El desarrollo organizacional, es aquel modelo creativo o proceso el cual, tiene relación con distintas partes de la entidad, al fin de tener un aumento constante en los ingresos de cada organización, tratando de alcanzar aquella posición estratégica de la organización en función de varios aspectos, como el entorno externo. "Sin embargo, para ciertas entidades son constituidas por grupo de personas que tienen un fin común que mantiene una lealtad frente a todos los aspectos de la organización, logrando el éxito de la misma" (Vásquez, 2016, p. 35).

Una categoría conceptual define al desarrollo organizacional como una perspectiva estratégica de innovación y desarrollo socioeconómico, es decir: "una política pública dentro de una organización a través de plataformas privilegiadas desde las cuales se indaga para encontrar respuestas efectivas ante cualquier tipo de riesgo que esté presente en la entidad" (Torres, 2012, p. 7).

Mazza (2015), afirma que

"En la actualidad, un desarrollo organizacional es una construcción a establecer prioridades de necesidades, en función a sus capacidades y recursos dentro de su entorno, transmitiendo comunicación y planeación, que ayuda a mejorar su sistema para alcanzar los respectivos objetivos planteados y tomar decisiones de acuerdo a su comportamiento dentro de la organización" (p. 2).

Además, dicho desarrollo tiene respuesta al intercambio, debido a que, siempre va a estar apto ante cualquier cambio del entorno, este desarrollo se basa principalmente en los valores, culturas, costumbres, mercado donde se desenvuelven para que tengan una evolución efectiva, teniendo en cuenta varias perspectivas, para solucionar problemas y reducir el riesgo.

Hoy en día, las organizaciones establecen ciertos parámetros en cuanto a, la capacidad de recursos humanos, ya que, desde ese lugar, el personal se encuentra apto para realizar cualquier tipo de ayuda para el desarrollo de la entidad, teniendo en cuenta que, la empresa o la organización como tal, debe estipular motivaciones para afrontar a riesgos, que pueden afectar al crecimiento empresarial. Siempre y cuando, los trabajadores tengan conocimiento en cada una de las áreas que tiene la empresa para inducir en la toma de decisiones y alcanzar los objetivos propuestos.

Las organizaciones van creciendo constantemente, lo cual se debe a que la entidad tiene un direccionamiento estratégico correcto, es decir, las metas y propósitos, están orientados al crecimiento continuo; además, la competitiva, innovación y creatividad; "gestiona y establece que los activos intangibles como es el recurso humano, está inmerso reflejando la madurez y la actitud de la gerencia al momento de emitir cualquier acción correctiva" (Peña, 2016, p. 2).

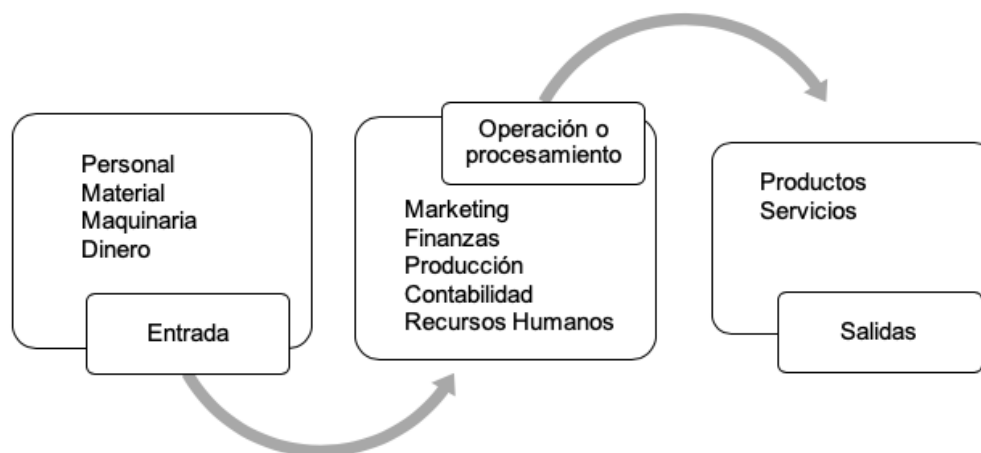
Las organizaciones deben actuar, para no quedarse rezagadas, lo cual lo consiguen mediante la innovación tecnológica y el direccionamiento estratégico, que son los factores determinantes para el crecimiento de la misma y una mejora continua. Para que exista un desarrollo organizacional eficiente, en cuanto al direccionamiento estratégico existen tres aspectos importantes para que dentro de la organización se alcancen sus metas y así se cumpla los objetivos propuestos como son:

análisis estratégico, formulación estratégica e implantación de las estrategias.

Un desarrollo organizacional involucra aquellos cambios positivos que necesita la organización para que cumplan los objetivos planteados y vencer aquellas barreras que de un momento a otro se consideran trabas,

por ejemplo: interrelación entre empleados, mente positiva, innovación, establecimiento de un análisis interno de la empresa, mecanismo de la dirección, estableciendo un control apropiado para alcanzar la meta deseada que cada organización requiere.

**Figura 3.** Elementos del sistema empresarial



De acuerdo a Montoya Agudelo, C., Boyero Saavedra, M., & Guzmán Monsalve, V. 2015 "La Gestión Humana: un Socio Estratégico Organizacional", Pág. 7

Desde hace mucho tiempo las organizaciones, han estado presentes en cambios los cuales influyen en el desarrollo organizacional "principalmente porque es intencional, positivo, refleja las circunstancias, se centra en los valores de la organización, orienta a la acción y se enfoca en el aprendizaje" (Romeo, Matamoros, & Campo, 2016, p. 10).

Tener una organización efectiva donde la posición central sea la gestión, es importante debido a que muchas empresas y PyMES han realizado un cambio empresarial de acuerdo a la calidad y dando iniciativa para la formación del gestor. Considerando que "un desarrollo organizacional depende de aquellas unidades sociales construidas y reconstruidas para perseguir fines específicos" (Luna, 2016, p. 6).

Entonces, la dirección estratégica permite a los directivos de la organización a tomar decisiones basadas en el mecanismo

de control, los cuales van a llevar a reducir el impacto de riesgo. En efecto, el desarrollo organizacional es un proceso que genera cambios positivos para mejorar la eficiencia, eficacia y expandir la productividad a un determinado tiempo.

Por consiguiente, varias organizaciones se enfocan en un pensamiento organizacional estratégico, en donde realizan o desarrollan una serie de estudios para ser analizados profundamente y así implantar lo que es una estrategia, recogiendo diversos elementos que serán la base para analizar la realidad de la organización, cumpliendo los propósitos planteados y políticas al más alto nivel.

Muchas empresas, realizan un proceso para lograr un adecuado direccionamiento estratégico, las cuales se sustentan con la aplicación de las tres fases principales: análisis, formulación e implementación de estrategias. Sin embargo, éstas necesitan valerse

de algunas herramientas que facilite este proceso como son: análisis PESTEL o 5 fuerzas competitivas de Porter y de manera interna un análisis DAFO "siendo éstas quienes ayudan a conocer las capacidades que tienen las empresas frente al entorno que está inmerso" (Villajos, Sanchis, & Soriano, 2012, p. 11).

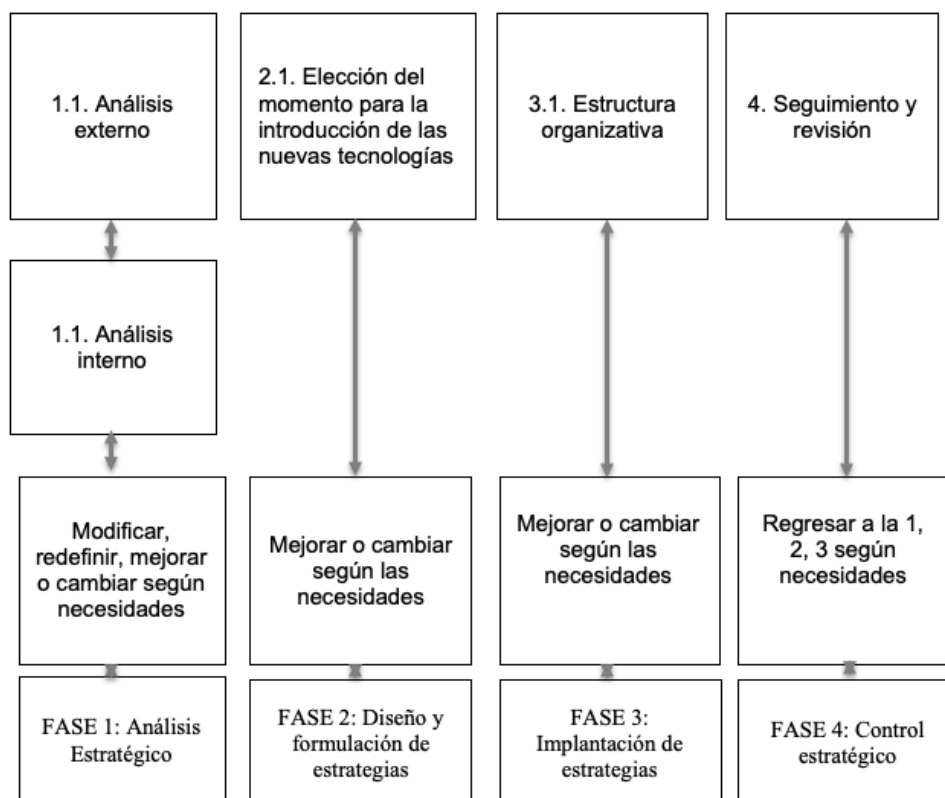
A lo largo del tiempo, varias organizaciones han plasmado ciertas estrategias de teóricos, donde se considera que, el direccionamiento estratégico es aquel que orienta al desarrollo organizacional, por medio de estrategias y objetivos para alcanzar metas

propuestas por la organización, a través del funcionamiento eficiente entre los empleados conforme a su ambiente laboral.

#### 4. Desarrollo

El direccionamiento estratégico dentro de casos empresariales se ve reflejado en la toma de decisiones que tienen los organismos, es por eso que cuando una organización tiene establecido los parámetros en cuanto al cumplimiento de los objetivos, se entiende que existe un desarrollo organizacional.

**Figura 4.** El proceso de dirección estratégica de la tecnología



Adaptado de Benavides Velasco, C. A., & Quintana García, C. (2005). Dirección estratégica de la tecnología: El caso de Isofotón. (p. 4.)

Tras la revisión de literatura efectuada, se puede evidenciar la importancia del direccionamiento estratégico dentro de una organización, además, de la necesidad de realizar un estudio del comportamiento y de

las características inherentes a las diferentes empresas.

Un factor importante es la contribución de las empresas dentro del país donde se desarrollan, porque las mismas, funcio-

nan como agentes dinamizadores de la economía, que generan fuentes de empleo, por lo cual, es determinante sus acciones para responder a las exigencias del entorno, dichas acciones, determinan el éxito o fracaso, para permanecer o sobrevivir en un entorno cada vez más complejo y cambiante.

La dirección estratégica es responsable de la toma de decisiones, de la generación y ejecución de planes estratégicos, siguiendo las etapas del mismo, considerando la integración del entorno y los cambios que están sujetos a este, teniendo como resultado, una gestión administrativa efectiva. El direccionamiento estratégico y la planificación estratégica son dos conceptos diferentes, cuando se trata de direccionamiento, se habla de un concepto más general, que abarca a la planificación.

Aguilera Castro (2010) y Hernández, Cardona, y Del Rio (2017), hacen énfasis en la importancia del direccionamiento estratégico, ante las funciones de las áreas operativas, donde se desarrollan los productos o servicios a ofertar, debido a que, mediante la dirección estratégica, se puede lograr la consecución de los objetivos planteados por la organización, además, garantiza que las estrategias formuladas se implanten de manera correcta. Considerando que, dentro del análisis estratégico, se establecen factores claves para formular adecuadamente las estrategias futuras a implantar.

Los autores de la presente investigación, concuerdan en que, la dirección estratégica de una organización es fundamental porque abarca un proceso adecuado que lleva a la organización a funcionar de forma correcta, haciendo que todos sus esfuerzos estén enfocados en lograr los objetivos planteados mediante la formulación e implantación de las estrategias, consiguiendo una permanencia en el entorno.

Para Aguilera Castro (2010), el proceso estratégico consta de tres etapas: aná-

lisis estratégico, formulación estratégica e implantación de la estrategia; sin embargo, otros autores, consideran cinco etapas del proceso estratégico, las cuales son: pensamiento estratégico, análisis estratégico, formulación estratégica, programación estratégica e implantación y control estratégico.

Rodríguez Ramírez (2009), menciona la relevancia de tener alternativas para afrontar crisis, es decir, lograr la reducción del impacto negativo que puede tener el entorno en la organización, dichas alternativas, sería la creación de alianzas estratégicas, que permitan aprovechar las oportunidades del ambiente en el que se desarrolla la empresa.

Los autores coinciden con Rodríguez Ramírez (2009), en la importancia de mitigar los riesgos que tienen presente las empresas tanto grandes como PYMES en todos los países, además, se considera que, la importancia de las alianzas estratégicas radica principalmente en la permanencia y trascendencia en el mercado que lograrían las organizaciones.

## 5. Conclusiones

Las estrategias son herramientas para determinar caminos de dirección dentro de un entorno cada vez más competitivo y volátil. Existen diferentes tipos de estrategias, como son: estrategias funcionales, corporativas y empresariales, que, al implantarlas dentro de la organización, todas generan un impacto positivo al lograr metas propuestas, creación de valor para la misma y, por consiguiente, una permanencia en el entorno globalizado. De lo anterior se colige, que un adecuado direccionamiento estratégico, tendrá una influencia positiva en el fortalecimiento y cohesión de la organización (desarrollo organizacional).

El direccionamiento estratégico debe ser planeado y concluido de tal manera que, se logren los objetivos y metas propuestas, siendo un soporte dentro de la entidad para realizar el análisis, formulación, evaluación

e implantación de estrategias por parte de la alta dirección y personal de la organización; de la investigación realizada, se han obtenido evidencias que afirman la estrecha y fuerte interrelación entre un adecuado direccionamiento estratégico, y mejoras en el desarrollo organizacional.

El direccionamiento estratégico, es un concepto más amplio que la planificación estratégica, debido a que, se enfoca en un aspecto gerencial para determinar caminos de acción en toda la organización de manera prospectiva, no simplemente con una planificación tradicional; de esta manera lograr anticiparse a los eventos inciertos que el entorno conlleva, y al mismo tiempo permite lograr objetivos y metas de la organización, con un criterio de sostenibilidad.

El manejo de las organizaciones, se lo efectúa a través de la principal herramienta de direccionamiento estratégico: el plan estratégico; mediante el cual, se realiza un análisis estratégico, con un estudio de entorno interno y externo, para proceder a la formulación de las estrategias, en cuyo proceso se eligen las que más se adapten a las características e intereses de la organización; y por último, se efectúa la implantación de las mismas, mediante planes de acciones y controles para garantizar la consecución de los objetivos organizacionales. La investigación llevada a cabo en el presente trabajo evidencia las relaciones causales de los componentes mencionados.

El crecimiento organizacional –objetivo de alta importancia– es el desarrollo y funcionamiento de la entidad, por medio del cumplimiento y logro de objetivos; el mismo tiene su soporte, también, en la relación que debe existir entre cada uno de los empleados, a través del mejoramiento continuo y desempeño, creando un buen ambiente organizacional y tomando las respectivas decisiones de manera eficiente y eficaz para la permanencia de la entidad en un entorno dinámico. Se ha

relevado, por tanto, la estrecha imbricación existente (de acuerdo a la práctica empresarial, sustentada por el porte teórico), entre el direccionamiento estratégico llevado a cabo en base a las mejores prácticas, y el fortalecimiento y desarrollo empresarial

## Bibliografía

- Aguilera Castro, A. (2010). *Direccionamiento estratégico y crecimiento empresarial: algunas reflexiones en torno a su relación*. Pensamiento & gestión. Universidad del Norte. Recuperado el 15 de Mayo de 2019, de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/view/1020/4967>
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Benavides Velasco, C. A., & Quintana García, C. (2005). *Dirección estratégica de la tecnología: El caso de Isofotón*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43300805>
- Bolaño Rodríguez, Y., Robaina, D., Pérez Barnés, A., & Arias Pérez, M. (2014). Modelo de Dirección Estratégica basado en la Administración de Riesgos. *Redalyc*. Recuperado el 01 de Junio de 2019, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360433598010>
- Bueno, E., Casani, F., & Lizcano, J. (2016). *Formación de la estrategia empresarial: Un análisis de las dinámicas del proceso estratégico*. Recuperado el 01 de Junio de 2019, de <http://www.jstor.org/stable/42781315>
- Camacho. (2002). *Direccionamiento estratégico: análisis de una herramienta poderosa*.
- Castro, A. A. (2010). *SciELO*. Obtenido de SciELO: <http://www.scielo.org.co/pdf/pege/n28/n28a05.pdf>
- Elbanna, S. (2010). *Strategic planning in the United*. Obtenido de <https://doi.org/10.1108/10569211011025934>
- Félix Matiz, I. C. (2010). *PE para PYMES Latinoamericanas*. Obtenido de <http://www.matizyassociados.com/wp-content/uploads/2017/05/PE-para-PYMES-Cap-3.pdf>
- Hernández, H., Cardona, D., & Del Rio, J. (2017). *Direccionamiento Estratégico: Proyección*

- de la Innovación. Información Tecnológica. Recuperado el 15 de Mayo de 2019
- Hidalgo León, J., Villafuerte Muñoz, F., & Novillo, C. (2015). Plan estratégico de desarrollo turístico sostenible para el área nacional de recreación Isla Santay en Ecuador. Recuperado el 01 de Junio de 2019
- Internet y Tecnologías de la Información.* (2018). Obtenido de <https://www.paraisodigital.org/internet/ll-teoria-de-la-estrategia-chamberlain-que-es-definicion-y-significado-descargar-videos-y-fotos.html>
- Iván Motoya, L. M. (2002). *El direccionamiento estratégico y su aplicación en los sistemas complejos y en la gerencia.* Obtenido de [https://www.academia.edu/29411453/El\\_direccionamiento\\_estrat%C3%A9gico\\_y\\_su\\_aplicaci%C3%B3n\\_en\\_los\\_sistemas\\_complejos\\_y\\_en\\_la\\_gerencia\\_ambiental](https://www.academia.edu/29411453/El_direccionamiento_estrat%C3%A9gico_y_su_aplicaci%C3%B3n_en_los_sistemas_complejos_y_en_la_gerencia_ambiental)
- Kirton, M. (1976). *Teoría de la estrategia.* Obtenido de <https://books.google.com.ec/books?id=fv2CDwAAQBAJ&pg=PT311&lpg=PT311&dq=teor%C3%ADa+de+%E2%80%99Cadaptaci%C3%B3n+innovaci%C3%B3n%E2%80%9D+de+Michael+Kirton&source=bl&ots=KtBuWRo-OP&sig=ACfU3U2AlsSDOGk7qu9de2qEB008EzJi8w&hl=es&sa=X&ved=2ahUKewi-bz1tcniAhVG>
- Luna, F. P. (28 de Enero de 2016). *La formación del directivo empresarial como variable estratégica de cambio.* Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/40183945>
- Mazza, M. C. (2015). *PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN TURISMO. PARA EL DESARROLLO LOCAL.* Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/turydes/18/desarrollo-local.html>
- Montoya Agudelo, C., Boyero Saavedra, M., & Guzmán Monsalve, V. (2015). La Gestión Humana: un Socio Estratégico Organizacional. *Scielo.* Recuperado el 014 de Junio de 2019, de <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci.arttext&pid=S1668-87082016000100005&lang=es>
- Montufar, R. G. (2008). *Desarrollo organizacional: principios y aplicaciones.* McGraw Hill Education.
- Peña, V. R. (2016). *Modelo de control estratégico desde la perspectiva del valor de los intangibles. Método y aplicación.* Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/43786566>
- Restrepo, I.A., & Restrepo, L.A. (Diciembre de 2003). *INNOVAR.* Obtenido de [https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrCmmtmQdxclzcAmwEPxQt.;\\_ylu=X3oDMTByOHZyb21tBGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDBHNlYwNzcg-/RV=2/RE=1557967334/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.researchgate.net%2fpublication%2f237040597\\_El\\_direccionamiento\\_estrategico\\_y\\_su\\_aplicacion](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrCmmtmQdxclzcAmwEPxQt.;_ylu=X3oDMTByOHZyb21tBGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDBHNlYwNzcg-/RV=2/RE=1557967334/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.researchgate.net%2fpublication%2f237040597_El_direccionamiento_estrategico_y_su_aplicacion)
- Rodríguez Ramirez, A. (2009). *Influencia del Entorno en el Desarrollo del Direccionamiento Estratégico.* Recuperado el 19 de Mayo de 2019
- Romero, J., Matamoros, S., & Campo, C. (07 de Agosto de 2016). *Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica.* Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/23747121>
- Sanabria, M. (2004). *El pensamiento organizacional estratégico: una perspectiva diacrónica.* Obtenido de Jstor: [https://www.jstor.org/stable/23741234?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/23741234?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Sánchez Hernández, E., Medina Pavón, M., Moreno Reyes, J., Ferrer Bell, D., & Hodelín González, M. (2016). La planeación estratégica y su impacto en la dirección docente. *Redalyc.* Recuperado el 01 de Junio de 2019, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=368445188005>
- Scholes, J. G. (2001). *Dirección Estratégica.* Madrid: Prentice Hall.
- Silva, J. (2018). La gestión y el desarrollo organizacional marco para mejorar el desempeño del capital humano. En J. Silva, *La gestión y el desarrollo organizacional marco para mejorar el desempeño del capital humano.* Área de innovación y desarrollo.
- Spranger, E. (1963). *Teoría de Adaptación.* Obtenido de [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/Psicologia/Teorias\\_de\\_la\\_personalidad.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/Psicologia/Teorias_de_la_personalidad.pdf)
- Tarziján, J. (2013). *Fundamentos de estrategia empresarial.* Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvv15.5>
- Torres, E. P. (2012). *El desarrollo organizacional innovador: un cambio conceptual para promover el desarrollo.* Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28022785006>

Vásquez, J. V. (Octubre de 2016). *Análisis de implementación de desarrollo organizacional y su incidencia en el servicio al cliente de la microempresa artesanal mecánica industrial y automotriz*. Obtenido de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/17421/1/TESIS%20V6.4%20%20AZUCENA%20Y%20JENNNY%20VAS->

[QUEZ%20%20ROROMOR%20FCA%20GE%20310106022017.pdf](http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/17421/1/QUEZ%20%20ROROMOR%20FCA%20GE%20310106022017.pdf)

Villajos, E., Sanchis, J., & Soriano, D. (Agosto de 2012). *Empresas sociales: aproximación empírica a su dirección estratégica. El caso valenciano*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17425798011>



# **ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL PROGRAMA SOCIAL PARA LA INCLUSIÓN DE PERSONAS CON CAPACIDADES ESPECIALES EN GUAYAQUIL, 2018**

## **STATISTICAL ANALYSIS OF THE SOCIAL PROGRAM FOR THE INCLUSION OF PEOPLE WITH SPECIAL CAPACITIES IN GUAYAQUIL, 2018**

*Julio Gime Calero<sup>1</sup>, Víctor Moscoso Zamora<sup>2</sup>, René Garzozzi Pincay<sup>3</sup>*

### **Resumen**

Existe más de 1.000 millones de personas con discapacidad de un total aproximado de 7.500 millones, lo que representa alrededor del 15% del total de la población mundial. El presente trabajo de investigación realiza un análisis del programa Joaquín Gallegos Lara que busca mejorar la calidad de vida de las personas con capacidades especiales. Se realizó una investigación de carácter descriptivo, a partir de una muestra de 140 personas obtenidas del Ministerio de Inclusión Económica y Social que busca explicar las características de las personas con discapacidades que reciben el bono. El marco referencial se obtuvo de fuentes bibliográficas y a partir de la información se generalizaron las características de las personas que reciben el bono Joaquín Gallegos Lara, se mejoró la calidad de vida de las personas que tienen un alto porcentaje de discapacidad que habitan en la zona urbana de referencia.

### **Palabras clave**

Capacidades especiales, beneficios sociales, programas sociales, barreras a la participación social, inclusión social.

### **Abstract**

There are more than 1,000 million people with disabilities out of a total of approximately 7,500 million, which represents around 15% of the total world population. This research work analyzes the Joaquín Gallegos Lara program that seeks to improve the quality of life of people with special abilities. A descriptive research was carried out, based on a sample of 140 people obtained from the Ministry of Economic and Social Inclusion that seeks to explain the characteristics of people with disabilities who receive the voucher. The referential framework was obtained from bibliographic sources and from the information the characteristics of the people who receive the Joaquín Gallegos voucher were generalized, the quality of life of people who have a high percentage of disability living in the urban area of reference.

### **Keywords**

Special capacities, social benefits, social programs, barriers to societal participation, social inclusion.

**JEL** I12-I38

1 Universidad de Guayaquil, julio.guimeca@ug.edu.ec

2 Universidad de Guayaquil, victor.moscosoz@ug.edu.ec

3 Universidad Estatal Península de Santa Elena, rgarzozzi@upse.edu.ec

## Introducción

Los objetivos de desarrollo sostenible 2015 abordan cuestiones de desigualdad mediante la promoción de sociedades inclusivas y sostenibles, porque las desigualdades sociales reducen las oportunidades para mejorar el bienestar humano (Pouw y Gupta, 2017: 104).

Se calcula que en el mundo hay más de 1.000 millones de personas con discapacidad (PCD); entre 110 millones y 190 millones de ellas afrontan dificultades considerables. La suma total corresponde a un 15% de la población mundial y es mayor que las estimaciones anteriores de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los años setenta, que indicaban una proporción de un 10%. (Consulta Regional de las Américas, 2019)

Se espera que esta cifra aumente a medida que exista un vínculo causal entre el envejecimiento y la aparición de discapacidades (Patterson y Pegg, 2011: 176). La OMS reconoce además que una serie de obstáculos, barreras o restricciones dificultan su participación plena y efectiva en la sociedad.

La accesibilidad es un componente central de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las PCD, incluida la vida independiente, la inclusión comunitaria y la participación en actividades culturales como las relacionadas con el ocio, el deporte y el turismo (Naciones Unidas, 2006). Sin embargo, las PCD tienen significativamente menos oportunidades de movilidad y transporte disponibles para acceder a espacios y lugares en comparación con la población en general (Casas, 2007: 463).

Las PCD se enfrentan con muchas barreras para tener acceso a servicios tales como la asistencia sanitaria (incluida la rehabilitación), la educación, el transporte y el empleo. Las barreras pueden consistir en políticas y normas inapropiadas, actitudes negativas, carencia de servicios, financiación insuficiente, falta de acceso, tecno-

logías y formatos inapropiados para tener acceso a la información y la comunicación, y falta de participación en las decisiones que influyen directamente en sus vidas. (Consulta Regional de las Américas, 2019)

Durante la última década, la participación social de las PCD, que aquí se refiere a la participación de personas en un contexto social, ha ganado una importancia cada vez mayor dentro de la política de discapacidad. Se ha visto no solo como un derecho, sino también como una forma de contrarrestar la exclusión social, la pobreza económica y los logros en educación inferior de los resultados de salud más pobres (OMS, 2011). Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las PCD (art. 3, lit. e) acentúa la “[plena] y efectiva participación e inclusión en la sociedad” (Naciones Unidas, 2006).

En el Ecuador, el art. 47 de la Constitución menciona que el Estado promoverá políticas para la prevención de accidentes o enfermedades que afectan a las habilidades naturales de las personas y creará ambientes de trabajo en condiciones que permitan la inserción laboral de las personas con capacidades especiales, así como también la creación de escuelas para su educación integral (Asamblea Constituyente, 2008).

El art. 341 de la Constitución menciona que el Estado debe generar las condiciones para garantizar la diversidad y la inclusión de todos los habitantes de la sociedad, en especial aquellos que sean discriminados por su raza, salud o discapacidad (Asamblea Constituyente, 2008).

A pesar de las ambiciones y las iniciativas legislativas para mejorar la participación social y para contrarrestar la exclusión y la discriminación de las PCD, existen muchas barreras diferentes que se interponen en el camino de una participación social plena, como actitudes discriminatorias, falta de información o entornos inaccesibles. Por

lo tanto, se necesitan diferentes formas de facilitadores, por ejemplo, en términos de inversiones en infraestructura accesible, así como los derechos a los servicios y otras formas de apoyo de la sociedad, para que la participación y la inclusión se hagan realidad (Hästbacka, 2016: 201).

Piaget propone 4 factores para explicar el desarrollo de las PCD: la evolución de la estructura mental a lo largo de su vida, el aprendizaje obtenido con la observación de los elementos físicos, el aprendizaje a partir de la adaptación a los cambios que se dan en la sociedad y el equilibrio que tienen las personas cuando descubren nuevas experiencias (Psicoactiva, 2019).

El objetivo de la presente investigación consiste en realizar un análisis estadístico del Programa Social para la Inclusión de Personas con Capacidades Especiales en Guayaquil del año 2018, en el que una persona con discapacidad mayor al 75% recibe un bono de USD 240, asignado a la persona responsable de su cuidado, y un bono de USD 50 para aquellos con un nivel de discapacidad menor al 75%.

Las PCD a menudo enfrentan dificultades para ingresar al mercado laboral y también pueden tener oportunidades limitadas para convertir sus ganancias para promover sus objetivos en la vida (Bellanca et al., 2011; Mitra, 2006; Sen, 1999).

El problema consiste en reconocer el tipo de discapacidad que tienen las personas con capacidades especiales, que están incluidas en el programa Joaquín Gallegos Lara atendidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Se encontró las siguientes causas en la atención dirigida a los discapacitados:

- La escasa aplicación de las leyes por parte de las autoridades para que se hagan los controles en las empresas y se cumplan con el mínimo de PCD y que contribuyan a que puedan tener ingresos y se vuelvan autosuficientes.

- En las escuelas y colegios no cuenta con el personal especializado en la enseñanza para PCD, por lo cual en muchos casos dependen de familiares para su educación y como el familiar no está facultado no adquiere mayor conocimiento.
- En las vías y edificios es insuficiente la infraestructura adecuada para que las PCD se puedan desplazar con facilidad, sumado a la escasa señalización que impiden y dificultan su desplazamiento con normalidad en la ciudad.

Las causas mencionadas contribuyen para que las personas que no tienen todas sus habilidades cognitivas o motrices no se puedan desenvolver con normalidad, impidiendo que puedan realizar una rutina diaria y en muchos casos quedan recluidos en la casa de sus padres, creándose así barreras a la participación social.

Las barreras a la participación social se definen como aquellas condiciones o factores en el entorno de una persona que pueden tener un efecto obstaculizador en el funcionamiento y que crean discapacidad, lo que a su vez conduce a un menor nivel de participación o exclusión social. Ejemplos de este tipo de barreras son las actitudes negativas, los entornos inaccesibles, la falta de provisión de servicios, la falta de consulta y participación o la discriminación (OMS, 2011). Los facilitadores de la participación social, por otro lado, se refieren a factores que reducen la discapacidad, mejoran el nivel de funcionamiento y, por lo tanto, aumentan la participación social. Ejemplos de tales facilitadores son un entorno accesible o acceso a dispositivos tecnológicos, actitudes inclusivas y servicios que ayudan en la vida cotidiana (OMS, 2011). Es importante notar que la ausencia de una barrera no es necesariamente un facilitador, aunque es común que los facilitadores estén en la dirección opuesta de las barreras.

Por lo tanto, la igualdad de oportunidades es crucial para el enfoque de la capacidad y la pregunta clave va por el lado de qué es capaz de hacer o ser cada persona (Nussbaum, 2011; Sen, 1999; Trani et al., 2011). Del mismo modo, la autodeterminación y la autonomía son cruciales para el enfoque de la capacidad, y su valor no disminuye incluso si algunas personas con discapacidad pueden necesitar ayuda para practicar su autodeterminación (Morris, 2005; Nussbaum, 2011; Trani et al., 2011). Según Morris (2005), las PCD a menudo se consideran principalmente como necesitadas de servicio y asistencias, cuando ella enfatiza que deberían incluirse en la toma de decisiones en la sociedad, especialmente en asuntos relacionados con ellas mismas.

## Método

El tipo de investigación es descriptiva ya que explica las características de las personas que han sido beneficiadas por el programa social Joaquín Gallegos Lara, que busca equiparar las condiciones de vida de las personas con capacidades especiales.

El enfoque es cuantitativo ya que realizó el análisis estadístico de las variables cuantitativas que describen las personas que reciben el bono del Estado por su porcentaje de discapacidad.

La investigación es documental ya que se recolectó los artículos del marco legal, las teorías, los conceptos, los datos del estudio, la información de estudios previos a partir de fuentes bibliográficas disponibles.

La tabla de análisis contiene variables cuantitativas y cualitativas de las personas consideradas para ser atendidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El método es inductivo porque a partir de la información de un grupo de personas se obtuvo la información representativa de las PCD.

Del Ministerio de Inclusión Económica y Social se obtuvo una muestra de 140 personas atendidas con el bono Joaquín Gallegos Lara para personas con más del 75% de discapacidad y el bono de discapacitados para aquellos que tienen menos de 75% de discapacidad.

Se utilizó el programa R Studio que para el cálculo de los valores estadísticos de las variables de la data obtenida para realizar el análisis.

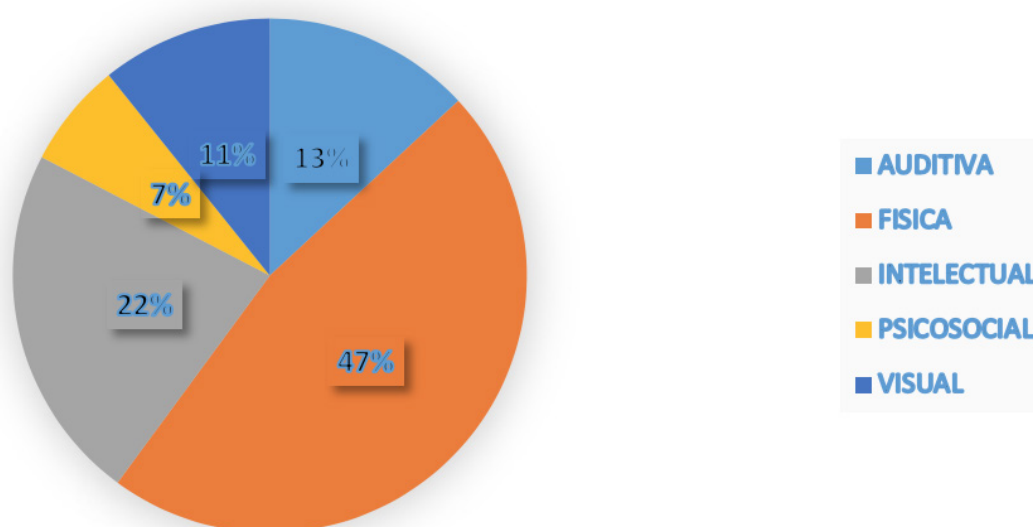
Entre las variables de análisis que se consideraron para el estudio tenemos:

- La variable zona se refiere si la persona observada reside en la ciudad o en la zona rural.
- La variable edad es el tiempo transcurrido desde su nacimiento hasta la fecha de la consulta.
- En tipo de discapacidad se incluyen las limitaciones que tienen las personas.
- En porcentaje de discapacidad se refleja el nivel o grado de limitación que tienen las personas con capacidades especiales.
- La variable puntaje dependencia indica en qué grado las personas especiales depende de otra persona para tareas rutinarias.
- La variable hijo se refiere al número de vástagos que tiene cada persona observada.
- El nivel de estudio menciona el nivel de instrucción superior de la persona observada.
- La variable bono se refiere a la cantidad de dinero que el Estado transfiere a la PCD.

Según datos del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS, 2018), se mostrará a continuación cifras porcentuales reales sobre los índices de discapacidad en el Ecuador dividido en diferentes secciones, se tiene un censo de las personas con capacidades especiales a escala nacional.

**Tabla 1.** Tipos de discapacidad

Discapacidad	Personas
Auditiva	64,356
Física	212,766
Intelectual	101,973
Psicosocial	22,773
Visual	53,961
Total	455,829

**Gráfico 1.** Personas con discapacidad

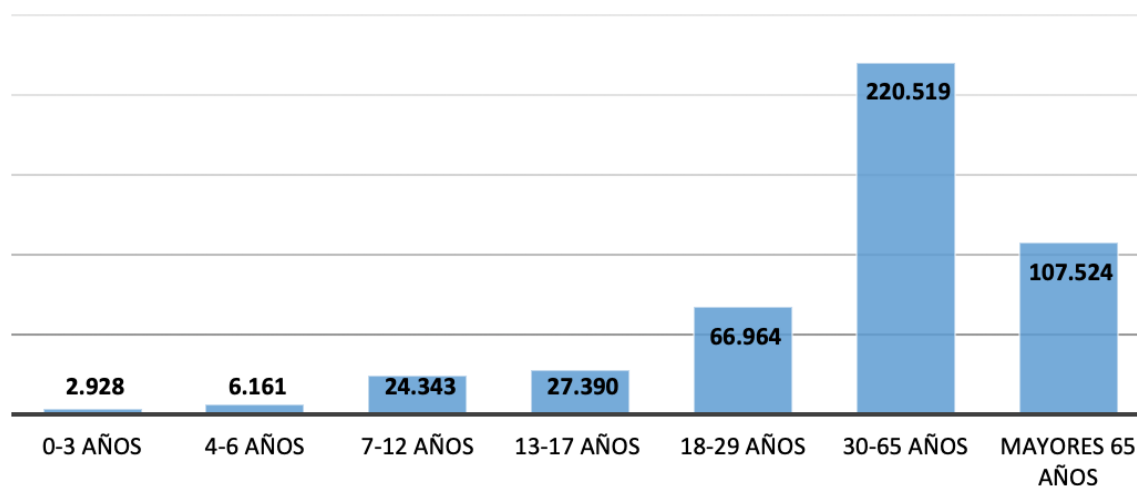
Fuente: Registro Nacional de Discapacidades, Ministerio de Salud Pública del Ecuador (diciembre 2018)

La discapacidad por edades a escala nacional es la siguiente:

**Tabla 2.** Grupos de edad

Edades	Personas
0-3 años	2.928
4-6 años	6.161
7-12 años	24.343
13-17 años	27.390
18-29 años	66.964
30-65 años	220.519
Mayores 65 años	107.524
TOTAL	455.829

Se encuentra que el porcentaje de personas que declaran tener alguna discapacidad aumenta con la edad.

**Gráfico 2.** Personas con discapacidad por edades

Fuente: Registro Nacional de Discapacidades, Ministerio de Salud Pública del Ecuador (diciembre 2018)

Un total de 62.431 niños y jóvenes con discapacidad asisten a clases de manera regular, lo que representa el 78% de la población infantil registrada (Ministerio de Educación, 2019).

Entre el porcentaje total de las personas con discapacidad que se encuentran registradas y activamente laborando se tiene al 93,37% de ellos, cuyas edades se encuentran en un intervalo de 18 a 65 años.

Con respecto a la vivienda, la Misión Solidaria Manuela Espejo construyó 8.854 viviendas para personas con discapacidad; y, el proyecto Juntos Por Ti, 110 viviendas accesibles y

sismo-resistentes para PCD en las provincias de Esmeraldas y Manabí, luego del sismo de 16 de abril de 2016, que afectó estas provincias de la costa ecuatoriana (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2015).

En Guayaquil, el porcentaje más alto de discapacidad es la física, con un 46,99%, y la más baja es la psicosocial, con un porcentaje de 6,60%, la discapacidad intelectual tiene 22,52%, la discapacidad auditiva 13,11% y le sigue la discapacidad visual con un 10,78% (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2015).

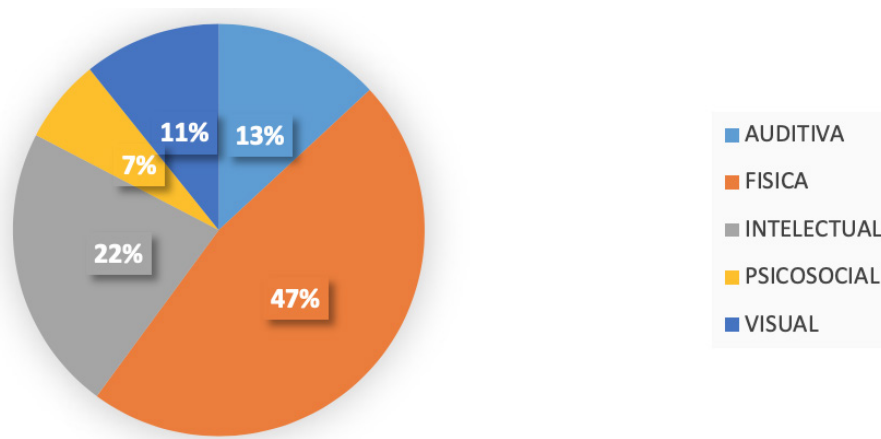
Así lo muestra el gráfico a continuación:

**Tabla 3.** Tipo de discapacidad

Discapacidad	Personas
Auditiva	9.653
Física	34.607
Intelectual	16.589
Psicosocial	4.864
Visual	7.936
Total	73.649

A mayor edad, es mayor el porcentaje de personas que declaran tener alguna discapacidad: de 5,63% entre los menores de 12

años, se incrementa a 73,40% en personas de 13 a 64 años de edad y alcanza el 18,91% entre los adultos mayores de 65 y más años.

**Gráfico 3.** Personas con discapacidad

Fuente: Registro Nacional de Discapacidades, Ministerio de Salud Pública del Ecuador (diciembre 2018)

El porcentaje más alto de discapacidad es la física con un 46,99% y la más baja es la psicosocial con un porcentaje de 6,60%, la discapacidad intelectual tiene un porcentaje de 22,52%, la discapacidad auditiva 13,11% y le sigue la discapacidad visual con un 10,78%.

El sector de educación también intervenía en esta política intersectorial a través de la implementación de una política educativa inclusiva para personas con discapacidad que incluía programas de educación inclusiva desde 2010. Ya en 2015 se podía hablar de alrededor de 33.000 niños incluidos en estos programas. De forma general, todo lo que tiene que ver con

la política de discapacidades fue un caso exitoso de política intersectorial y de participación de todos los actores del sector social.

En el año 2012, la Misión Solidaria Manuela Espejo, mediante un estudio investigativo, ejecutado entre 2009 y 2013, enfoca la atención hacia las personas con discapacidad, como un grupo de atención prioritaria y se encuentra que existen 294.304 personas con discapacidad muy grave.

Se identificó a 72.067 personas con discapacidad que realizan una actividad económicamente (Ministerio de Relaciones Laborales, 2013).

**Tabla 4.** Actividad económica

Actividad	Número
Laboran de manera independiente	32,827
Laboran en el sector privado	17,728
Laboran en el sector público	9,238
Laboran en trabajo doméstico	11,766
Laboran en otro tipo de actividades	508
TOTAL	72,067

## Resultados

Una vez que se ejecuta el código Summary en R Studio se encontró los siguientes indicadores de estadística descriptiva:

**Tabla 5.** Información descriptiva de los datos

Cantón	Zona	Edad	Tipo Discapacidad	Porcentaje Discapacidad
Guayaquil: 140	Rural: 12	Min.: 1.00	Auditiva: 2	Min.: 47.00
	Urbana: 128	1st Qu.: 10.00	Física: 77	1st Qu.: 74.00
		Median: 23.00	Intelectual: 53	Median: 79.00
		Mean: 31.48	Psicosocial: 6	Mean: 78.09
		3rd Qu.: 51.00	Visual: 2	3rd Qu.: 84.00
		Max.: 86.00		Max.: 100.00

Puntaje.Dependencia	Hijos	Nivel de Estudios	Pensión
Min.: 0.00	Min.: 0.00000	Básica: 63	Min.: 50.0
1st Qu.: 15.00	1st Qu.: 0.00000	Estimulación Temprana: 15	1st Qu.: 240.0
Median: 39.50	Median: 0.00000	Ninguna: 62	Median: 240.0
Mean: 36.71	Mean: 0.01429		Mean: 226.4
3rd Qu.: 57.00	3rd Qu.: 0.00000		3rd Qu.: 240.0
Max.: 89.00	Max.: 1.00000		

De los datos obtenidos de la muestra proporcionada por el Ministerio de Inclusión Social, 12 personas son de la zona rural y 128 de la zona urbana. En cuanto a la edad, existen personas discapacitadas de todas las edades, desde 1 año de edad hasta una persona que tiene 86 años de edad, el promedio de edad es de 31,48 años, la mitad tiene menos de 23 años y la mitad tiene más de 23 años. El 25% tienen menos de 10 años y el 75% tiene menos de 51 años.

Existen 2 personas que tienen discapacidad auditiva, 77 tienen discapacidad física, 53 tienen discapacidad intelectual, 6 tienen discapacidad psicosocial y 2 tienen discapacidad visual.

En cuanto al porcentaje de discapacidad, existe personas que tienen 47% de discapacidad como mínimo y hasta un 100% de discapacidad como máximo edad, el promedio de porcentaje de discapacidad es de 78,09 años, la mitad tiene menos de 79% de discapacidad y la mitad tiene más de 79% de discapacidad. El 25% tienen menos de 74%

de discapacidad y el 75% tiene menos de 84% de discapacidad.

En cuanto al puntaje de dependencia, existe personas que tienen 0% de puntaje de dependencia como mínimo, lo que debe ser un error en la entrega de la información y hasta un 89% de puntaje de dependencia, el promedio de puntaje de dependencia es de 36,71 años, la mitad tiene menos de 39,50 años y la mitad tiene más de 39,50 años. El 25% tienen menos de 15 puntajes de dependencia y el 75% tiene menos de 57% de puntaje de dependencia.

En cuanto al número de hijos, la mayoría de personas de la muestra no tiene hijos, lo que demuestra las dificultades que tienen para formar una familia.

En cuanto al nivel de estudio, 62 personas no tienen ningún nivel de estudio, 15 hicieron cursos de estimulación temprana y 63 tienen una instrucción básica.

La pensión que reciben en su mayoría es de USD 240 para los discapacitados que tienen más de 75% de discapacidad y USD 50 para los que tienen menos de 75% de discapacidad.



Rural	Urbana
31.00000	31.52344

El promedio de edad de las personas de la zona rural de 31 años y el promedio

de las personas de la zona urbana es de 31,52.

Auditiva	Física	Intelectual	Psicosocial	Visual
70.50000	35.77922	23.86792	23.66667	52.00000

El promedio de edad de las personas con discapacidad auditiva es de 70,5 años, con discapacidad física es de 35,77 años, con

discapacidad intelectual es de 23,86 años, con discapacidad psicosocial es de 23,67 años y con discapacidad visual es de 52 años.

Básica	Estimulación Temprana	Ninguna
26.539683	7.333333	42.338710

El promedio de edad de las personas que tienen educación básica es de 26,53 años, el promedio de edad de las personas que tienen

estimulación temprana es de 7,33 años y el promedio de edad de las personas que no tienen ningún tipo de educación es de 42,33 años.

Rural	Urbana
74.75000	78.39844

El promedio de porcentaje de discapacidad de las personas de la zona rural de

74,75% y el promedio de las personas de la zona urbana es de 78,32%.

Auditiva	Física	Intelectual	Psicosocial	Visual
53.50000	79.71429	76.73585	74.00000	88.00000

El promedio del porcentaje de discapacidad de las personas con discapacidad auditiva es de 53,5%, con discapacidad física es

de 79,71%, con discapacidad intelectual es de 76,73%, con discapacidad psicosocial es de 74% y con discapacidad visual es de 88%.

Básica	Estimulación Temprana	Ninguna
75.96825	80.00000	79.77419

El promedio de porcentaje de discapacidad de las personas que tienen educación básica es de 75,96%, que tienen

estimulación temprana es de 80% y que no tienen ningún tipo de educación es de 79,77%.

Rural	Urbana
20.78898	23.44300

El promedio de edad de las personas de la zona rural de 31 años y el promedio

de las personas de la zona urbana es de 31,52.

Auditiva	Física	Intelectual	Psicosocial	Visual
3.535534	26.118467	15.892715	9.179688	19.798990

El promedio de edad de las personas con discapacidad auditiva es de 70,5 años, con discapacidad física es de 35,77 años, con

discapacidad intelectual es de 23,86 años, con discapacidad psicosocial es de 23,67 años y con discapacidad visual es de 52 años.

Básica	Estimulación Temprana	Ninguna
18.033862	2.468854	24.531641

El promedio de edad de las personas que tienen educación básica es de 26,53 años, el promedio de edad de las personas que tienen

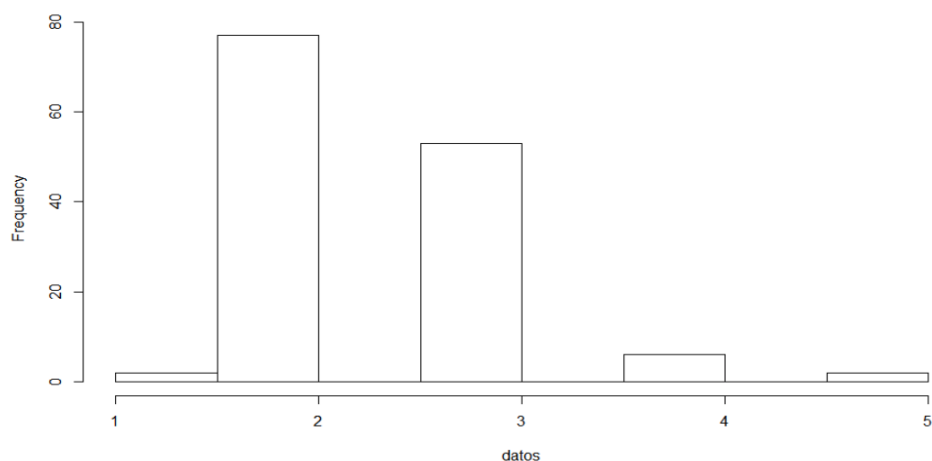
estimulación temprana es de 7,33 años y el promedio de edad de las personas que no tienen ningún tipo de educación es de 42,33 años.

**Tabla 6.** Tipo de Discapacidad por zona geográfica

Tipo Discapacidad	Zona Rural	Zona Urbana	Row Total
Auditiva	1 0,500	1 0,500	2 0,014
Física	6 0,078	71 0,922	77 0,550
Intelectual	4 0,075	49 0,925	53 0,379
Psicosocial	1 0,167	5 0,833	6 0,043
Visual	0 0,000	2 1,000	2 0,014
Total	12	128	140

En la tabla 6, se encuentra el número de personas y el porcentaje por tipo de discapacidad y la zona de residencia.

**Gráfico 4.** Histograma de datos



En la gráfica 4, se presenta la frecuencia del tipo de discapacidad: auditiva, física, intelectual, psicosocial y visual. Se observa que existe alrededor de 80 personas con discapacidad física y un poco más de 50 personas con discapacidad intelectual.

## Discusión

En un informe de las Naciones Unidas de diciembre de 2015 sobre personas que no tienen todas las capacidades se encontró la siguiente información (Naciones Unidas, 2015):

- El 80% de las personas con alguna discapacidad vive en los países en desarrollo.
- La tasa de discapacidad es mayor en los grupos que tienen menor grado de educación.
- Existen un mayor porcentaje de personas que tienen discapacidad del sexo femenino.
- Los jóvenes que viven en la calle tiene algún tipo de discapacidad.
- Existe un porcentaje significativo de niños con discapacidad que no llegan a adultos.
- Solo 45 países cuentan con leyes contra la discriminación de las personas.
- El 90% de los niños con discapacidad no asisten a la escuela.
- La tasa de alfabetización de los adultos con discapacidad solo llega al 3%.
- Existe un 80% de desempleo para las personas discapacitadas aptas para trabajar.
- Los empleadores consideran un gasto la contratación de personas discapacitadas.
- Los trabajadores discapacitados tienen una mayor tasa de retención en el empleo.
- En las zonas en conflicto se presentan niños con alguna discapacidad permanente.

Al realizar la investigación se encontró que existe un alto número de personas con un grado de discapacidad mayor al 75%, que el grado de discapacidad aumenta con la edad, que las personas con capacidades especiales tienen un bajo grado de formación académica, que las entidades públicas atienden a los ciudadanos minusválidos de la zona urbana pero no llegan a cubrir toda la zona rural, además existen un mayor número de personas con discapacidad física y mental y existe un alto número de personas que tiene un alto grado de discapacidad.

Según el Ministerio de Relaciones Laborales (2013), existen 72.067 personas con algún de discapacidad que laboran en todo el país, en el sector público, privado, de manera independiente, realizan trabajo doméstico y otro tipo de actividades.

## Conclusiones

Una vez realizado el trabajo de investigación se llega a las siguientes conclusiones:

- Existe información parcial relativa a las personas con capacidades especiales, pero no de manera completa y actualizada, lo que causó retraso en la culminación del trabajo de investigación.
- A través del programa Joaquín Gallegos Lara, se mejoró la calidad de vida de las personas que tienen un alto porcentaje de discapacidad y que llegan hasta un 100% de discapacidad en la zona urbana, mas no se llega a atender a toda la zona rural. En donde existe principalmente un mayor número de personas con limitaciones físicas y mentales. También se encontró que hay niños y jóvenes con algún grado de discapacidad, lo que puede ser por causas naturales o algún accidente.
- Ecuador suscribió la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el año 2007, lo que sentó

las bases para una mayor atención a las personas con habilidades diferentes, por lo que se implantaron políticas públicas para mejorar la calidad de vida de las personas con diferentes limitaciones, lo que mejoró la atención en salud, acceso a trabajo, pensión para atender necesidades básicas, pero no es suficiente porque solo reciben una atención de los familiares pero no existe una atención de parte de los demás miembros de la sociedad, lo que dificulta su inclusión en la sociedad.

- Se debe coordinar la información que disponen las entidades públicas porque cada una maneja información diferente, lo que dificulta al momento de realizar tareas conjuntas, dirigidas a las personas según el tipo de discapacidad para que se pueda llegar de manera eficiente y dar una mejor la atención.

## Recomendaciones

Para una inclusión social de las personas con diferentes tipos de capacidades especiales se recomienda lo siguiente:

- Hacer un seguimiento a la ejecución de las normativas de las personas con limitaciones.
- Capacitación de personas especializadas en lidiar con las personas con capacidades especiales.
- Diseñar rampas de ingreso en las entidades públicas y que se adecue el acceso a los medios de transporte público.
- Se financie proyectos de emprendimientos en beneficio de las PCD.
- Realizar investigaciones para conocer cómo brindar un mejor servicio.
- Sensibilizar a la sociedad para que comprendan cómo ayudar a las PCD.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>
- Bellanca, N., Biggeri, M., y Marchetta, F. (2011). An extension of the capability approach: Towards a theory of dis-capability. *European Journal of Disability Research*, 5(1), 158-176.
- Casas, I., 2007. Social exclusion and the disabled: an accessibility approach. *Profess. Geogra.* 59 (4), 463-477.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (Agosto de 2015). *Personas con discapacidad*. Obtenido de [https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/estadistica\\_conadis.pdf](https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/estadistica_conadis.pdf)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (s.f.). *Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Agenda-Nacional-para-Discapacidades.pdf>
- Consulta Regional de las Américas. (5 de febrero de 2019). *Mejor salud para las personas con discapacidad*. Obtenido de [https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1015:mejor-salud-personas-discapacidad-consulta-regional-americas&Itemid=360](https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com_content&view=article&id=1015:mejor-salud-personas-discapacidad-consulta-regional-americas&Itemid=360)
- Consulta Regional de las Américas. (7 de enero de 2019). *Mejor salud para las personas con discapacidad*. Obtenido de [https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1015:mejor-salud-personas-discapacidad-consulta-regional-americas&Itemid=360](https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com_content&view=article&id=1015:mejor-salud-personas-discapacidad-consulta-regional-americas&Itemid=360)
- Hästbacka, E., Nygård, M., y Nyqvist, F. (2016). Barriers and facilitators to societal participation of people with disabilities: A scoping review of studies concerning European countries. *Alter*, 10(3), 201-220.

- Ministerio de Educacion. (2019). *El 78% de niños y jóvenes con discapacidad en edad escolar asiste al sistema educativo*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/el-78-de-ninos-y-jovenes-con-discapacidad-en-edad-escolar-asiste-al-sistema-educativo/>
- Ministerio de Relaciones Laborales. (2013). *Manual de buenas practicas para la inclusion laboral de personas con discapacidad*. Obtenido de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/MANUALFIN.pdf>
- Mitra, S. (2006). The capability approach and disability. *Journal of Disability Policy Studies*, 16(4), 236-247.
- Morris, J. (2005). Citizenship and disabled people: A scoping paper prepared for the disability rights commission. Obtenido de <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archivveuk/morris/Citizenship%20and%20disabled%20people.pdf>
- Naciones Unidas. (2006). *Convention on the rights of persons with disabilities and optional protocol*. Nueva York: United Nations. Obtenido de <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>
- Naciones Unidas. (Diciembre de 2015). *Algunos datos sobre las personas con discapacidad*. Obtenido de <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/algunos-datos-sobre-las-personas-con-discapacidad.html>
- Naciones Unidas. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Nueva York: United Nations General Assembly A/61/611-6 december 2006.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press.
- OMS (2015). *WHO global disability action plan 2014–2021: Better health for all people with disability*. Geneva: World Health Organization. [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/199544/1/9789241509619\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/199544/1/9789241509619_eng.pdf)
- OMS. (2011). *World report on disability*. Geneva: World Health Organization. Obtenido de <http://www.who.int/disabilities/world-report/2011/report.pdf>
- Patterson, I., y Pegg, S. (2011). *Aging travellers: Seeking an experience-not just a destination*. In D. Buhalis, y S. Darcy (eds.). *Accessible tourism: Concepts and issues* (pp. 174-190). Bristol: Channel View Publications.
- Pouw, N., Gupta, G., 2017. *Inclusive development: a multi-disciplinary approach*. *Current Opinion. Environmental Sustainability*, 24, 104-108.
- Psicoactiva. (2019). *La Teoría del Aprendizaje de Jean Piaget, ideas principales*. Obtenido de <https://www.psicoactiva.com/blog/la-teoria-del-aprendizaje-de-jean-piaget-ideas-principales/>
- Sen, A. (1999). *Utveckling som frihet*. Göteborg: Daidalos
- Trani, J.-F., Bakhshi, P., Bellanca, N., Biggeri, M., & Marchetta, F. (2011). *Disabilities through the capability approach lens: Implications for public policies*. *ALTER, European Journal of Disability Research*, 5(3), 143-157.

## Anexos

A continuación están algunos códigos que se emplearon para determinar los indicadores y realizar la gráfica:

```

data<-read.delim("clipboard")
data
View(data)
summary(data)
attach(data)
str(data)
dato<-data[,c(3,5,6,9)]
View(dato)
getwd()
Calculando la edad promedio
tapply(data$Edad,data$Zona,mean)
tapply(data$Edad,data$Tipo.Discapacidad,mean)
tapply(data$Edad,data$Nivel.de.Estudio,mean)
Calculando el porcentaje de discapacidad promedio
tapply(data$Porcentaje.Discapacidad,data$Zona,mean)
tapply(data$Porcentaje.Discapacidad,data$Tipo.Discapacidad,mean)
tapply(data$Porcentaje.Discapacidad,data$Nivel.de.Estudio,mean)
Calcular la desviación estándar
tapply(data$Edad,data$Zona,sd)
tapply(data$Edad,data$Tipo.Discapacidad,sd)
tapply(data$Edad,data$Nivel.de.Estudio,sd)

table(data$Tipo.Discapacidad,data$Zona)
table(data$Tipo.Discapacidad,data$Edad)

CrossTable(data$Tipo.Discapacidad,data$Zona,
prop.t=FALSE,
prop.r=TRUE,
prop.c=FALSE,
prop.chisq=FALSE)

datos<-c(data$Tipo.Discapacidad)
dist <- fdt(datos,breaks="Sturges")
hist(datos)

```

