

EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO DESDE 1998 A 2013¹

The evolution of public sector in Ecuador from 1998 to 2013

Carol Jara Alba²
Universidad Casa Grande
Guayaquil, Ecuador
cjara@casagrande.edu.ec

Sebastián Umpierrez de Reguero³
Universidad Casa Grande
Guayaquil, Ecuador
sumpierrez@casagrande.edu.ec

Vol. XII, n° 21, 2014, 131-148
Fecha de recepción: 29 de agosto de 2014
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2014
Versión final: 29 de diciembre de 2014

RESUMEN. Este artículo analiza la evolución del sector público en Ecuador desde 1998 a 2013. Para el estudio se consideran las instituciones y gasto público de los períodos anteriormente señalados como variables de análisis. Se investiga si la Constitución de la República del Ecuador (2008), propuesta por el actual presidente Rafael Correa, incide en esta evolución.

Palabras clave: Ecuador; sector público; instituciones públicas; gasto público

¹ Artículo original resultante de una investigación científica.

² Doctoranda de la Universidad de Córdoba. Investigadora y Docente de la Facultad de Administración y Ciencias Políticas de la Universidad Casa Grande, Ecuador.

³ Magíster de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador y Docente de la Facultad de Administración y Ciencias Políticas de la Universidad Casa Grande, Ecuador.

ABSTRACT. This article analyses the evolution of public sector in Ecuador from 1998 to 2013. As variables, we use the number of institutions and the quantity of dollars in public expenditure. We cast on doubt if the Constitution of the Republic (2008) proposed by Rafael Correa, the current President of Ecuador, influences this evolution.

Keywords: Ecuador; public sector; public institutions; public expenditure

Introducción

Este artículo busca estudiar la evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013. El período seleccionado permite examinar los cambios que ha tenido Ecuador a través de la implementación de dos marcos jurídicos diferentes: la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y la Constitución de la República del Ecuador de 2008, poniéndose como fecha de corte el 2013 debido al límite temporal para la obtención de información.

Este artículo se encamina a describir las causalidades de la evolución del sector público desde 1998 a 2013. Por ende, la hipótesis se direcciona a determinar si el modelo de desarrollo propuesto por el gobierno de Rafael Correa (2007-presente) ha generado cambios significativos en el volumen del gasto público y en la estructura orgánica del sector público.

En este sentido, las variables que se utilizan para llevar a cabo esta investigación y que ayudan a responder la hipótesis anteriormente mencionada, son las siguientes: (1) el número de instituciones públicas y (2) la cantidad de millones de dólares invertidos en gasto público —operaciones del gobierno central⁴.

La metodología es descriptiva. Se pretende analizar la evolución del sector público por medio de un abordaje metodológico mixto, teniendo elementos de análisis tabular (e.g., estadísticas del Banco Central del Ecuador [BCE] y de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL]), con herramientas cualitativas como la revisión del registro oficial vigente e histórico del país.

Cabe señalar que hay escasos estudios académicos y actualizados que traten el tema del sector público en Ecuador. En su mayoría son desarrollados por el Banco Central con fines de examinar la gestión financiera municipal y provincial del país, además de la dependencia de estas hacia el Estado. Otras fuentes como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) o la CEPAL han realizado análisis y mediciones al respecto con un enfoque comparado donde se toma como muestra América Latina. Una de las investigaciones más actualizadas es la de Clements et al. (2007), quienes desarrollan un análisis de la tendencia del gasto público en la región.

⁴ “Las operaciones del gobierno central representan los movimientos contables de ingresos efectivos y gastos en base devengado ejecutados por el gobierno central, cuyo resultado genera la situación financiera sobre la línea de todas las entidades que prestan servicios no mercantiles y que son dependencias de la autoridad central del país” (Banco Central del Ecuador, 2011: 6).

Definición del sector público

El sector público empieza a cobrar un rol preponderante en la concepción política filosófica de la época moderna. Su mayor hito fue la Revolución francesa de 1789 a 1799, dando como resultado característico un nuevo impulso a la democracia.

En esa época de cambios sociopolíticos tan importantes para la consolidación del Estado moderno, planteamientos como los de Hobbes (1651) en *Leviatán* o Rousseau (1762) en el *Contrato social* le daban cabida a la justificación del Estado, argumentando los límites de la naturaleza humana de la vida en sociedad. Hegel (1821), por su parte, sostendría que el Estado no solo se debía reconocer como un poder, sino también como un bien.

Bajo este contexto, actualmente la idea de la necesidad del Estado y, por ende, del ámbito público como portador de bienes y servicios, es ampliamente reconocida, en mayor o menor medida, dependiendo del abordaje teórico que sea utilizado. Sus definiciones son varias, aunque el concepto sea muchas veces usado indistintamente. Como indican Maroto y Rubalcaba (2005: 4), haciendo referencia a la publicación de Khury (2003), existen por lo menos tres definiciones de sector público, y estas son:

- 1) Definición legal: el sector público incluye a las organizaciones gubernamentales y organizaciones de derecho público.
- 2) Definición financiera: además de las organizaciones antes mencionadas, el sector público incluye organizaciones privadas en gran parte financiadas con fondos públicos, incluyendo organizaciones sin fines de lucro que proporcionan educación y asistencia sanitaria.
- 3) Definición funcional: en este caso, el sector público incluye todas las organizaciones en el campo de la administración pública, la seguridad social, la ley y el orden, educación, salud, y servicios sociales y culturales, con independencia de su fuente de financiamiento y la forma jurídica de la empresa.

Para propósitos de este artículo, el sector público se ajustará a la definición funcional. Esto, debido a las competencias que tiene el gobierno ecuatoriano según el marco jurídico nacional, que le otorgan el manejo de la seguridad social, la educación y salud (pública), el resguardo de áreas protegidas y de patrimonios culturales, así como de sectores económicos estratégicos, entre otras atribuciones. La Constitución de 2008, “en sus artículos 275, 279 y 280 fortalece el sistema nacional de planificación, destacando su carácter participativo y su funcionamiento en los distintos niveles de gobierno y ámbitos territoriales” (Grijalva, 2009, párr. 5).

El tamaño del sector público a nivel teórico

Mucha de la literatura que trata sobre el tamaño del sector público lo analiza desde la economía, en particular desde dos categorías como lo plantea Garrett y

Rhine (2006). La primera de ellas es la categoría del ciudadano sobre el Estado (*citizen-over-state*) y la segunda, todo lo contrario, el Estado sobre el ciudadano (*state-over-citizen*).

Estas categorías se sustentan en dos perspectivas teóricas; ambas opuestas. La primera, y que se relaciona con la visión de libertades individuales (e.g., ciudadano sobre Estado), tiene una fuerte influencia de autores como Friedman y Schwartz (1963), de la Escuela de Chicago, o Von Hayek (1944), de la Escuela Austriaca de Economía. La categoría del ciudadano sobre Estado le da un peso importante a la eficiencia y por ende, ubica al Estado como subsidiario del mercado. Dentro de la misma, se debe destacar la influencia del enfoque teórico de la elección racional (Becker, 1983; Buchanan, 1967; Downs, 1957) y en especial, del aporte de Wagner (1958) y Baumol (1967) con sus leyes/efectos.

La Ley de Wagner tiene los siguientes tres componentes: (1) el crecimiento es producto de un incremento en la complejidad —las nuevas leyes continúan el incremento del sector público—; (2) los bienes ofertados por el sector público tienen altos ingresos —elasticidad de la demanda—; y (3) el crecimiento es visto como el incremento de la demanda y, por ende, el incremento en el gasto público⁵. Algo importante de nombrar bajo esta definición es que la Ley de Wagner atribuye el crecimiento del sector público tanto a las competencias centrales como a los gobiernos locales (Gemmell, 1993).

La Ley de Baumol, a su vez, plantea que si la fracción de gasto privado/público sigue igual, el gasto del sector público crece como la proporción del gasto total. Esta ley concibe al sector público como generador de gasto⁶.

Se debe señalar que dentro de esta categoría se originan las siguientes tres teorías:

- 1) El gobierno como un proveedor de bienes y un reductor de externalidades. En palabras de Garrett y Rhine, esta teoría sirve de sustento de argumentación cuando “los votantes deciden cuáles bienes el gobierno debe proveer y cuáles externalidades negativas el gobierno debe corregir” (2006, p. 18).
- 2) El gobierno como un redistribuidor del ingreso y la riqueza. Esta segunda teoría actúa cuando todas las estrategias, programas y proyectos públicos son percibidos como mecanismos para la redistribución del ingreso y la riqueza (Meltzer y Richard, 1978; 1981; 1983). El modelo de Meltzer y Richard, en que el ocio es inversamente asociado a la fracción del total de tiempo trabajado, es una de las pruebas que esta teoría tiene para demostrar lo siguiente: “Un alto nivel de productividad equivale a un alto nivel de ingreso, y que un alto ingreso incrementa el consumo y el bienestar” (Garrett y Rhine, 2006: 19).

⁵ Para más detalle de las Leyes Wagner y Baumol, véase el documento de Koichi Suga: “Theories of the Public Sector”. (s.f.). Disponible electrónicamente en: <http://www.f.waseda.jp/ksuga/gpubeco0704.pdf>

⁶ Gemell, 1993.

- 3) La tercera teoría está vinculada directamente a los grupos de interés. Estos como actores que interactúan entre el mundo político y la sociedad civil, pueden influenciar en la toma de decisiones de manera más efectiva (Olson, 1965).

En cambio, la segunda categoría tiene una fuerte influencia de Keynes (1936) y de su teoría para enfrentar los ciclos económicos del mercado. El Estado sobre el ciudadano posee la característica de ser estructuralista, más que individualista como el primer caso. Es decir, se fija en la estructura del Estado y desde ahí oferta lo que sostienen los tomadores de decisiones como necesidades de la ciudadanía.

Dentro de esta categoría también existen tres teorías:

- 1) La teoría de la burocracia se edificó bajo los planteamientos de Max Weber (1922). Él indicaba que la burocracia era el “poder de la oficina” y lo traducía como un modelo de eficiencia, meritocrático y de producción, a aplicarse principalmente en el gobierno (Rajeshwar, 2009: 16).

Después de 40 años, con la adaptación de los conceptos sociológicos y políticos al campo de la economía, se pasó a criticar y a reconceptualizar la idea weberiana de la burocracia racional, dando como resultado nuevos aportes y perspectivas para la aplicación de este concepto. En este sentido, Niskanen (1971), a quien se lo asocia frecuentemente con el tema de la burocracia y el tamaño del sector público, señala que los servidores públicos tienen la intención de maximizar el presupuesto de sus instituciones, dado que se derivan beneficios de sus esfuerzos como incrementos en términos de salario, poder, reputación pública y bonos. Este argumento abrió el debate y ubicó a la concepción de burocracia racional hacia un modelo estadocentrista alineado con el interés particular de los servidores públicos y no necesariamente en consonancia con el respeto del bien común y hacia la ciudadanía.

Acorde con Garrett y Rhine, refiriéndose al mismo Niskanen (1971; 2001), “la habilidad de un burócrata para adquirir un presupuesto es más grande que el nivel de eficiencia dependiente de los supuestos de las instituciones [públicas]” (2006: 22). Por lo que la burocracia sería percibida muy probablemente por los economistas liberales como un obstáculo para el desenvolvimiento de la institucionalidad y un incremento de la participación del Estado en el funcionamiento del mismo.

- 2) La segunda teoría se denomina “ilusión fiscal”. Buchanan, en 1967, argumentó que la ilusión fiscal hace referencia al “engaño” que los poderes del Estado pueden realizar para demostrar el verdadero tamaño estatal y sus capacidades de organizar y regular.

La “ilusión fiscal” es la idea de que los votantes reciben la misma cantidad de o incluso mayores servicios públicos a cambio de nada (o de menores pagos en

impuestos). Esto es muy atractivo para políticos que operan en un sistema en que el Estado no tiene límites efectivos a su capacidad de endeudarse. Es sencillo aumentar el gasto público cuando uno puede transferir el costo real de ese gasto a futuras generaciones que tendrán que pagar el endeudamiento (Calderón, 2012: 2).

- 3) Finalmente, es preciso mencionar a la teoría del gobierno monopolio. El espíritu de esta teoría surge de la necesidad de regular y poner las “reglas del juego” por parte del Estado. En palabras de Garrett y Rhine, el gobierno monopolio se explica a través del control del poder legislativo del oficialismo; esa sería su principal característica. “El partido en control de la legislatura tiene una función objetiva que incluye la probabilidad de reelección, la ganancia pecuniaria personal, y el fin de los ideales personales” (2006: 25).

Bajo este contexto, es preciso indicar que para los propósitos de este artículo no se precisará qué insumo teórico es el más adecuado para estudiar el caso de Ecuador, ya que la preocupación central de este trabajo no gira en torno a esto. Es decir, la intención de esta investigación no es medir el tamaño del sector público, sino analizar la evolución del mismo y para eso el uso de la teoría en torno a las categorías anteriormente expuestas es suficiente.

En el presente, en Ecuador parece aplicarse la categoría de Estado sobre ciudadano; en específico, desde que Rafael Correa se posesionó como presidente de la República en 2007 y se aprobó la Constitución de 2008, que permitió institucionalizar un nuevo paradigma en torno al modelo de desarrollo.

El dilema de la planificación y el desarrollo (ciudadano sobre Estado vs. Estado sobre ciudadano)

En Ecuador, la planificación estatal comenzó en 1954 con el expresidente José María Velasco Ibarra bajo Decreto Ley de Emergencia. El producto de esto fue la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA). Luego en 1979, esta entidad fue remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que tenía a su cargo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Fondo Nacional de Pre-Inversión y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). En 1998, 19 años más tarde, se instauró la Oficina de Planificación (ODEPLAN), en lugar del CONADE.

En 2007, se institucionaliza la actual Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Esta se fusiona en una sola entidad con la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) y el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), mediante el Decreto Ejecutivo n° 1.372.

Un año después, se reconoce entre los deberes primordiales del Estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la distribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen

vivir” (Constitución, 2008, art. 3, n° 5). Esta citación deja entrever, por un lado, la intención de la nueva Carta Magna de desarrollar algunos de los derechos ya fijados anteriormente en la Constitución de 1998, y por el otro, busca insertar un rol más relevante del Estado en la economía, donde la planificación nacional juega un papel protagónico (Grijalva, 2009).

Entre los derechos nuevos o de mayor desarrollo pueden destacarse especialmente los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria ([Constitución de la República, 2008,] art. 35). Allí se incluyen los derechos de adultos mayores, migrantes, mujeres embarazadas, jóvenes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, privadas de la libertad, usuarias y consumidoras. En estos casos, la Constitución desarrolla derechos que atienden a las diferencias y especial condición de los miembros de cada uno de esos grupos (Grijalva, 2009).

Un ejemplo de ello, es el artículo 63 del texto constitucional de 2008 donde se indica expresamente el derecho a sufragar de los ecuatorianos residentes en el exterior, reconociendo además cuatro tipos de elección donde el migrante puede elegir dignatarios y ser electo: presidenciales, legislativas, regionales y de consulta popular y referéndum. En otras palabras, artículos como el último muestran una diferencia en torno a las concepciones del marco normativo pasado donde no solo se concibe el reconocimiento de derechos, sino que convierte a esos derechos en bienes públicos y sociales que son garantizados por el Estado (Constitución de la República, 2008, Título 8).

Adicionalmente, el nuevo marco jurídico norma derechos a la participación y favorece a grupos históricamente vulnerables en las secciones sobre la economía y la plurinacionalidad, abriendo el debate y estableciendo una conceptualización alterna de la economía, la economía popular y solidaria, entendida por la SENPLADES (2013) como la economía popular y comunitaria.

Además de proponer garantías jurisdiccionales (e.g., el habeas corpus y el habeas data), la Constitución vigente le otorga un impulso notorio a la formación de políticas públicas y a la participación ciudadana por medio de, por ejemplo, el reconocimiento de tres formas de democracia: representativa, directa y comunitaria⁷.

En términos generales, la planificación nacional está soportada por el marco jurídico vigente y hace que se establezca un carácter vinculante a las finanzas públicas y presupuestarias. Esto, por su parte, generaría la elaboración del primer plan de desarrollo con enfoque al buen vivir —el Plan Nacional del Buen Vivir

⁷ “Las ciudadanas y ciudadanos en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respecto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Constitución de la República, 2008, art. 95).

2009-2013—, que conforme al artículo 280 de la actual Constitución, serviría de sustento para la creación de políticas, programas y proyectos públicos.

En la actualidad, todas y cada una de las políticas, programas y proyectos públicos se deben alinear de alguna forma a estos planes; en este caso, a la segunda versión del PNBV (2013-2017). A través de la implementación de *softwares* tecnológicos como el Sistema Integrado de Planificación (SIPLAN), estos lineamientos se han estado realizando en todas las instituciones del sector público.

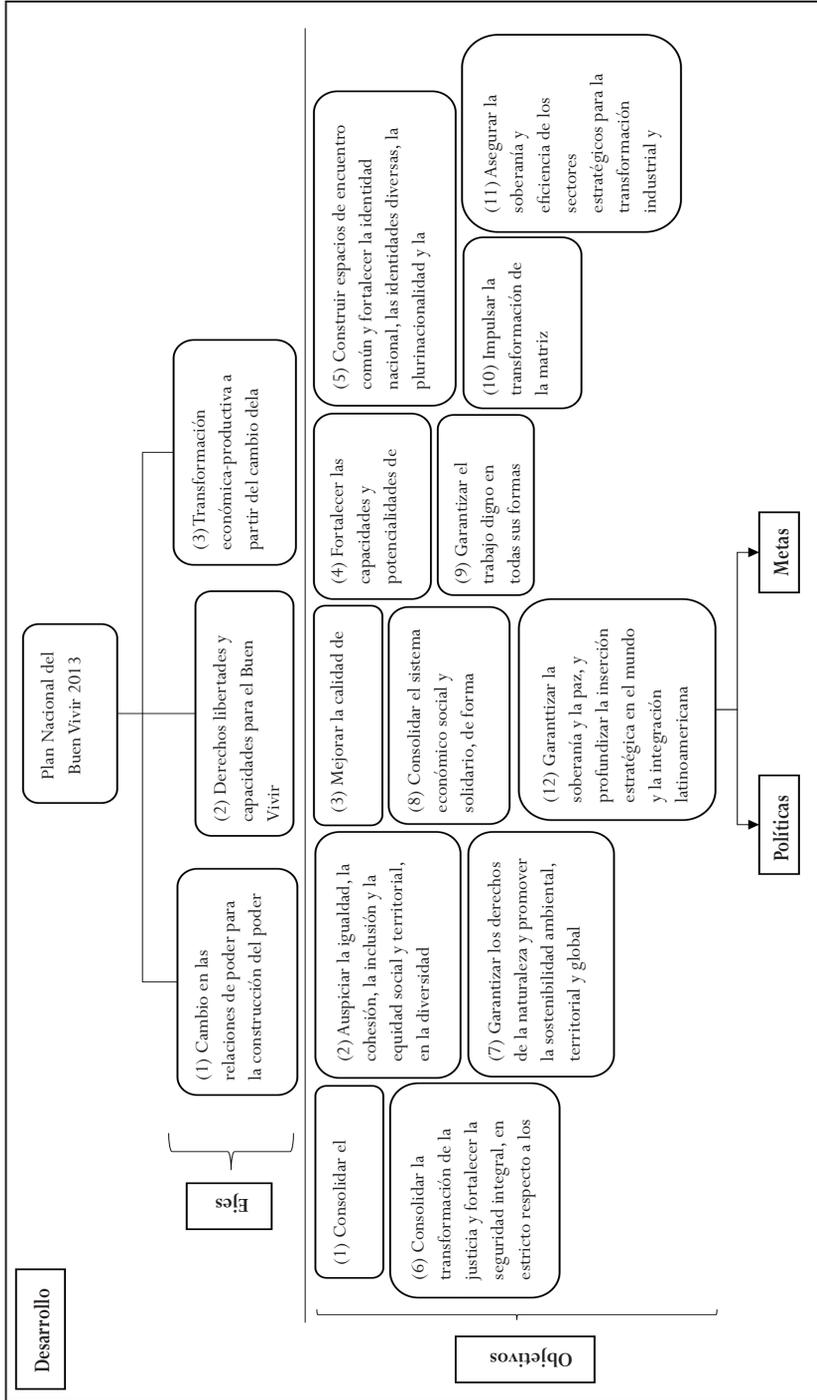
Bajo este contexto, es importante mencionar que el PNBV (2013-2017) se estructura en forma piramidal. El desarrollo nacional se trabaja por ejes, los que a su vez se subdividen en objetivos, políticas y metas (ver Gráfico 1).

Hay que destacar que dentro del primer eje: “Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular”, se puede vislumbrar explícitamente la transformación del modelo de desarrollo estatal. Como argumenta el mismo PNBV 2013-2017, “la necesidad de dismantelar al Estado burgués y trabajar hacia la construcción de un Estado popular, que represente los intereses de la ciudadanía y exprese su opción preferencial por los más pobres” (2013, 47), se debe interpretar, más allá de la carga ideológica, como la intención del Estado ecuatoriano de asumir más deberes y responsabilidades. Es decir, de convertirse en un Estado con un rol más importante en la organización de la vida en sociedad y de regular las prácticas tanto sociales como económicas.

Este planteamiento hace preguntarse lo siguiente: ¿cuál es la diferencia entre el marco jurídico anterior y el actual en torno a las funciones del Estado y el rol del mismo en la economía?

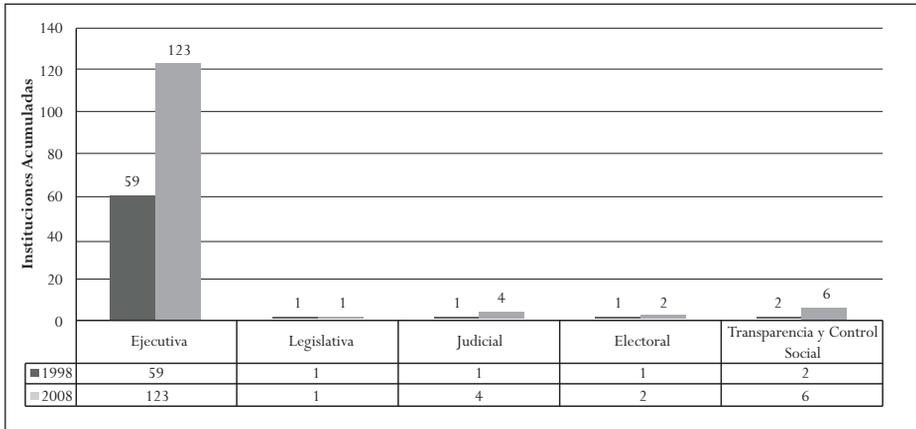
Si se compara la Constitución de 1998 con la de 2008, se debe empezar reconociendo la adherencia jurídica de dos funciones más del Estado en la última Carta Magna. Estas son la de “Transparencia y control social”, y la “Electoral” (ver Gráfico 2). Vale decir, no solo se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2008) para que administre y organice la Función de Transparencia y Control Social, un Sistema Nacional de Competencias (2008), después renombrado como Consejo Nacional de Competencias en 2011, sino que también en el ámbito electoral se pasó del Tribunal Supremo Electoral (TSE) al Consejo Nacional Electoral (CNE) y al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) al aprobarse la Constitución, uno para que organice las elecciones en el país y otro para que tome acciones en torno a la justicia electoral de los ecuatorianos. Además de ello, a finales de 2012, sustentado en la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas: Código de la Democracia (2009) y en el artículo 219, numeral 13, de la Constitución de 2008, se instauró el Instituto de la Democracia (2012), entidad adscrita al CNE para capacitar, investigar y promocionar los derechos político-electorales de los ecuatorianos. Asimismo, se adscribe a la Función de Transparencia y Control Social las tres superintendencias hasta el momento creadas (de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones) y el Consejo de Valores, inaugurado en 2006 para regular el mercado de valores.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017



Fuente: elaboración: propia en base a Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

GRÁFICO 2. COMPARATIVO DE ESTRUCTURAS ORGÁNICAS DEL SECTOR PÚBLICO DE ECUADOR EN 1998 Y 2008 POR FUNCIONES DE ESTADO



Este gráfico se realizó con los archivos históricos del Registro Oficial de las Estructuras Orgánicas del Sector Público Ecuatoriano de 1998 y 2008 (*No se incluye juzgados, tribunales, notarías, ni instituciones educativas y de salud pública en el conteo)

Fuente: elaboración propia en base a Lexis (Inteligencia Jurídica), 2014

Por su parte, en la Función Ejecutiva también se generaron varianzas. Primero, desde 2007, un año antes de aprobarse el marco jurídico vigente, Rafael Correa instauró mediante Decreto Ejecutivo n° 117-A, ocho ministerios de Coordinación para “alcanzar una mayor eficiencia en el manejo de la información, en la toma de decisiones y en la acción conjunta de las diferentes carteras del Estado” (Registro Oficial 254, 17 de enero de 2008). Cabe decir, estas carteras de Estado se adscriben a la Secretaría Nacional de Administración Pública, también creada en 2007.

En segunda instancia, habría que señalar que a pesar de que no hubo un cambio relativo en la definición del sector público entre la Constitución de 1998 a la de 2008, solo en 2010 se crearon 19 empresas públicas principalmente para atender los cinco sectores estratégicos⁸ de la matriz productiva fijados más tarde en el PNBV 2013-2017. Esto, en palabras de Grijalva (2009), sería explicado en la diferenciación entre un marco jurídico y otro, donde existen distintas concepciones de las formas de organización económica.

En la Constitución de 1998 se hacía referencia a distintos tipos de empresas indicando que su propiedad y gestión podía ser privada, pública, mixta, comunitaria o de autogestión. La Constitución de 2008 considera a cada una de estas como formas de organización económica (arts. 283 y 319), vinculadas a

⁸ Telecomunicaciones, Recursos Naturales no Renovables, Energía, Minería y Recursos Hídricos (SENPLADES, 2013).

distintos tipos de sectores financieros (art. 208) y tipos de propiedad (art. 321) (Grijalva, 2009).

En este sentido, es pertinente destacar un mayor desarrollo de los derechos económicos y sociales en relación a la Constitución Política de 1998. No obstante, este desarrollo se acompañó de un mayor control, principalmente, en las actividades financieras. Una transformación en la matriz productiva del país que en efecto, deja a un lado el paradigma adoptado por el marco normativo de 1998 categorizado, principalmente, por estar a favor de las concesiones de las actividades públicas al sector privado. En términos generales, la Constitución de la República de 2008 interviene en mayor medida en la defensa de la idea de obtener una redistribución más igualitaria, reiterándose esto en todo el texto normativo. Todos estos cambios originaron, por ejemplo, la transición del BCE. Pasó de ser una entidad autónoma, esto fijado en la Carta Magna de 1998, a convertirse en una dependencia más del Ejecutivo con lo que estipula el nuevo texto constitucional.

Ahora bien, hay que mencionar que pese a que el gráfico 2 no denota cambios en la función legislativa entre una Constitución y otra, sí los ha habido. Hasta 2007, el Congreso Nacional se componía de 101 diputados (Asamblea Nacional, 1998). Con la transformación del Congreso a la Asamblea Nacional, en 2009 se eligieron 124 escaños, contando a los servidores encargados de representar al país en el Parlamento Andino y los seis representantes de las tres circunscripciones especiales del exterior⁹. Actualmente, son 137 asambleístas elegidos para el período 2013-2017.

En materia judicial, se han llevado a cabo transformaciones a partir de la Consulta Popular de 2011 que dejó que el Poder Ejecutivo tome el control de los juzgados y siga la consigna de reestructurar el sistema judicial del país, conformando el Consejo Nacional de la Judicatura para estos propósitos (Registro Oficial 515, 18 de agosto de 2011). También con estos cambios, se renombró a la Corte Suprema de Justicia por Corte Nacional de Justicia y se creó la Defensoría Pública:

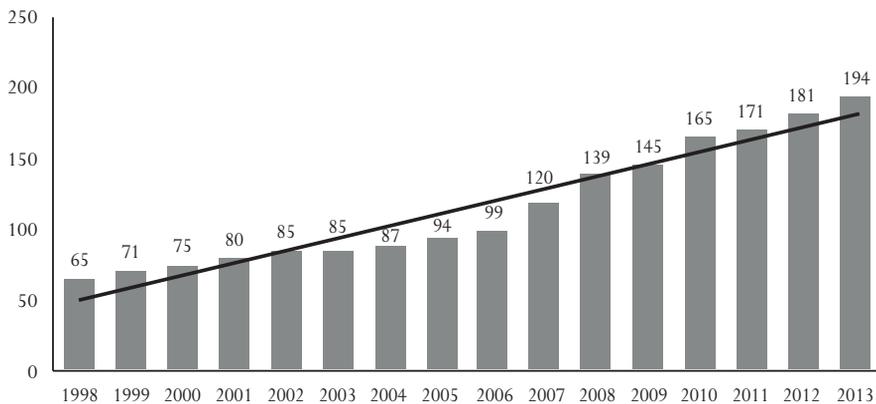
[Este] es un órgano autónomo de la Función Judicial, cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueda contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (artículo 191 de la Constitución de la República, 2008).

⁹ Las tres circunscripciones especiales del exterior se crean a partir de la Constitución de la República del Ecuador (2008) y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas: Código de la Democracia (2009). Éstas son: (1) Circunscripción Especial por Estados Unidos y Canadá; (2) Circunscripción Especial por América Latina, África y El Caribe; y (3) Circunscripción Especial por Europa, Asia y Oceanía.

La evolución del sector público desde 1998 a 2013

De los 15 años de análisis seleccionados para esta investigación, se puede estimar una evolución lineal en torno al número de instituciones públicas (ver Gráfico 3). A través de una revisión minuciosa del registro oficial histórico y vigente¹⁰, se puede determinar que la posesión de Rafael Correa como presidente de la República en 2007 al presente, produce una variación porcentual entre 2006 y 2007 de 21,2%, marcando un punto de quiebre en el estudio con respecto al incremento de instituciones públicas. De ahí en adelante, se observa una evolución más clara que en los nueve primeros años. Ahora bien, la variación porcentual en el número de instituciones creadas (acumuladas menos (-) derogadas y renombradas) desde 1998 a 2008 es de 198,5%, subrayándose una tendencia clara de incremento, por lo que se podría afirmar que Ecuador es un caso de Estado sobre ciudadano.

GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SECTOR PÚBLICO DE ECUADOR DESDE 1998 A 2013



Este gráfico se realizó con los archivos históricos y vigentes del Registro Oficial de la Estructura Orgánica del Sector Público ecuatoriano de 1998 y 2008 (*No se incluye juzgados, tribunales, notarías, ni instituciones educativas y de salud pública en el conteo).

Fuente: elaboración propia en base a Lexis (Inteligencia Jurídica), 2014

No obstante, para guardar una mayor precisión metodológica se analizó también el gasto público, el cual comprende todos los egresos del gobierno central y está estrechamente relacionado con la política económica del gobierno.

Como señala Pinilla Rodríguez (2012), algunos teóricos encuentran una relación negativa entre el incremento del sector público y el crecimiento económico (Grier y Tullock, 1989; Barro, 1991; Engen y Skinner, 1992; Raymond,

¹⁰ Última actualización diciembre de 2014.

1992; Grier, 1997; Hanson y Henrekson, 1994; Fölster y Henrekson, 1999, 2001; Romero-Ávila y Strauch, 2003; Mo, 2007; Romero-Ávila, 2008; Afonso y Furceri, 2010).

Es conocido que el aumento del gasto público puede generar una distorsión en los precios y en la producción.

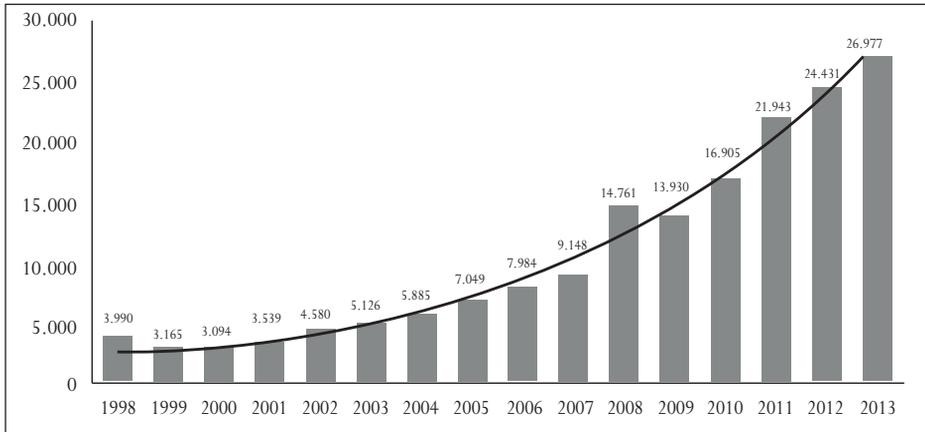
Cuánto más próximo se esté a la teoría keynesiana se considerará que los efectos multiplicadores sobre la producción de una política de expansión del gasto público serán mayores y cuanto mayor sea el acercamiento a las hipótesis neoclásicas, [...] los efectos del aumento del gasto público se traducirán en aumentos más elevados de los precios y más reducidos de la producción (Córcoles Fuentes, 1999: 104).

Para este estudio, no se profundizará en efectos o causas del incremento del gasto público, sino netamente en un análisis evolutivo, como ya se mencionó con anterioridad. Acorde con los planteamientos de González (2010), el gasto público puede ser medido a partir de tres enfoques:

- 1) Enfoque económico, que permite asemejar las políticas públicas con la categoría de gasto devengado, además de reflejar el tamaño del sector público.
- 2) Enfoque funcional, el cual considera una descomposición por sectores económicos. En América Latina, son comunes estos estudios centrándose en el gasto social como unidad de análisis.
- 3) Deuda pública, que posibilita medir el grado de endeudamiento, solvencia y sostenibilidad financiera del gobierno.

Según González (2010), la manera de estudiar el gasto público en Ecuador es a través del enfoque económico y de deuda pública. Por ello, este trabajo toma como enfoque el económico, limitándose a examinar el gasto público total (gastos corrientes y gastos de capital). La variable a investigar es el gasto corriente, dejando de lado al gasto de capital, el cual comprende la inversión pública, es decir, la formación bruta de capital fijo.

GRÁFICO 4. GASTO PÚBLICO EN ECUADOR (OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL) DESDE 1998 A 2013



*Cantidades expresadas en millones de dólares
Fuente: elaboración propia en base a Banco Central del Ecuador (2014)

En Ecuador, el gasto público efectivamente es elevado y está en crecimiento continuo (ver Gráfico 4). Si bien es cierto, en 2009, el gasto se redujo ligeramente, el incremento en los 15 años de análisis es de 576,1%, con una media de déficit de 10.781,8 millones de dólares.

Se puede distinguir un quiebre de dos períodos, desde 1998 a 2006, donde el incremento es de 100,1% y del período 2007 al 2013 donde el incremento es del 194,9%, por lo que se puede inferir que la aprobación de la Constitución de 2008 y por ende, la moción del sí (Consulta Popular, 2008) para el nuevo modelo de desarrollo estado-centrista auspiciado por el gobierno de Rafael Correa, incrementó el gasto público a casi el doble.

El componente con mayor peso en el gasto público corriente son los *Sueldos*, que se han incrementado desde 1998 a 2013 en 426,3%. También se observa una diferencia por períodos, desde 1998 a 2006 con un crecimiento del 87% y de 2007 a 2013 con un crecimiento del 140,9%. Desafortunadamente no se pudo disponer de datos que demuestren si el incremento se debe a un aumento de burocracia (número de empleados) o de incrementos en sueldos y salarios, o su proporción; sin embargo, se deduce que un incremento en las instituciones públicas (anteriormente examinado) estaría estrechamente relacionado con un aumento en los empleados públicos.

Conclusiones

Este estudio demuestra que sí ha habido una evolución en el sector público desde el punto de vista de las variables analizadas. En efecto, la variación porcentual del número de instituciones de la estructura orgánica del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013 es de 198,5%; mientras que en el gasto público es de 576,1%.

En ambos casos, los datos arrojan un punto de quiebre que divide al período seleccionado en un antes y un después de la posesión como presidente de Rafael Correa en 2007 y la aprobación del segundo texto constitucional en análisis (2008). Cabe señalar que a pesar de que ha habido una tradición de planificar el desarrollo nacional en Ecuador con instituciones como la JUNAPLA, CONADE u ODEPLAN desde el gobierno de José María Velasco Ibarra, la corriente de pensamiento del buen vivir ha marcado los cambios en el modo de planificación actual.

Si bien se describen las transformaciones y cambios ocurridos desde el campo de lo político, las variables analizadas con estas descripciones, en conjunto, muestran como la segunda categoría del marco teórico propuesto en este trabajo (i.e., Estado sobre ciudadano) se aplica al caso de Ecuador para el período estudiado.

De ahí que para futuras investigaciones se recomiende vincular las causalidades anteriormente expuestas en un análisis comparado de los países latinoamericanos que se subscriben al socialismo del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). *Constitución de la República de Ecuador 2008*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente (1998/2007). *Constitución Política de la República de Ecuador 1998*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Banco Central del Ecuador (2012). *Boletín Estadístico Operaciones del Sector Público no financiero de 1998 a 2013*. Recuperado el 20 de julio de 2014, de <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- Becker, G. S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400.
- Buchanan, J. (1967). *Public Finance in Democratic Processes*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. M. (1977). *Why does government grow? In budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Borcharding, T. E. (ed.). Durham, NC: Duke University Press.
- Calderón, G. (28 de diciembre de 2012). Impuestos y gasto público. *El Universo*. Recuperado el 15 de agosto de 2014, de <http://www.eluniverso.com/2012/12/28/1/1363/impuestos-gasto-publico.html>
- Consejo Nacional Electoral (2009). *Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas: Código de la Democracia*. Quito, Ecuador: CNE.

- Córcoles Fuentes, C. (1999). Análisis de los efectos del gasto público en la economía española en el periodo 1980-1990 a través de un multiplicador estructural. Universidad de Castilla La Mancha, España: Universidad Castilla La Mancha.
- Decreto Ejecutivo 117A. (2008). Registro Oficial 254.
- Decreto Ejecutivo 2413. (2011). Registro Oficial 515.
- Diario Hoy*. (10 de abril de 2014). En siete años la deuda pública del país creció 69,3%. Recuperado el 25 de agosto de 2014, de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuator/en-siete-anos-la-deuda-publica-del-pais-crecio-69-3-604360.html>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, NY: Harper & Row.
- Friedman, M. y Schwartz, A. J. (1963). *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Garrett, T. A. y Rhine, R. M. (2006). On the size and growth of government. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88(1), 13-30. Recuperado el 25 de julio de 2014, de <http://research.stlouisfed.org/publications/review/06/01/GarrettRhine.pdf>
- Gemmell, N. (1993). *The Growth of Public Sector: Theories and International Evidence*. Aldershot, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- González, I. (2010). Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina. Buenos Aires, Argentina: CEPAL.
- Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Londres, Reino Unido: George Routledge and Sons.
- Hegel, G. (1821/1988). Principios de la filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política. Barcelona, España: Edhasa.
- Hobbes, T. (1651/2005). *Leviatán*. (6ª ed.). Madrid, España: Tecnos.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010: Estadísticas de Población y Vivienda*. Recuperado el 1 de agosto de 2014, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York, NY: Harcourt Brace.
- Maroto, A. y Rubalcaba, L. (2005). *The Structure and Size of the Public Sector in an Enlarged Europe. Innovation in the Public Sector*. Oslo, Noruega: Nifu Step. Recuperado el 28 de julio de 2014, de <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d14Size.pdf>
- Meltzer, A. H. y Richard, S. F. (1978). Why government grows (and grows) in a democracy. *Public Interest* (52), 111-118.
- (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.
- (1983). Tests of a rational theory of the size of government. *Public Choice*, 41(3), 403-418.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Il: Aldine-Atherton.
- (2001). Bureaucracy. En W.F. Shughart y L. Razzolini, *The Elgar Companion To Public Choice* (258-270). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Pinilla Rodríguez, D. E., Jiménez Aguilera, J. D. y R. Montero Granados. (2013). Gasto público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina. *Cuadernos de Economía*, 32: 181-210.
- Rajeshwar, Trikha (2009). *Bureaucracy and Public Administration*. Jaipur, India: ABD Publishers.
- Rousseau, J. J. (2008). *El contrato social*. Valladolid, España: Maxtor.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Resumen del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador: Senplades.
- Suga, Koichi (s. f.). Theories of the Public Sector. Recuperado de <http://www.f.waseda.jp/~ksuga/gpubeco0704.pdf>
- Wagner, A. (1958). Three extracts on Public Finance. En R.A. Musgrave y A.T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* (119-136). London, UK: Macmillan.
- Weber, M. (1922/2012). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie*. Altenmünster, Deutschland: Jazybee Verlag.

