

EL DESAFÍO DEL DESARROLLO EN LAS FRONTERAS

Análisis socio económico comparado de la
zona de frontera Ecuador Colombia



Autores:
Verónica García I.
Yoskira Cordero J.
Jorge Miranda R.
Wladimir Pérez P.
Luis Viveros A.

2017

EL DESAFIO DEL DESARROLLO EN LAS FRONTERAS
Análisis socio económico comparado de la zona de frontera
Ecuador - Colombia

La Facultad de Comercio, Internacional, Integración, Administración y Economía Empresarial de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y el Observatorio Binacional de Frontera UPEC, se han propuesto realizar una investigación para evaluar la problemática de una de las Zonas de Integración Fronteriza del Acuerdo de Cartagena: la ZIF Ecuador- Colombia, y en las dimensiones que se circunscriben explícitamente entre la Decisión 457 – Decisión 501, de ámbito: social, económico, salud, institucional y de integración para el desarrollo tanto de la Provincia del Carchi como del Departamento de Nariño entre el año 2017 y el año 2019.

Dr. Hugo Ruiz Enríquez
RECTOR

Autores:

Verónica García I. (Directora Carrera de Administración de Empresas)
Yoskira Cordero J. (Docente Carrera de Administración de Empresas / Directora de Investigación - UPEC)
Jorge Miranda R. (Docente Carrera de Administración de Empresas)
Wladimir Pérez P. (Docente Carrera de Administración Pública)
Luis Viveros A. (Docente Carrera de Administración de Empresas)

Coordinación de edición:

Msc. Jorge Miranda
MSc. Verónica García

Libro revisado por:

Patricio Torres (Msc.) Decano de de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Internacional del Ecuador
Martha Romero (Msc.) Docente de la Universidad Nacional de Chimborazo

ISBN: 978-9942-914-47-7

Primera edición
Diciembre 2017
Tulcán – Carchi – Ecuador
Editorial: Universidad Politécnica Estatal del Carchi
Tiraje: 300 ejemplares.
CP.UPEC.03.031.0311.2017.10

Diseño y diagramación:

Lcdo. Felipe Martínez
Comisión de Publicaciones UPEC

Impresión

Queda prohibida la reproducción de la obra o partes de la misma por cualquier medio sin la respectiva autorización.

Contenido

Prólogo..... 5

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO
FRONTERIZO.....6

CAPÍTULO II

EL SECTOR ASOCIATIVO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y
SOLIDARIA EN LA ZONA 1 DE PLANIFICACIÓN.....24

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL, EN RELACIÓN A LA INFORMALI-
DAD LABORAL -EMPLEO.....44

CAPÍTULO IV

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS ESTRUCTURAS ORGANIZA-
CIONALES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.....67

PRÓLOGO

El contenido del presente libro consta de cuatro capítulos en el que se realiza un análisis documental con fuentes secundarias desde los siguientes enfoques: Dimensión del desarrollo social: Este criterio permite determinar qué acciones han sido orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas. Dimensión institucional: Este criterio analiza cuáles son las instituciones públicas y privadas de las ZIF y cuál ha sido su participación en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos. Dimensión del desarrollo económico: Este criterio determina qué acciones han sido desarrolladas con el fin de fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas. la Dinámica de frontera propicia la necesidad de apoyar al sector económico popular y solidario mediante el análisis de sus potencialidades y el diseño de estrategias que procuren su desarrollo y protagonismo como verdadera opción de cambio de la estructura económica que privilegia a las élites por otra que beneficie a la mayor parte de la población.

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO FRONTERIZO¹

Sinopsis de la investigación

La Facultad de Comercio, Internacional, Integración, Administración y Economía Empresarial de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y el Observatorio Binacional de Frontera UPEC, se han propuesto realizar una investigación para evaluar la problemática de una de las Zonas de Integración Fronteriza del Acuerdo de Cartagena: la ZIF Ecuador- Colombia, y en las dimensiones que se circunscriben explícitamente entre la Decisión 457 – Decisión 501, de ámbito: social, económico, salud, institucional y de integración para el desarrollo tanto de la Provincia del Carchi como del Departamento de Nariño entre el año 2017 y el año 2019. Entre las instituciones² de Colombia y Ecuador que forman parte del Observatorio Binacional de Frontera, ver figura 1:



Figura 1. Instituciones del Observatorio Binacional de Frontera UPEC.

¹ Yoskira Cordero. Economista. Magister en Administración de Empresas, mención Marketing. Doctorando en Educación, docente universitario e investigadora en Venezuela y Ecuador.

² Prefectura del Carchi (Ecuador), Gobierno de Nariño (Colombia), Alcaldía Municipal de Ipiales (Colombia), Cámara de Comercio de Ipiales (Colombia), Universidad de Nariño (Colombia), Universidad Autónoma de Nariño (Colombia), Universidad Mariana (Colombia), Instituto Universitario CESMAG (Colombia) y Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN (Colombia).

Existen algunos convenios, resoluciones, mandatos que dan cuenta de la necesidad de convergencia en integrar conocimiento de la academia, recursos financieros y compromisos de autores referentes a nivel binacional. A continuación, se listan antecedentes de la investigación:

- Decisiones 457 hasta 501
- Plan Binacional de la Prefectura
- Frontera Sur: Una propuesta de investigación regional, por Ortiz y López³.
- Plan Estratégico Institucional (2014 – 2017). Ministerio de Comercio Exterior. Coordinación general de planificación.
- Plan de Desarrollo Nacional de Colombia (2014 – 2018); “Todos por un nuevo país”.
- Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2007-2010)
- Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2017-2021)

En función a los documentos referentes y la pertinencia para las comunidades de la zona frontera de atenderse con efectividad los fenómenos de su localidad, ante ella se tiene propuesto los siguientes objetivos de investigación en términos macro:

- Caracterizar la evidencia teórica – práctica en relación a las dimensiones social, económica, salud, institucional y de integración.
- Relacionar las dimensiones: social, económica, salud, institucional y de integración con las potencialidades de desarrollo de la provincia del Carchi y el departamento de Nariño.
- Plantear propuestas estratégicas que permitan la modelización de la realidad de las dimensiones, para reducir el impacto de la problemática de frontera y procurar su desarrollo.

³ Discurso presentado en ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de Pensamiento Latinoamericano “La construcción de América Latina” Homenaje al maestro Otto Morales Benitez. Colombia. Recuperado en línea: http://ceilat.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2014/05/FRONTERA_SUR.pdf

Es una investigación con rigurosidad metodológica, comprende enfoque cuantitativo⁴ y cualitativo. En cuanto a la perspectiva filosófica se desarrolla desde una mirada de la complejidad, la construcción de la realidad y el diálogo. En función a lo expresado, el presente avance de la investigación⁵ comprende descripción de las dimensiones para el desarrollo laboral y económico desde las siguientes categorías en la figura 2.

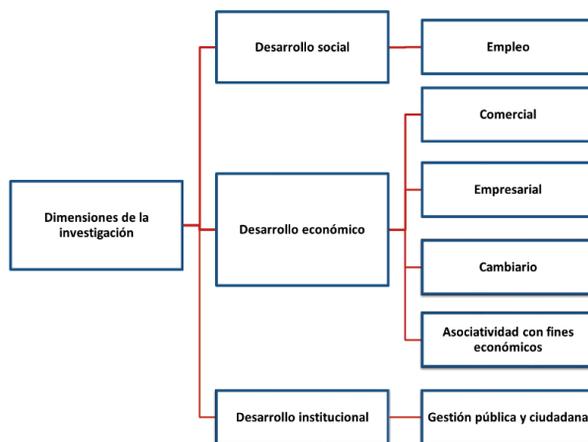


Figura 2. Dimensiones de desarrollo y núcleos de problemas ⁶

Contextualización de la Investigación

Los planes de desarrollo nacional de ambos países marcan ruta a seguir, desde las directrices y/o pilares que surgen como mandato de políticas públicas a los distintos sectores para atender la realidad de un país. De acuerdo a la definición de Córdoba (2014): “Es un instrumento en el que se expresan los resultados de un proceso de planeación concertadas entre los diversos rectores, y que sirve de guía para la acción de las instancias públicas y privadas tanto en el ámbito nacional como territorial” (p. 47). Es por ello que se menciona a continuación de referencia los planes de la nación de ambos países: Ecuador – Colombia.

⁴ En cuanto al tratamiento de la información se utilizará el software estadístico SPSS, se realizará Análisis Multivariante y Factorial, métodos estadísticos y econométricos.

⁵ Es una investigación que se circunscribe a líneas de investigación: Problemática de frontera, Administración Pública, Comercio Exterior y Aduanas, Gestión Logística –Transporte, Desarrollo empresarial e innovación y Salud Integral. Se titula: Desarrollo fronterizo Ecuador – Colombia: Provincia del Carchi – Departamento de Nariño; periodo de análisis 2017- 2019. Es una investigación que inició el 06 de junio de 2017.

⁶ La investigación plena tiene 5 dimensiones de desarrollo objetos de estudio.

En cuanto al **Plan de Desarrollo Nacional de Colombia** (2014 – 2018), expresada en el artículo 3 los pilares a lograr:

1. Paz, que sea sostenibles bajo un enfoque de goce efectivo de derechos.
2. Equidad, se propone una visión de desarrollo humano integral en una sociedad de oportunidades para todos.
3. Educación, se asume como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo.

A su vez el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador, planificación para la “revolución ciudadana”, en el diagnóstico de desarrollo regional se planteaba generar respuestas eficaces en términos de políticas públicas en tres áreas específicas (p. 168):

- a) El impacto en relación con la vigencia de los derechos humanos en los territorios ubicados cerca de la frontera norte: destaca aumento desordenado de las demandas sociales, una transformación de sistemas productivos (de agrícola a lo ilícito). Falta de desarrollo en la zona norte por el elevado desplazamiento de personas colombianas, también se atribuye fumigaciones áreas de Colombia que afecta el ecosistema biótico y salud humana en la región.
- b) El impacto en materia de Gobernabilidad de las provincias fronterizas, entre los aspectos del diagnóstico se destaca la “ausencia de participación de la ciudadanía en la planeación y ejecución de las pocas obras que se están realizando en la región... aumento significativo de población en situación de vulnerabilidad por falta de oportunidades de empleo, convivencia, esparcimiento y desarrollo” (Ibíd, 170).
- c) El impacto de la profundización de las asimetrías de desarrollo entre los territorios de la frontera norte y otros lugares del territorio nacional. Se destaca del diagnóstico realizado: “Existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, cantidad y calidad de oportunidades entre las provincias y habitantes de la frontera norte con la población y territorios del resto del país, que redundan en una situación de pobreza generalizada” (Ibíd., 170). Se destaca que el promedio de pobreza es mayor en la zona fronteriza que en el resto

del país. Se menciona que para el año 2007 la pobreza nacional es de 45,8% y la media de las tres provincias fronterizas es del 60,3%.

Actualmente está en desarrollo el **Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2017-2021)**⁷, se fundamenta en dos pilares: sustentabilidad ambiental y desarrollo territorial, y pública la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la estructura, en tres Ejes y nueve Objetivos Nacionales⁸:

- **Eje 1. Derechos para todos durante toda la vida:** el ser humano es sujeto de derechos, sin discriminación y el Estado debe estar en condiciones de garantizarlos. Para lograrlo, se proponen tres objetivos:
 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.
 2. Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas
 3. Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones.

- **Eje 2. Economía al servicio de la Sociedad:** nuestro sistema económico es social y solidario, y la economía está al servicio de la población para garantizar sus derechos. Tres objetivos apuntan a ello:
 4. Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización.
 5. Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria.
 6. Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral.

- **Eje 3. Más sociedad, mejor Estado:** un Estado cercano a la ciudadanía es incluyente, brinda servicios públicos de calidad y con calidez. Para lograrlo se propone:
 7. Incentivar una sociedad activa y participativa, con un Estado

⁷ Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/el-plan-nacional-de-desarrollo-la-carta-de-navegacion-que-orientara-la-gestion-del-gobierno/>

⁸ *Ibid.* Véase descripción de los ejes en el website de planificación del gobierno de Ecuador.

- 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.

En suma, se insiste en el Plan de Desarrollo que la agenda pendiente es eliminar las asimetrías territoriales y sociales. **La Comunidad Andina – CAN**⁹, destaca que en la Decisión 501, entre los artículos 2 y 7, se describen las cuatro ZIFs, una de las ZIFs es la de los países Ecuador y Colombia, es zona de interés en nuestra investigación, ambos Países Miembros¹⁰ de la CAN, que se formalizó en las Notas Reversales de los ministerios de estos países: DM/DDF-44552 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Junto a lo mencionado se articula la Decisión 459 con la Decisión 501, en cuanto a las dimensiones de interés a ser atendidas, y objeto de estudio en nuestra investigación, en el que se enfatiza la agenda pendiente de propiciar la generación en intercambio de recursos humanos y económicos, y fundamentos legales. En este sentido a partir de la Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo en la Decisión 459¹¹, el Acuerdo de Cartagena y la Propuesta 49 de la Secretaría General, sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina, se establece en el artículo N° 4¹² de la Decisión 501 que:

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la **dimensión del desarrollo social**: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la **dimensión del desarrollo económico**: fomentar el crecimiento,

⁹ Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de enero de 2003. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>

¹⁰ Los países miembros son: Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia.

¹¹ Es una Decisión de fecha 25 de mayo de 1999 en Cartagena, en el que se propuso proponer la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.

¹² Ver detalle sobre las ZIF dado que están reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Valencia - Venezuela el 22/6/2001, ver los acuerdos en el website: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec501s.asp>

modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;

c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;

d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades;

e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

En el Artículo 10.- Se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF)

En el **Artículo 12.-** Los Países Miembros adoptarán las previsiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión, y como parte de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo que acuerden para las ZIF.

Como parte de la política del Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2007-2010), de fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos, se destaca como parte de las relaciones con Colombia:

- Reactivación de la economía de la región fronteriza y generación de alternativas de empleo productivo lícito, garantizando un mercado estable para los productos agro-ecológicos en las zonas de frontera.
- Coordinación de esfuerzos interinstitucionales con el propósito de mejorar la infraestructura social, especialmente de salud, educación y saneamiento básico en la zona fronteriza.

- Fortalecimiento de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano Colombiano como mecanismo bilateral de carácter político, para impulsar la integración, cooperación y desarrollo binacional.
- Cooperación técnica entre organismos de promoción de comercio como CORPEI y PROEXPO.
- Programas de comercio con incremento de las exportaciones ecuatorianas y de integración económica, energética y cultural, así como del intercambio turístico. (Ibíd., 184)

Fundamentación Teórica

Dimensión del desarrollo social¹³: Comprende determinar qué acciones han sido orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas. La variable empleo, se aborda para conocer categorías e incidencia que tiene en el nivel de educación en la zona de frontera.

Dimensión del desarrollo económico: Se refiere al ámbito comercial porque se propone modelos de negocios para el emprendimiento, y herramientas de la estadística espacial que permitan a los decisores un correcto tratamiento de la información en los procesos de planificación y desarrollo comercial. Identificar nichos de mercado con alta probabilidad de demanda de productos permitiría contribuir a la sostenibilidad del bienestar de las familias en la provincia. Por otra parte, insertar productos en nuevas cadenas de comercialización, y en este sentido se incrementaría el número de personas al mercado laboral. Una interrogante clave es: ¿Cuál es la dinámica de mercado de la zona frontera Carchi-Nariño?, es un problema que requiere evaluar la relación que existe entre la tipología de establecimientos comerciales y gasto; la distribución espacial de los establecimientos comerciales, las oportunidades de compras alternativas y la densidad comercial.

¹³ Coordinador de la Dimensión Social: Msc. Jorge Miranda. Caracterización de la dimensión de desarrollo social, en relación a la informalidad laboral –empleo.



Figura 1.

Fuente: Inflación de Ecuador en junio de 2017- INEC e inflación de Colombia hasta junio de 2017 por DANE.

En la figura 1 se destaca el comportamiento del índice de precios al consumidor de ambos países objeto de estudio. Hasta la fecha es un índice excluyente. Es decir, es medido en cada país con patrones de consumo independientes, es interesante crear un índice armonizado, dado que son dos regiones que mantiene comunicación permanente, en intercambio de recursos. Así en otras variables se requiere integrar las categorías siguientes:

Ámbito empresarial¹⁵: Análisis de las condiciones de los factores que permitan generar y aprovechar ventajas competitivas. Por otro lado, consideramos necesario la revisión y sobre todo el rediseño de modelos de negocio que potencien a las empresas, basando sus actividades en cadenas de valor e innovación. Es importante medir la capacidad de las empresas para innovar rápidamente en factores como tecnología, métodos, y la capacidad de hacerlos en la dirección adecuada (Hollensen y Arteaga, 2010).

Todo esto con la finalidad de proporcionar insumos para los emprendedores y los responsables de la planificación del territorio.

Asociatividad¹⁶: A partir de la realidad económica mundial que deriva en ciclos de bonanza y otros de depresión, se evidencia la necesidad de contar

¹⁵ Coordinador de la Dimensión Económica, categoría Empresarial: Msc. Ramiro Urresta.

¹⁶ Coordinadora de la Dimensión Económica, categoría Asociatividad: Msc. Verónica García.

con alternativas que procuren reducir el impacto de las crisis, es obvio por tanto, que las externalidades influyen en las economías abiertas y pequeñas como la ecuatoriana, como ejemplo se muestra la reducción de los precios del petróleo que afectó desde mediados del 2015 al presupuesto público, así como también a la industria misma de este sector; provocando la entrada en una etapa de descenso de la producción nacional y la consecuente recesión; en estas condiciones, una alternativa válida para hacer frente a dicha recesión es la economía popular y solidaria (EPS) que se convierte en un aporte valioso para la dinamización de la economía nacional; el sector como tal permite que el comercio siga fluyendo y que la producción no se paralice, entre lo principal; en consecuencia el sector de EPS dinamiza la cooperación en términos de mayor responsabilidad social y beneficio comunitario. La dinámica de frontera propicia la necesidad de apoyar al sector económico popular y solidario mediante el análisis de sus potencialidades y el diseño de estrategias que procuren su desarrollo y protagonismo como verdadera opción de cambio de la estructura económica que privilegia a las élites por otra que beneficie a la mayor parte de la población.

Dimensión institucional¹⁷: El reto es identificar las instituciones públicas y privadas de la ZIF y la participación en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos. La gestión pública, de acuerdo al modelo de desarrollo que ha sido adoptado por el Ecuador, cumple diferentes papeles frente al desafío de mejorar la calidad de vida de las personas. La planificación del desarrollo le corresponde al estado y las entidades privadas y no gubernamentales se adaptan a los requerimientos que ello demande. Para que la estrategia de desarrollo planteada cumpla con sus objetivos, es necesario que se base en un diagnóstico técnico-participativo que ponga sobre el debate las realidades percibidas y demostradas científicamente para buscar sus posibles soluciones. En este proyecto de investigación se pretende que sobre la base de los diagnósticos, se estudie el papel ejecutado por las instituciones públicas y cuáles pueden ser sus responsabilidades en el mediano y largo plazo, de tal forma que sea la gestión pública la que permita organizar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto. Uno de los elementos fundamentales sobre los cuales descansa una gestión institucional eficaz es la estructura organizacional, sobre todo de los gobiernos locales, que son los encargados de dar solución a la problemática más cercana a los habitantes; esta también es una problemática abordada por este proyecto.

17 Coordinador de la Dimensión Institucional, Msc. Javier Villareal y PhD Wladimir Pérez.

Tabla1: La problemática de frontera será abordada bajo los siguientes componentes.

Dimensión del desarrollo social	
Empleo	<p>La pobreza es una de las consecuencias por falta de acceso a: educación, salud, vivienda y otros; determinantes vinculados al desarrollo social y de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población.</p> <p>En la actualidad la Provincia del Carchi al estar en la zona de Frontera presenta altos índices de informalidad laboral y mínimas oportunidades de empleo para sus habitantes. La pobreza y pobreza extrema es uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo en relación a la calidad de vida de la población. El Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) indica que la incidencia de pobreza por ingresos fue de 39,6% en la zona de frontera, mientras la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI) presenta un promedio de incidencia de 18.7% en la Zona 1 del Ecuador. Esto demuestra la vulnerabilidad social que se vive en los sectores fronterizo, lo que requiere de un establecimiento de agenda y metas comunes que permitan tener niveles de equidad territorial para un mejoramiento en las condiciones de igualdad social, hegemonía de clases, mejor mercado de trabajo y preparar al capital humano que permita reducir la pobreza y marginalidad económica y comercial en la frontera.</p>
Dimensión de desarrollo económico:	
Comercio	<p>Tulcán e Ipiales, ciudades fronterizas, son sectores comerciales que comparten consumidores en dependencia de la tasa de cambio, lo que implica un desplazamiento de los consumidores, de Tulcán a Ipiales y viceversa. Ipiales presenta escenarios o superficies comerciales por grupo de gastos, comercio especializado y comercio sedentario y no sedentario.</p> <p>Se desconoce en Tulcán, información de lugares estratégicos, como: población, ingreso disponible de los consumidores.</p> <p>Lo expuesto anteriormente advierte que no se cuenta con una metodología</p>

Asociatividad	<p>Uno de los problemas que se describen en el PNBV, en las agendas territoriales se refiere a la necesidad de encadenar los proyectos productivos de la Economía Social y Solidaria, especialmente en la Zona 1 del sector agropecuario y pesquero.</p> <p>Actualmente los pequeños productores, que son mayoría en la Zona 1, no optimizan la cadena de suministros, producción y distribución de productos; las causas se relacionan básicamente con el nivel bajo de asociatividad y la débil visión de largo plazo. Esto condiciona el aprovechamiento de las altas potencialidades territoriales, tales como: condiciones climáticas, posiciones geográficas fronterizas, gran cantidad de saberes ancestrales, alta productividad en los territorios, demanda a nivel nacional e internacional de la producción, entre otros. (Rediseño Curricular CAE – UPEC 2016)</p>
Gestión pública y ciudadana	<p>Es un requerimiento social que orienta los resultados de la gestión de lo público. Actualmente existe una inmersión de la teorización de lo privado en la administración de lo público que en muchos de los casos puede dejar a un lado la atención de la problemática social que debe anteceder en relación a: lo económico, lo migratorio, lo andino, el comercio internacional, etc. De igual forma, el desarrollo de un concepto amplio de ciudadanía que involucre de forma activa a la sociedad sigue siendo una debilidad permanente. Evaluar las condiciones que se han dado frente a la problemática de frontera de la organización pública y de la ciudadanía es fundamental para conseguir un salto cualitativo de crecimiento sostenible.</p>

Tabla 2. Interrogantes de las dimensiones objeto de estudio

Empleo	<p>¿Cómo influye la problemática social en el desarrollo de la zona de frontera?</p> <p>¿El nivel de formación académico, influye en el desarrollo fronterizo?</p> <p>¿La falta de una agenda territorial conjunta, no permite mejorar la problemática Social de Frontera?</p>
Comercio	<p>¿Cuál es la oferta comercial existente del comercio minorista por grupos de productos?</p> <p>¿Cuáles son los índices de saturación comercial y ventas estimadas por grupo de gasto?</p> <p>¿Cuál es el gasto atraído y gasto evadido de las zonas de comercialización generales y específicas?</p> <p>¿Cuáles han sido los efectos de la política comercial adoptada por el gobierno ecuatoriano en el sector comercial de la frontera?</p>
Asociatividad con fines económicos	<p>¿Cuáles son los factores socioeconómicos que influyen en la asociatividad?</p> <p>¿Cómo se relaciona la asociatividad con el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados y a las comunidades vinculadas con fines de desarrollo socioeconómico en la ZIF?</p> <p>¿Cuáles son las estrategias que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la asociatividad con fines de mejoramiento económico, frente a la problemática de la ZIF?</p>
Gestión pública y ciudadana	<p>¿Cuál ha sido el papel de que han desempeñado las instituciones públicas ubicadas en la zona de frontera frente a la problemática de la ZIF?</p> <p>¿Cuál ha sido la responsabilidad que ha asumido la ciudadanía, organizada o no, frente a la problemática de la ZIF?</p> <p>¿Cuáles deberían ser los roles y funciones que las entidades públicas, la ciudadanía y el sector privado en el mediano y largo plazo para hacer frente a la problemática?</p>

A continuación, sistematización de variables a ser extendidas en la investigación.

Tabla 3. Variables de la investigación

VARIABLES	INDICADORES	ÍTEMES
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Negocios Informales • Empleos Informales 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Educación • Nivel de Sueldos • Jornadas Laborales • Nivel de ingresos • Funciones que desempeña. • Percepción de Calidad de Vida. • Tendencias.
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Negocios comerciales • Sistemas de Precios • Distribución espacial comercial • Modelos de negocio • Productividad transfronteriza 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de negocios • Estadística de apertura • Estadística de cierre • Tendencia • Identificar externalidades • Estimaciones econométricas • Correlaciones de tipos de precios • Índice de saturación comercial minorista • Estructura de gasto familiar • Lista de tipos de modelos de negocio • Diversidad de bienes y servicios • Nivel de productividad • Grado de profundización tecnológica Registro de actividades financieras
Asociatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes de Trabajo • Cooperación solidaria • Producción • Autogestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazas de trabajo • Personal ocupado • Capacitación al personal • Acceso a medios de producción
		<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores socioeconómicos • asociados • Competencia solidaria • Complementaridad productiva

	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de producción • Calidad de productos • Uso de tecnologías • Satisfacción de necesidades • Cuidado ambiental 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Propiedades o inversión • Control de uso de propiedades • Gestión colectiva de infraestructura productiva • Planes de ampliación • Objetivos de las asociatividad.
Gestión pública y ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto para infraestructura • Presupuesto para acciones diferentes a infraestructura. • Cumplimiento de planes y programas 	<p>Dólares invertidos</p> <p>Cumplimiento de indicadores</p> <p>Rendición de cuentas</p> <p>Cantidad de servicios relacionados a la problemática</p>
	Modelos de estructuras organizacionales	
	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios prestados • Transparencia • Estilo de dirección • Indicadores administrativos 	Indicadores de talento humano, gestión, organización, etc.

Luego de describir la ruta categórica para el desarrollo de la investigación, se menciona a continuación proyectos claves que se desarrollaron en la zona de integración fronteriza Ecuador- Colombia con financiamiento de la Comunidad Andina, en donde se articuló las necesidades de forma efectivas de ambos países.

Tabla 4. Síntesis de proyectos claves desarrollados en la provincia del Carchi

Nombre del proyecto	Ubicación	Descripción
HOSPITAL LUIS G. DÁVILA	CANTÓN TULCÁN	Construcción de infraestructura hospitalaria equipada con instrumentos y tecnologías.
VÍA TULCÁN - TUFÍÑO	CANTÓN TULCÁN	Carretera Tulcán - Tuffiño
CAMPUS UPEC	CANTÓN TULCÁN	Construcción del Campus de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC)
CREACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA CIVIL JUDICIAL	CANTÓN ESPEJO	Dotación de infraestructura para la administración de justicia.
AMPLIACIÓN A CUATRO CARRILES TRAMO IBARRA - TULCÁN	PROVINCIAS DE IMBABURA Y CARCHI	Ampliación de la vía Ibarra - Tulcán a cuatro carriles. Incluye pasos laterales e intercambiadores.
UNIDAD EDUCATIVA MILITAR DE TULCÁN	CANTÓN TULCÁN	Construcción de infraestructura educativa moderna y con tecnología actualizada para jóvenes que optan por la formación militar.
UNIDAD EDUCATIVA DEL MILENIO PIQUIUCHO	CANTÓN BOLÍVAR	Dotación de infraestructura en su primera etapa, recursos materiales educativos y talento humano.
PUENTE RUMICHACA	CANTÓN TULCÁN	Construcción del Puente Rumichaca de 100 metros de longitud.
ESTUDIO GEOTÉRMICO TUFÍÑO – CHILES	CANTÓN TULCÁN	Estudio de prefactibilidad para el aprovechamiento del calor interno de la tierra para la generación de electricidad, incluye perforaciones exploratorias.
ESTUDIO EÓLICO GARCÍA MORENO	CANTÓN BOLÍVAR	Estudio de prefactibilidad para la producción de energía aprovechando la fuerza del viento en la parroquia García Moreno.

Fuente: Información de la Comunidad Andina. Inversión en Fronteras (2009-2012).

La identificación, visibilización de necesidades y problemáticas relacionadas a la provincia del Carchi – Departamento de Nariño, son

inspiración científica, es por ello que se hace preciso participar en un espacio donde la universidad tiene un compromiso científico-técnico, sobre el cual estudiar lo neurálgico de los fenómenos de la zona frontera. Junto a ello se contribuye al acervo de conocimiento con bases de datos como insumos para ser compartida con otros entes.



Figura 2.

Fuente: Información de la CAN, aplicación de las inversiones en las cuatros zonas fronterizas zonas fronterizas durante el periodo (2009 - 2012).

En suma, consideramos que en la provincia del Carchi y Departamento de Nariño; existen escasos estudios de investigación de la zona frontera Ecuador-Colombia, el tema propuesto contribuye a generar alternativas de importancia para el desarrollo gracias al equipo multidisciplinario de investigación.

Bibliografía

- Banco Central de Colombia. Website: www.banrep.gov.co
- Banco Central de Ecuador. Website: www.bce.fin.ec
- Benalcázar, W. (13 de junio de 2016). Tulcán está en crisis, tras 20 años de bonanza. El Comercio. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/tulcan-crisisbonanza-ecuador-comercio.html>.

- Comunidad Andina. (2013) Inversión en Fronteras (2009-2012). Recuperado de: http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013725153125Inversiones_ZIF2009-2012.pdf
- Comunidad Andina. Dimensión Económico Comercial. Recuperado de: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14225.pdf>
- Córdoba, Marcial. (2014). Finanzas Públicas. Soporte para el desarrollo del Estado.
- Decisión 457 de la Comunidad Andina
- Decisión 501 de la Comunidad Andina
- Ortiz Manuel y López Richard. (2013). Frontera Sur: Una propuesta de investigación regional. Discurso presentado en ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de Pensamiento Latinoamericano “La construcción de América Latina” Homenaje al maestro Otto Morales Benitez. Recuperado en línea: http://ceilat.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2014/05/FRONTERA_SUR.pdf
- Plan Estratégico Institucional (2014 – 2017). Ministerio de Comercio Exterior. Coordinación general de planificación.
- Plan de Desarrollo Nacional de Colombia (2014 – 2018); “Todos por un nuevo país”.
- Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2007-2010)
- Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2017-2021)
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

CAPÍTULO II

EL SECTOR ASOCIATIVO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LA ZONA 1 DE PLANIFICACIÓN

Luis Viveros Almeida¹⁸

Verónica García Ibarra¹⁹

La economía popular y solidaria

Al revisar los diversos análisis económicos que presentan algunos investigadores de la economía como Krugman y Samuelson, ambos premio Nobel en esta ciencia, se confluye en la definición de los “pilares” o bases del desarrollo de las naciones; mismos que se pueden expresar como recursos que han sido desarrollados y aprovechados por las potencias mundiales para mejorar sus niveles de producción como fuente de riqueza. La adecuada utilización de estos recursos ha favorecido, según los autores citados, un sostenido crecimiento a lo largo del tiempo (largo plazo) que les ha permitido consolidar sus economías a pesar de los ciclos frecuentes, pero con una tendencia de crecimiento siempre positiva. En contraposición se encuentran los países latinoamericanos y en especial el Ecuador, economías que no han logrado despegar su producción ni aumentar su productividad, versus lo logrado por los países asiáticos como Corea del Sur; el debate se equipara entonces a que tan efectivo ha sido el aprovechamiento de los recursos con que se cuenta y que tanto hemos potenciado otros que hacen falta.

La tendencia histórica de crecimiento económico de nuestro País muestra que no basta solo con los recursos naturales, hace falta potenciar el

¹⁸ Licenciado en Administración (PUCE). Ingeniero comercial mención Administración de empresas (PUCE). Diplomado superior en docencia universitaria. Diplomado Internacional en Pensamiento Complejo (Multiversidad Mundo Real Edgar Morin). Magister en Administración de empresas con mención en negocios internacionales (PUCE). Docente Titular de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

¹⁹ Magister en Gerencia y Liderazgo Educacional, por la Universidad Técnica Particular de Loja, Magister en Administración de Empresas, por la Universidad Agraria del Ecuador. Licenciada en Comercio y Administración por la Universidad Central del Ecuador de la ciudad de Quito. Coautora del libro: Análisis del comportamiento de consumo de las ciudades de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), como oferentes y demandantes fronterizos (2014). Compiladora del Libro Memorias del I Congreso Internacional Alternativas de Desarrollo para la Provincia del Carchi (2016). Docente Titular Auxiliar en la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, desde el 2012. Coordinadora (E) de la carrera de Logística - UPEC (2016). Actualmente Directora de la Carrera de Administración de Empresas y Marketing - UPEC

recurso tal vez más importante, el recurso humano, como fuente principal de competitividad y de generación de fortalezas productivas; por añadidura el manejo de la política económica ha propiciado la implantación del modelo de economía mixta, pero sin impactos positivos en el desempeño productivo. Ante esta realidad se presenta una nueva alternativa que aporta a la economía nacional, la economía popular y solidaria (EPS); que en el artículo primero de la Ley Orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario (LOEPS) se la define como:

“Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”.

El contexto legal señalado permite rescatar varias cuestiones importantes dentro de la concepción misma de la economía popular y solidaria, y su aplicación en la realidad práctica; primero la orientación al buen vivir, como un argumento trascendente para que las personas, las comunidades y la sociedad alcancen una buena vida, basada en el respeto y la equidad. En segundo lugar, desde el buen vivir se desprende el tema de la diversidad como algo innato o natural a nuestras culturas, ya que somos diversos y esto enriquece nuestra vida. En tercer lugar el ámbito natural, el respeto a la naturaleza, su cuidado y sustentabilidad. De esta forma, la misma manifestación de las organizaciones de la economía popular y solidaria es diversa y rica en su contexto, adaptada a las necesidades y parte de la cultura social, también se constituye en un elemento clave de la asociatividad y la familia, como núcleos generadores de bienes y servicios, de consumo e incluso de autoabastecimiento.

El entramado de la economía de mercado excluyó de cierta forma a los pequeños productores asociativos o familiares, generando bastos privilegios para la empresa privada y sus inversionistas, aspecto obvio y necesario en una economía basada en el capital y su acumulación, pero que a lo largo del tiempo perjudicó a la mayoría poblacional, convertida en simple consumidora de bienes

y servicios, la mayor parte de estos de origen extranjero. La visibilización de los actores de la economía popular y solidaria ha traído un nuevo enfoque de la presencia de los mismos y su contribución a la generación de la producción nacional y su crecimiento.

A diferencia de la empresa privada, las organizaciones derivadas de la economía popular y solidaria privilegian el bien común, trabajan por los intereses de la comunidad; para este efecto se prioriza en la práctica la ética, la democracia y la participación de los involucrados, en tal sentido, las decisiones son distribuidas; la dirección es horizontal y se efectiviza el liderazgo, prima el trabajo (la persona) sobre el capital, se busca el comercio justo y ético, pertenece al territorio y se beneficia la cooperación (Vázquez, 2015, p. 154). El aporte económico de las organizaciones de la EPS se constituye en producción valiosa que suma a la producción nacional y aporta al aumento de la productividad nacional con un aporte adicional, pero mucho más significativo, el cuidado y protección de la naturaleza.

La dinámica de la economía popular y solidaria

Polanyi citado por Jácome (2014, p. 20) define cuatro principios básicos de la economía popular y solidaria: la reciprocidad, la redistribución, la administración doméstica y el intercambio. Si comparamos estos principios con la economía de mercado, se evidencian marcadas diferencias que en esta última no se practican, por un lado la búsqueda del beneficio individual y la acumulación de la propiedad privada se contraponen a la reciprocidad que revela el regalo, el compartir, el dar y recibir; es decir el hecho de vivir en comunidad y privilegiar el bienestar de los demás; y a la redistribución que permite que todos los actores o asociados reciban partes equitativas de su producción para el consumo e inclusive para la venta. Por otro lado, el consumismo se enfrenta a la producción para la satisfacción de necesidades del grupo o la familia, esto contempla el producir lo necesario y consumir de manera consciente beneficiando a los procesos de intercambio.

Complementario a los principios de la economía social y solidaria, Jácome plantea las fases de su proceso económico (2014, p. 23):

- Producción solidaria
- Comercialización justa y solidaria
- Consumo responsable y solidario
- Finanzas solidarias

En la base teórica revisada la producción solidaria prácticamente excluye la competencia de mercado, ya no se trata de guerra de precios o diferenciaciones o liderazgo de costos o lo que permita eliminar a la competencia, por el contrario se entiende que la producción se vuelve complementaria y como adicionalmente es para autoconsumo se vuelve en mayor grado de calidad y de carácter responsable. La comercialización justa y solidaria se evidencia en el mejoramiento de la capacidad de negociación con el consumidor, lo que implica en la mayoría de casos la separación del intermediario del proceso de compra venta, en estos términos los precios son mayores, generando una mayor rentabilidad para los productores; estos aspectos benefician a los miembros de la organización. La producción para satisfacer necesidades de la organización y sus asociados o familiares garantiza el consumo responsable para todos, que se entiende como se expuso antes, en la reducción del consumismo, los trabajadores reciben lo justo y consumen lo justo sin sobreexplotar sus recursos productivos. Por último, las finanzas solidarias como lo afirma Jácome (2014, p. 24) muestran eficiencia social.

Si revisamos el artículo 8 de la LOEPS entendemos que las formas de organización de la economía popular y solidaria son: sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas; y unidades económicas populares; en contexto resulta interesante analizar el sector asociativo (asociaciones) debido al ámbito de acción de las mismas, enmarcadas en la producción, consumo y servicios; como aportantes por las actividades económico productivas que realizan y por la importancia de la asociatividad en el desarrollo de las comunidades.

La asociatividad.

La Asociatividad en el marco de la productividad

Lizeth Gómez en su artículo Asociatividad empresarial y apropiación de la cadena productiva como factores que impulsan la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas: tres estudios de caso cita tres conceptos con la finalidad de comprender el término de asociatividad:

- La Asociatividad puede definirse como una estrategia orientada a potenciar el logro de una ventaja competitiva por parte de una empresa mediante la cooperación o el establecimiento de acuerdos con otras empresas, para la realización de una serie de actividades dentro de la cadena de valor del producto o servicio, que conduzcan a una mayor presencia de la empresa en uno o más mercados (Enrique, 2002).

- La asociatividad empresarial es un mecanismo de cooperación entre empresas pequeñas y medianas en donde cada empresa participante, manteniendo su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con los otros participantes para la búsqueda de un objetivo común (Rosales, 1997).
- Asociatividad empresarial es comprometer, mediante la identificación de objetivos y metas comunes en empresas de igual o similar actividad económica, esfuerzos individuales dispersos, en propósitos de mejoramiento de los niveles de desempeño empresarial, que facilite la sostenibilidad y crecimiento de las empresas en aras de la competitividad de los negocios, que les permita enfrentar en mejores condiciones la competencia globalizada (Franco, 2009).

A nivel del mundo existen experiencias exitosas que sustentan dicha economía Italia se reconoce como uno de los principales antecedentes de la asociatividad en el que se han desarrollado 300 Consorcios para la Exportación que incluyen aproximadamente 5000 empresas.

En España interactúan grupos de Pymes orientados al comercio exterior, que trabajan con una estructura común para la exportación. La misma atiende las particularidades de este comercio en cada una de las empresas a través de la figura de un gerente.

En América Latina en países como Chile, Argentina y Colombia se destacan experiencias en la economía asociativa en éste último país citando a partir de la década del 90 se implementa el Programa de Desarrollo Empresarial Sectorial (PRODES) como una estrategia de desarrollo para las Pymes colombianas que representan alrededor del 90% de los establecimientos ocupando cerca del 70% de la mano de obra. Este programa se plantea como una herramienta integral, asociativa y estratégica que se orienta a solucionar en el corto y mediano plazo los principales problemas que enfrenta la pequeña y mediana industria colombiana. (Linedo, Martínez 2001)

El Ecuador con la finalidad de buscar el desarrollo económico y conedores de la ausencia de una industria desarrollada y ante la necesidad de competir con nuevos mercados nacionales e internacionales establece dentro de su marco jurídico leyes y reglamentos que fomenten nuevas formas de economía como se describe a continuación:

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 319 establece que se “reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresas públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas”.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario según el artículo 1 en el que define como economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”.

Dentro de este modelo económico se distinguen como una forma de organización a las Asociaciones la ley cita en el Art. 18: “Sector Asociativo.- Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada”

“La estructura interna exige la existencia de un órgano de gobierno, un órgano directivo, un órgano de control interno y un administrador, que tendrá la representación legal; todos elegidos por mayoría absoluta, y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato regidos por el Reglamento de la Economía Popular y Solidaria” (LOEPS 2011 Art. 19)

El capital social de las organizaciones se constituye por las cuotas de admisión de sus asociados, las ordinaria y extraordinaria que son no reembolsables y por los excedentes del ejercicio económico. (LOEPS 2011 Art. 20)

Es importante destacar que las Unidades Económicas Populares pueden desagregarse en: economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciales minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes

y prestación de servicios que serán promovidos fomentando la asociación y solidaridad. (LOEPS 2011 Art. 73)

Con la normativa legal antes citada se destaca que en el Ecuador dicho modelo económico surge como uno de los mecanismos de cooperación que busca fortalecer al sector empresarial logrando una producción a escala y generando disminución en los costos de producción cabe mencionar que en el Ecuador el sector logístico de mercancías no da respuestas eficientes a las necesidades del sector productivo, limitando su competitividad y amenazando las estrategias nacionales de diversificación y transformación productiva. Los costos logísticos en la región representan entre el 18% y 35% del valor de los productos, frente al 8% en los países de la OCDE. (Gurría, 2014), dato publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Corporación Andina de Fomento (CAF) en su carta del 18 de octubre de 2013. Que destaca la dificultad que actualmente tienen las empresas nacionales para competir con mercados internacionales, destacando la insuficiencia del tamaño de las empresas lo cual hace difícil la “reducción de costos, incorporación de tecnología, mejora del posicionamiento en los mercados, acceso a mercados de mayor envergadura, capacitación de recursos humanos, incremento de productividad, acceso a recursos materiales y humanos especializados, desarrollo de economías de escala, disponibilidad de información, captación de recursos financieros, optimización de estándares de calidad, desarrollo de nuevos productos, ventajas competitivas, mejora de las posibilidades de negociación con clientes y proveedores” (Linedo, Martínez 2001), ante la desigualdad de condiciones en la producción es necesario buscar nuevas formas de economía asociativa que permita fortalecer las unidades de producción.

Raúl Poliak en un artículo publicado en la revista de IDEA de mayo de 2001 dijo “Cuando hablamos de asociatividad, incluimos una cantidad de conceptos, como acuerdos, alianzas estratégicas, articulación entre grandes empresas y pymes, eslabonamientos productivos, redes. Pero fundamentalmente es una estrategia de colaboración colectiva, que está vinculada a negocios concretos; es una herramienta al servicio de un negocio. Las empresas, en ese contexto, desarrollan un esfuerzo colectivo para la concreción de objetivos comunes, que pueden ser muy disímiles, desde comprar en común programas de investigación y desarrollo o mejores posicionamientos en la cadena de valor para su esquema de negociación”.

A manera de conclusión se puede desatacar que es indispensable la intervención del estado para impulsar el modelo económico social solidario en diferentes aspecto como acceso a financiamiento con bajas tasas de interés, inversión estatal, capacitación permanente y establecimiento de relaciones comerciales con países de la región y del mundo que permitan la comercialización efectiva de sus productos, para el fortalecimiento de las unidades de producción.

El Sector Asociativo en la Zona 1

“Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la Ley.”

Artículo 18.-Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

Las asociaciones y sus formas en la Zona 1 de planificación

Según el catastro de catastro del sector no financiero actualizado al 13 de septiembre de 2017 y publicado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en la Zona de planificación 1 se muestran las siguientes asociaciones:



Figura 1.

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

Como se puede observar en la gráfica, Esmeraldas es la provincia que cuenta con mayor número de asociaciones y Carchi con la menor; esta forma de organización de la economía popular y solidaria beneficia a una cantidad considerable de personas debido a los ámbitos en los que se puede incursionar. A continuación se muestra las diversas organizaciones que se han formado dentro de la clasificación de asociaciones:

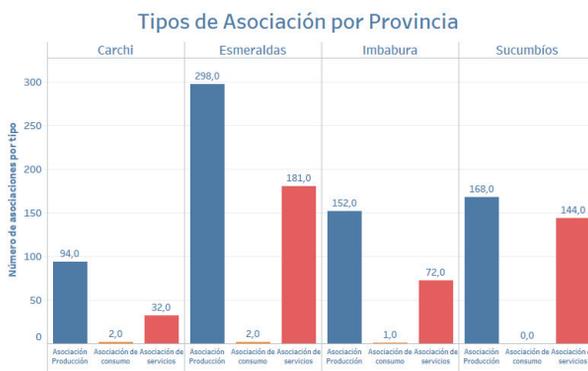


Figura 2.

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

Según los resultados del análisis de datos en cada provincia la mayor cantidad de asociaciones constituidas son la de producción, es así que en toda la Zona de planificación 1 llegan a un total de 712, seguidas por las asociaciones de servicios que se cuentan como 429; las asociaciones de consumo son muy pocas en relación con las anteriores, apenas 5, y la provincia de Sucumbíos no cuenta con ninguna de este tipo. El factor motivante para la asociatividad se muestra en la necesidad de producir tanto para el consumo como para la comercialización.

En forma evidente Esmeraldas es la provincia que cuenta con la mayor cantidad de asociaciones, de las cuales el 62% se constituyen como productivas, el 38% como de servicios y apenas un 0,4% son de consumo. La provincia de Sucumbíos cuenta con el segundo lugar en asociaciones constituidas de las cuales el 54% son de producción y el 46% de servicios; a continuación esta Imbabura con 68% de asociaciones de producción, 32% de servicios y un 0.4% de consumo. Por último Carchi con el menor número de asociaciones constituidas, 73% de producción, 25% de servicios y 25% de consumo. La importante presencia de asociaciones productivas en términos proporcionales se muestra más en Esmeraldas, Carchi e Imbabura.

- Asociaciones productivas de la provincia del Carchi

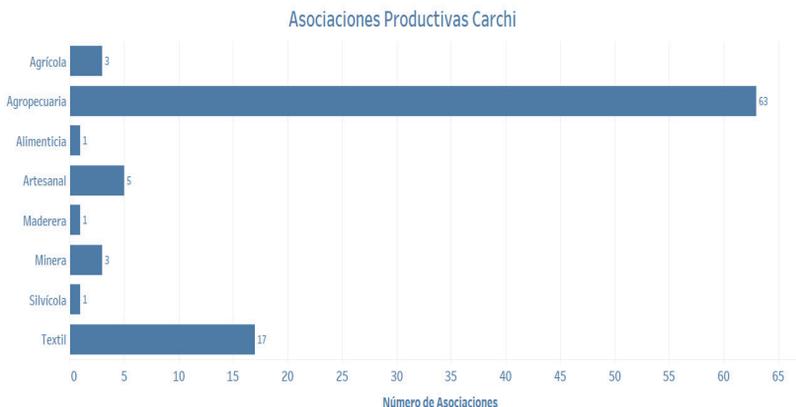


Figura 3

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

La mayoría de asociaciones en Carchi son de producción agropecuaria, en un 67% lideran al resto de las opciones elegidas por los asociados; a esta actividad principal le sigue la textil con 18% de participación y por último la artesanal con un 5%; el 10% restante se distribuye entre las actividades alimenticia, minera, maderera, silvícola y agrícola. La representatividad de las asociaciones de producción en términos del sector agropecuario es coherente con la aptitud productiva de la provincia y el aprovechamiento de sus potencialidades, es importante destacar al sector textil que ha tomado protagonismo entre las demás opciones.

No hay mayor representatividad del sector artesanal ni tampoco del ámbito eminentemente agrícola pero son sectores importantes dentro de la economía provincial, como legado de los ancestros locales.

- Asociaciones de servicios de la provincia del Carchi.

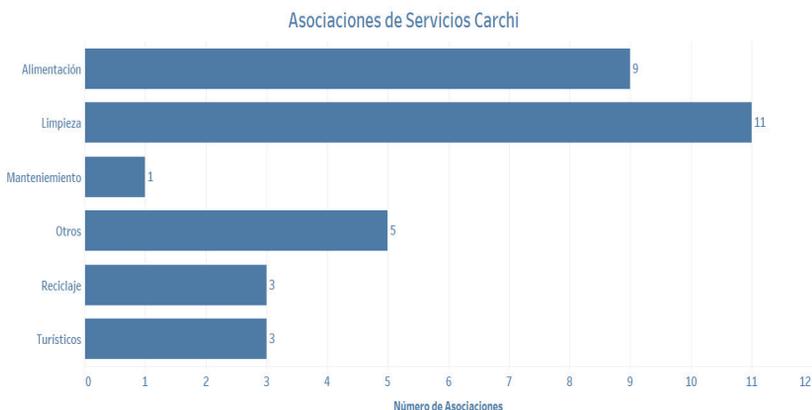


Figura 4

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

El sector de limpieza es el preferido por los asociados, desde una perspectiva de mayor facilidad de trabajo por los procesos de tercerización laboral del servicio, y trabajo con el sector público. Así mismo, es importante la presencia de las asociaciones de alimentación como segunda opción de trabajo. El tema de los servicios turísticos no se encuentra muy desarrollado pero tiene un amplio potencial, que puede ser provechado desde los sectores

rurales de la provincia, de igual forma el reciclaje como opción sustentable para la generación de ingresos y dotación de materiales para la industria. Se espera que el número de asociaciones aumente significativamente en relación con las oportunidades de un sector que aún no ha sido explotado como debería.

- Asociaciones de consumo del Carchi

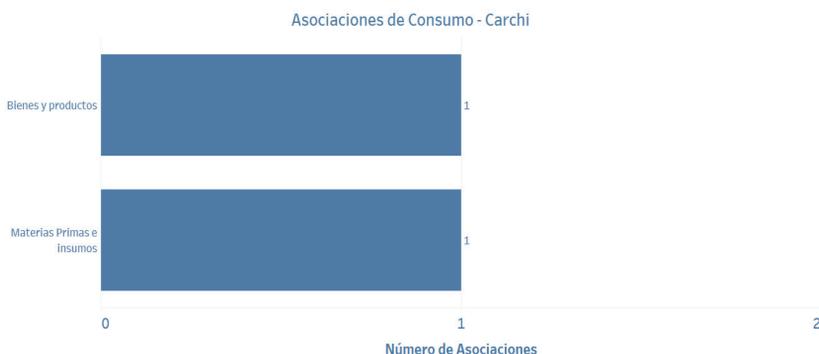


Figura 5. Asociaciones de Consumo - Carchi

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

El número de asociaciones de consumo en la provincia es muy reducido, apenas se registran 2 organizaciones que tiene que ver, la primera con consumo de bienes y servicios y la segunda con consumo de materias primas e insumos. La dinámica asociativa en el sector de consumo o autoabastecimiento parece no estar tan difundida entre la comunidad por lo que se requiere un mayor énfasis en la socialización de sus beneficios y los alcances que se pueden lograr con este tipo de organizaciones de la economía popular y solidaria.

- Asociaciones de producción de Esmeraldas

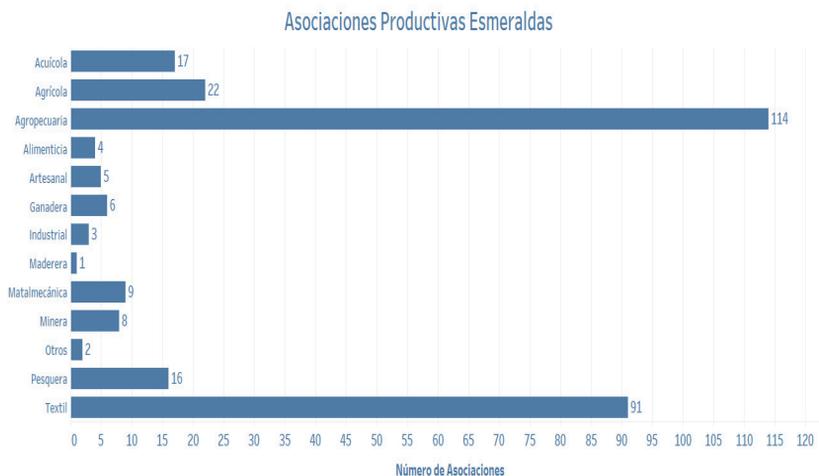


Figura 6. Asociaciones Productivas de Esmeraldas

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

En la provincia de Esmeraldas se destaca el sector agropecuario como el de mayor aceptación, por el potencial productivo de la provincia; le sigue el sector textil que exhibe también un amplio campo de acción en relación con las potencialidades existentes. La realidad agrícola se encuentra en el tercer lugar y la pesquera en el cuarto. Todas las actividades descritas tienen estrecha relación con los recursos naturales presentes en Esmeraldas y sus posibilidades de explotación.

- Asociaciones de servicios de Esmeraldas

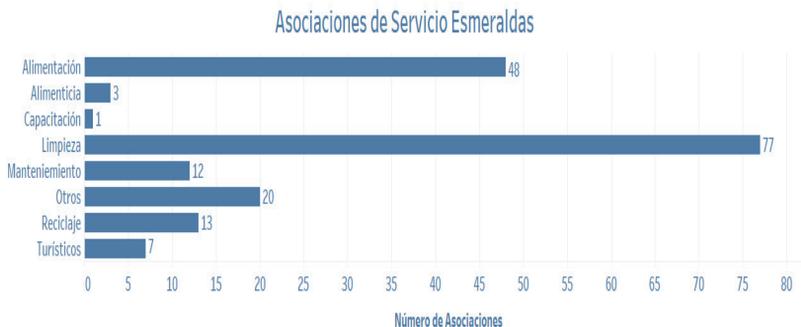


Figura 7. Asociaciones de Servicio Esmeraldas.

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

El sector limpieza se constituye en el más aceptado por las asociaciones de servicios, seguido del sector de alimentación. La dinámica de los servicios en la EPS para la provincia es inferior a la del sector de producción, pero muestra una evidente preferencia que puede significar el aumento del número de organizaciones. Por otro lado, según las oportunidades que se deriven del cambio de la matriz productiva es una alternativa válida y de alto crecimiento.



Figura 8. Asociaciones de Consumo Esmeraldas

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

Únicamente se presentan asociaciones de consumo de alimentos y bebidas como un indicio de que se estaría empezando a optar con nuevas opciones de optimización de recursos que favorecerían los procesos de negociación y de intercambio de bienes; en este contexto también se generan las bases para el comercio justo.



Figura 9. Asociaciones Productivas Imbabura

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

Como vocación productiva de Imbabura se destaca el tema textil, un área que se ha venido desarrollando a través del tiempo con el mejoramiento de la competitividad de la industria especialmente en el cantón Antonio Ante, léase Atuntaqui; luego el sector agropecuario se constituye en el principal motor de las organizaciones asociativas de la provincia. El aprovechamiento de potencialidades en estos sectores muestra un evidente aporte a la producción local, del mismo modo se acreditaría la inclusión del sector popular y solidario en la economía provincial.

- Asociaciones de servicios de Imbabura



Figura10. Asociaciones de Servicios Imbabura.

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

En contraste con la provincia de Esmeraldas, en Imbabura se privilegia las asociaciones de alimentación como parte de las organizaciones de servicios que más se conforman. El resto de sectores no tienen mayor representatividad, pero si se observa una amplia variedad de opciones por las que optan los asociados. La dinámica de crecimiento de estos sectores variados se podrá analizar conforme se consolide el sistema de economía popular y solidaria en el mediano plazo (2 a 3 años).

- Asociaciones de consumo de Imbabura



Figura 11. Asociaciones de Consumo de Imbabura

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

El sector de asociaciones de consumo es muy reducido, con apenas una organización en el sector de bienes y productos. El autoabastecimiento y las opciones diversas que derivan del conocimiento de las oportunidades de acogerse a la asociatividad en el marco legal de la EPS definen la necesidad de profundizar y mejorar su difusión y tal vez la capacitación a los sectores populares.



Figura 12. Asociaciones Productivas Sucumbias.

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

En la provincia de Sucumbíos se observa que el sector textil es el principal, seguido del sector agropecuario; aspectos relevantes y coincidentes entre las provincias de la Zona de planificación 1. El tejido productivo que se ha generado a través de las organizaciones de la EPS concibe una oportunidad de conformar clústeres de trabajo que estén conformados por instituciones aglutinantes y de mayor capacidad de gestión en los sectores destacados a nivel zonal.

- Asociaciones de servicios de Sucumbíos

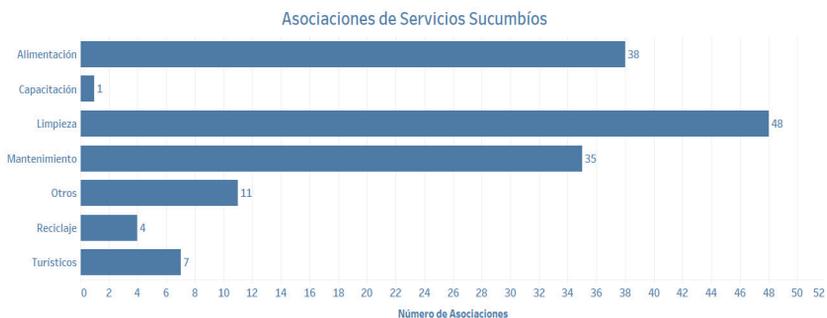


Figura 13. Asociaciones de Servicios Sucumbios

Fuente: Catastro sector no financiero, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2017.

Elaborado por: Los autores.

Sucumbíos muestra tres opciones principales en las asociatividad para la prestación de servicios, la alimentación, la limpieza y el mantenimiento; a parte de unas diversas alternativas adicionales que están presentes pero no son mayoritarias. La dinámica de cambio del entorno internacional presiona la diversificación de las actividades productivas y el mejoramiento de las vocaciones existentes en la región norte del Ecuador.

- Asociaciones de consumo de Sucumbíos

En particular la provincia no muestra ninguna asociación que se haya registrado para operar en el sector de consumo; en estas condiciones no se han aprovechado las potencialidades del sector.

Resumen.

En la zona de planificación 1 y en cada una de las provincias que la conforman empieza a mostrarse las ventajas de la asociatividad como fuente de generación de recursos financieros para los asociados y también como una alternativa clave para mejorar sus condiciones de vida. La inclusión de la economía popular y solidaria como modelo de gestión pública favorece la creación de asociaciones especialmente en el sector de producción, pero con un interesante crecimiento en el sector de servicios. Por otro lado, las asociaciones de consumo inician un proceso de introducción al sector popular y solidario y es posible que en el futuro se constituyan en protagonistas de dicho sector. Por último se puede afirmar que las vocaciones productivas provinciales que se comparten favorecen la asociatividad y la posible estructuración de instituciones asociativas de mayor cobertura y capacidad de gestión.

Bibliografía.

- Coraggio, José Luis. 2015. Economía social y solidaria en movimiento. IAEN. Quito. Ecuador.
- Coraggio, José Luis. 2015. Economía social y solidaria. IAEN. Quito. Ecuador.
- Coraggio, José Luis. 2013. Fundamentos de economía social y solidaria IAEN. Quito. Ecuador.

- Salgado, Edgar. 2008. Nueva visión de la economía solidaria. Periódicas Ltda. Bogotá D. C.
- Rosales, Ramón, 1997, “La asociatividad como estrategia de fortalecimiento de las pymes”, en Sela, capítulos julio–septiembre
- Franco Clavijo, Juan Bautista, Asociatividad empresarial camino a la competitividad, http://www.aciem.org/bancoconocimiento/M/Mem_AsociatividadEmpresarial_caminoalacompeti/ASOCIATIVIDAD%20EMPRESARIAL%20CAMINO%20A%20LA%20COMPETITIVIDAD%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D.pdf.
- Jácome, Victor. 2016. Economía social y solidaria: reflexiones desde sus actores. IAEN. Quito. Ecuador.
- Jácome, Victor. 2014. Introducción a la economía social y solidaria. IAEN. Quito. Ecuador.
- Lizeth Gómez, Asociatividad empresarial y apropiación de la cadena productiva como factores que impulsan la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas: tres estudios de caso http://www.pa.gob.mx/publica/rev_47/an%C3%A1lisis/asociatividad_empresarial.pdf
- Mónica G. Liendo Adriana M. Martínez Sextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre de 2001. 311 Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/8044/Liendo,%20Martinez_asociatividad.pdf?sequence=2
- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2011)
- Porter, Michael, 1991, Ventaja competitiva de las naciones, Vergara, Buenos Aires, 1^a

- Economía social y solidaria en movimiento. José Luis Coraggio (organizador). IAEN. 2015. Quito Ecuador.
- Nueva visión de la economía solidaria. Edgar Salgado. Periódicas Ltda. 2008. Bogotá D. C.
- Fundamentos de economía social y solidaria. José Coraggio. IAEN. 2013. Quito Ecuador.
- Introducción a la economía social y solidaria. Víctor Jácome. IAEN. 2014. Quito Ecuador.

CAPÍTULO III

DESARROLLO SOCIAL, EN RELACIÓN A LA INFORMALIDAD LABORAL –EMPLEO

Jorge Miranda Realpe²⁰

Problemática social en el desarrollo de la zona de frontera

En la actualidad la provincia del Carchi al estar en la zona de Frontera presenta altos índices de informalidad laboral y mínimas oportunidades de empleo para sus habitantes. La pobreza y pobreza extrema es uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo en relación a la calidad de vida de la población. El (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, 2014) indica que la incidencia de pobreza por ingresos fue de 39,6% en la zona de frontera, mientras la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI) presenta un promedio de incidencia de 18.7% en la Zona 1 del Ecuador. Esto demuestra la vulnerabilidad social que se vive en los sectores fronterizo, lo que requiere de un establecimiento de agenda y metas comunes que permitan tener niveles de equidad territorial para un mejoramiento en las condiciones de igualdad social, hegemonía de clases, mejor mercado de trabajo y preparar al capital humano que permita reducir la pobreza y marginalidad económica y comercial en la frontera.

La informalidad que se presenta en relaciones de empleo en los casos en que existan, se basa más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales”, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2009).

Según (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2016), el sector informal lo componen las personas ocupadas que trabajan en establecimientos con menos de 10 trabajadores o menos, que no tienen RUC (Registro Único de Contribuyentes) o no tributan bajo el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), tampoco llevan registros contables completos.

En el 2012 la tasa de ocupación en el sector informal de la frontera de Ecuador fue del 52,7% mientras que el desempleo juvenil (18 a 29 años) es de

8.5 %; en relación a Colombia en caso del Departamento de Nariño, la tasa de subempleo fue de 38.9%, la de desempleo estuvo en 12.6%.



Figura 1. Tasa de desempleo y subempleo para la población mayor de 12 años en la zona urbana y mayor de 10 años en la zona rural de Nariño. 2000 - 2012 y prospectiva a 2017. Fuente DANE

El principal problema que se presenta en la zona de frontera es la actividad ilegal de contrabando, no existe un verdadero valor agregado que permita a este sector de la población poder mejorar sus condiciones de vida. Las actividades principales del lado ecuatoriano son agrícolas y pecurias, las mismas que representan el 27,02%; el comercio al por mayor y menor representa el 13,76; del lado Colombiano el comercio al por mayor y menor representa el 13,76%, le sigue la industria manufacturera con 8,54% y la construcción con el 5.43%, no quedándose atrás las actividades de agricultura, ganadería, casa, silvicultura y pesca (Nariño:10,6% y Putumayo 4.3%) (Senplades - DNP - PFP, 2014 - 2022).

En un análisis de Flasco sede Ecuador, Frontera (2011) manifiesta que la economía de frontera integra dos o más economías asimétricas por ser funcionales entre sí, gracias a que: lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá o lo que tiene precio mayor acá es menor que allá; por ello hay un flujo mercantil que genera un sistema de ilegalidades donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes.

Es por eso que realizar un análisis sobre la informalidad laboral en la zona fronteriza es importante, puesto que representa un porcentaje alto en las actividades económicas de cada país, La OIT definió la informalidad como

toda actividad que evade impuestos y no se somete a la regulación estatal.

Nivel de formación académico y el desarrollo fronterizo

Adicionalmente la pobreza y el subempleo es una de las consecuencias por falta de acceso a: educación, salud, vivienda y otros; determinantes vinculados al desarrollo social y de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población.

La educación en sus diversos niveles es imprescindible para desarrollar aptitudes, generar capacidades creativas, inspirar logros, construir emprendimientos para enfrentarse positivamente a un medio social e integrarse; además esta estrechamente vinculado al desarrollo del potencial de los individuos como agentes económicos y la materialización de mejores oportunidades.

Según (OCDE/CEPAL/CAF, 2016), manifiesta:

El progreso social y económico de las últimas décadas ha elevado las expectativas de los jóvenes en América Latina. Sin embargo, un 64% de ellos – más de 100 millones – vive aún en hogares pobres o de clase media vulnerable, con acceso limitado a servicios públicos de calidad, con tasas de ahorro muy bajas, y con pocas perspectivas de movilidad social. Dos de cada diez jóvenes latinoamericanos trabajan en el sector informal, y otros dos ni trabajan ni estudian, ni reciben algún tipo de formación. La situación es aún peor para las mujeres jóvenes. Esta realidad socio-laboral contrasta con las expectativas generadas en las últimas décadas, lo que ha generado insatisfacción ciudadana y menos confianza en las instituciones democráticas.

Ecuador y Colombia han estado estrechamente ligadas sobre todo en su zona fronteriza. A lo largo de la historia, estos países han gozado de una convivencia pacífica y buenas relaciones con excepción de algunos altibajos. Esto se debe a que, además de compartir una historia tienen culturas y geografía similares, en la zona de frontera entre ambos países cada día es más dinámico y se pierde esa línea divisoria entre un país y otro.

En Ecuador, la informalidad laboral es de 32,6% según la última Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo (ENEMDU) 2016, según la entidad, son quienes constituyen una empresa que no tiene Registro Único de Contribuyentes (RUC) o que no tributa bajo el Régimen Impositivo

Simplificado Ecuatoriano (RISE); en Colombia alcanza el 45,7%, esto según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2016, tomando en cuenta que los considera informales a los trabajadores que no cuenta con seguridad social.

En Ecuador el número de personas egresadas de las universidades es de 531.467 jóvenes, y en Colombia 1'440.133, de los cuales una gran parte de ellos se encuentran dentro del mercado laboral informal.

La informalidad laboral en la frontera norte, Tulcán - Ipiales, es un problema que persiste, según la investigación realizada por (Mosquera & Forero, 2014), se indica que existe una serie de factores que influyen, entre ellas está el nivel de instrucción de las personas, el crecimiento de jóvenes cabezas de hogar de donde se desprende el desinterés de los mismos por continuar sus estudios; en la zona frontera norte también influye la cultura arraigada del contrabando, esto debido a que no existen suficientes fuentes de trabajos, las políticas estatales que no son flexibles para las empresas contratantes.

La falta de experiencia y un capital social precario, dificultan que los recién egresados de las instituciones de educación superior obtengan trabajo, la competencia ha crecido por el aumento de egresados universitarios.

Tulcán como Ipiales tiene una población y economía que se parecen mucho, incluso en su cultura, según datos estadísticos del INEC (2010) Tulcán tiene una población de 86.948 habitantes; la Población Económicamente Activa (PEA), alcanza un 66.10% de informalidad; el nivel de educación superior alcanza el 8,3% de la población hasta los 24 años; el analfabetismo es del 6,2%; el estado civil de la población es de: casados 39,8% y en unión libre 11,9%. El Ipiales según el DANE (2010) la población es de 123.341 habitantes, el 50% de las personas en edad de trabajar, están en la informalidad; el nivel de educación superior y post grado es del 7,5%; el analfabetismo es del 8,6%; el estado civil casados es de 32,7% y en unión libre 15,7%. Es necesario analizar en qué medida la formación académica de los trabajadores incide en la informalidad laboral, con el propósito de realizar un diagnóstico y relacionar la educación recibida con la inserción en el mercado laboral formal.

En la Zona de integración fronteriza en el Ecuador, según (Senplades - DNP - PFP, 2014-2022) se puede decir que entre 2006 y 2012 las tasas de asistencia a educación general básica media de 9 a 11 años de edad fue de 79.6%, en tanto que la de asistencia a educación general básica superior de 12 a 14 años, registró 69.4% para ese mismo período. Por su parte, la tasa neta

de asistencia a Bachillerato en la ZIF de Ecuador, fue 59%³⁹. En general, la tasa de asistencia neta en educación básica para la población de 5 a 14 años fue 94.2%.

En el caso de la ZIF colombiana, en 2012 la tasa neta de asistencia en educación primaria para los niños y niñas de 7 a 11 años fue de 78.35%. Para ese mismo período, la tasa de asistencia de educación básica para la población de 12 a 15 años fue de 55.5% y la tasa de asistencia en educación media para la población de 16 a 17 años fue de 26.43%.

La educación básica y media se indica que se ha fortalecido a través del funcionamiento de 12 bibliotecas abiertas a la comunidad en zona de frontera ecuatoriana; se ha efectuado el intercambio de textos en educación intercultural bilingüe, documentos sobre bibliotecas y estándares de infraestructura en la región.

En relación a la educación superior al 2010, la tasa correspondiente a la ZIF ecuatoriana fue de 15.83%. Se ha buscado promover a través del desarrollo de programas y actividades de cooperación que permitan a la ciudadanía de ambos países llevar a cabo programas de posgrado en las instituciones de educación superior con reconocimiento internacional.

Por otro lado se ha logrado el acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos profesionales y grados académicos de estudios superiores entre Ecuador y Colombia y el Convenio Marco de Colaboración Interinstitucional entre el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de la República de Ecuador (CEAACES) y el Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia.

La falta de oportunidades laborales obedece al entorno económico en las grandes ciudades que son las más pobladas y con mayor migración rural, pero también inciden los niveles de educación. A menor educación peores condiciones laborales. El informe de la OIT (2013) también reporta que dos de cada tres empleados informales tienen baja instrucción, las mayores tasas de informalidad se observaron en los trabajadores independientes, a estos le siguen los domésticos y los de las microempresas con menos de 10 trabajadores. Los jóvenes y las mujeres son los que enfrentan más esta condición laboral, la mayoría de estas personas están casadas o son cabezas de hogar.

El municipio de Ipiales constituye la frontera con la República de

Ecuador con un mayor dinamismo de intercambio comercial, tanto a nivel regional como internacional.

En efecto, las unidades Económicas regionales que se extienden a ambos lados de nuestra frontera, a diferencia de lo que ocurre en el interior de los dos países, constituyen zonas de intersección de las dos economías, este hecho hace que el comportamiento de los agentes económicos en áreas de frontera tenga características peculiares y que las actividades estén sometidas a mayores riesgos, favoreciendo negocios especulativos.

Los negocios informales en la ciudad de Tulcán, han tenido un crecimiento importante, debido a que no existen las fuentes de trabajo formal. El trabajo informal ofrece a las personas una fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades más básicas.

Se pretende con la investigación analizar qué proporción de informalidad laboral y empleo existe de acuerdo a la formación académica en la zona fronteriza de Tulcán – Ipiales. La información que se obtenga de la investigación, puede ser de utilidad para conocer los factores que influyen en el problema del crecimiento de la informalidad laboral.

Los programas de intercambio de trabajo

Para (Ruiz, 2014), los programas de trabajo interculturales ofrecen empleo y educación. La bolsa de trabajo ofrece tanto beneficios educativos como económicos. Con estudiantes y no estudiantes que buscan trabajo en el extranjero, los programas de intercambio de trabajo complementan este interés y dan a los empleadores extranjeros un acceso más fácil a los que buscan empleo en el extranjero.

La falta de estímulos y promoción de actividades laborales no se desarrolla en función de necesidades de los habitantes de la zona, lo que genera condiciones inadecuadas para un desarrollo transfronterizo.

Un proceso de internacionalización de oportunidades laborales se torna complejo, se debe tomar en cuenta aspectos económicos, sociales y culturales de cada región, los limitados conocimientos en esta problemática influyen significativamente en la relación de trabajo en la zona de integración.

La implementación de un proceso de internacionalización necesita

conocer a fondo la situación laboral de los países involucrados en tal proceso, la ejecución de este tema se convertirá en una de las principales salidas para el crecimiento laboral, que cada vez se hace más exigente ante la constante demanda de plazas de trabajo, y al no existir mayor desarrollo empresarial en esta zona se limitaría las oportunidades, existiendo mayor número de población económicamente inactiva.

Un programa de intercambio brinda facilidades a sus beneficiarios, principalmente porque tiene la oportunidad de ampliar sus conocimientos y tolerancia por otras culturas y personas, así mismo ampliar sus horizontes sociales.

La importancia de la internacionalización de oportunidades laborales en una zona de integración se debe a la progresiva apertura de fronteras y de nuevas ofertas de trabajo en el mercado. En el presente proyecto de investigación se pretende analizar el nivel de oportunidades de trabajo que existen en el entorno transfronterizo en lo que respecta a estudiantes y nuevos profesionales, en el desarrollo de los sectores estratégicos de frontera. Con el objetivo de mejorar las relaciones laborales entre los dos países Ecuador y Colombia; se pretende enlazar esfuerzos que propicien una integración regional, promoviendo el mejoramiento constante de actividades económicas, sociales y culturales de ambos países.

De existir un proceso de internacionalización en la zona, los beneficios que esto traerá consigo serán diversos, ya que al brindar una oportunidad de trabajo tanto en empresas públicas y privadas de la región, se contribuye a un dinamismo económico constante, al mejoramiento de capital humano que conduce al incremento en la productividad, además los beneficiarios adquirirán conocimientos y experiencia laboral, en cuanto a equidad laboral, las mujeres obtendrían el mismo reconocimiento de trabajo.

Agenda territorial conjunta, entorno a la problemática Social de Frontera

Ecuador y Colombia firmaron un plan binacional de integración fronteriza 2014 – 2022, en donde se planteó una agenda que permita mejorar la problemática social de frontera, para esto se promulgaron diferentes políticas como son:

- Garantizar los derechos de acceso a educación, salud, vivienda,

agua potable y seguridad social, para la erradicación de la pobreza extrema.

- Generar mecanismos de diálogo social, participación ciudadana y corresponsabilidad en la construcción, implementación y seguimiento a las acciones de las instituciones del nivel central y de los distintos niveles de gobierno, enfatizando la cohesión social y la vida en convivencia.
- Fortalecer el sistema educativo, la investigación, el desarrollo científico y tecnológico, y la generación de capacidades y conocimiento, para la satisfacción de necesidades y transformación productiva.
- Implementar una estrategia de cierre de brechas que permita reducir las disparidades de la ZIFEC especialmente en aspectos socioeconómicos de impacto poblacional.

Con las políticas planteadas, se estable para el 2017 reducir en la zona de frontera:

- La pobreza por ingresos del año 2013 de 36,9 % a 32,3 por parte de Ecuador y del año 2012 de 50,8% a 44,7% del lado de Colombia.
- Pobreza extrema del año 2013 de 15.3% a 8.6 en el Ecuador; del año 2012 de 17.2% a 13 % en Colombia.

Para el 2017 se desea entre los dos países, alcanzar una cobertura del 90% en la Educación Básica (5 – 14 años de edad).

Con esto se busca adicionalmente: disminuir la incidencia de la informalidad en territorios de frontera, impulsar y dinamizar la economía popular y solidaria a través del fomento productivo y comercialización directa desde productores a consumidores, fortalecer las capacidades y potencialidades fronterizas para el desarrollo de un turismo ético, responsable, sostenible e incluyente con énfasis en estrategias de turismo binacional, generar y consolidar mecanismos para la transferencia de tecnologías y la innovación a lo largo de los procesos productivos.

Las metas en tema de empleabilidad dentro de los acuerdos gubernamentales están:

- Reducir la tasa de desempleo del año 2013 del 5.8% a 3.4% en el 2017 en el Ecuador; del 12.6 % en el año 2012 a 10% en el 2017 en Colombia.

Ver Figura 2.

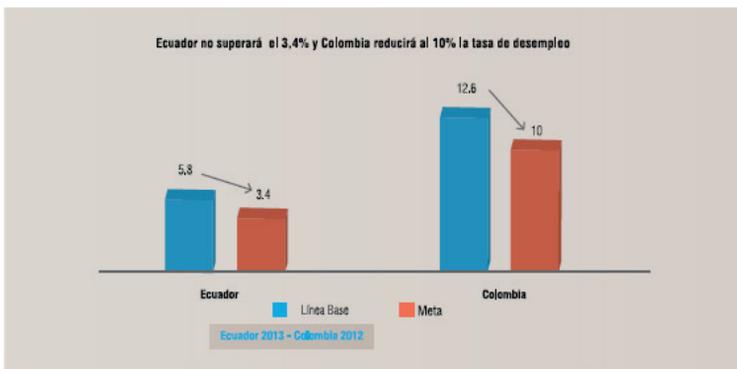


Figura 2. Tasa de desempleo, Fuente Semplades 2014

- Reducir el subempleo al año 2017 en 43.9 en el Ecuador, y en Colombia al 35%. Ver Figura 3

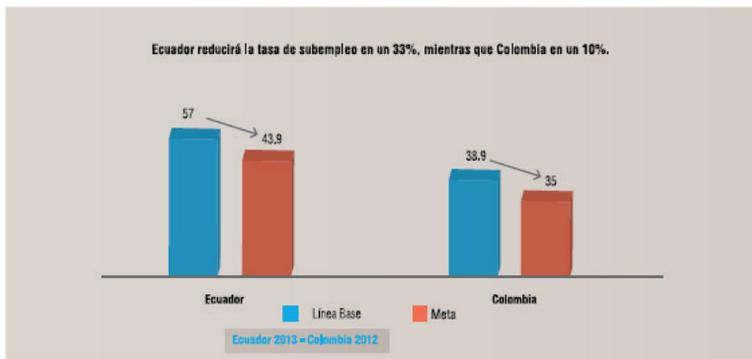


Figura 3. Tasa de subempleo. Fuente Semplades 2014

Por lo que se puede apreciar, la pobreza es uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población. De acuerdo a la encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU, 2012), publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la incidencia de la pobreza por ingresos fue de 39.6% en el Ecuador, Para el Departamento de Nariño, Colombia, este porcentaje fue de 50.8% en 2012. Por su parte la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI) presenta

un promedio de incidencia de 18.7% en la zona 1 de Ecuador, en Nariño la extrema pobreza por ingresos alcanzó el 17.2%.

Esto demuestra con claridad la vulnerabilidad social en que viven los sectores fronterizos; convirtiéndose en un proceso complejo que requiere mayor esfuerzo por todos los involucrados para realizar una verdadera integración fronteriza, las agendas que se establezcan tienen que tener metas comunes que permitan tener niveles de equidad territorial y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para poder mejorar el subempleo y hablar de una integración, se puede aprovechar la oportunidad de una internacionalización de Oportunidades Laborales.

Según (Bischof, Meléndez, Guíu, & Godoy, 2009) indica, que la internacionalización del derecho del trabajo, son reglas adoptadas por países para regir de modo más uniforme las relaciones jurídicas laborales de cada uno de ellos.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) quien constituye parte esencial de la reglamentación internacional sobre el trabajo adoptada por la Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Comunidad Europea entre otros, han sido precursores de los mejores beneficios tanto para patronos como para trabajadores, el establecimiento de las mejores condiciones de trabajo, inspirados en los principios fundamentales del Derecho del Trabajo. Esta organización lleva a cabo el Código Internacional del Trabajo el cual es una recopilación ordenada y sistemática de los convenios y recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Su contenido es sobre: Condiciones de Trabajo, salario, reposos, higiene y seguridad, política y seguridad social.

Aprovechar las oportunidades laborales especialmente cuando se trata de internacionalizarse va más allá del simple hecho de estar presente en el otro lado de la frontera en un puesto de trabajo, la internacionalización genera ventajas que van desde el aporte del conocimiento del que se movilizará a la vecina región, hasta lazos de integración en la zona fronteriza, constantemente se escuchan problemas laborales que persisten día tras día, por falta de condiciones y de convenios que relacionen a Ecuador y Colombia, de aquí la importancia de generar interacción en cuanto a relaciones de trabajo; para esto hay que tomar en cuenta factores que determinan si existe algún tipo de

restricción (por falta de leyes, por ejemplo) que puedan retrasar o impedir dicho proceso.

Para laborar en el Ecuador por parte de personas extranjeras según el (Ministerio de Trabajo, 2016) menciona, tal como lo dispone el artículo 5 de la LOSEP y el 4 de su Reglamento, las personas extranjeras que presten sus servicios en el sector público, deben obtener una autorización laboral, para lo cual desde el 23 de enero de 2015 se publicó el Acuerdo Ministerial 006 en el Registro Oficial Suplemento 423, y se expide el Instructivo para la autorización laboral de personas extranjeras para prestar sus servicios en el sector Público, en el que se dispone que las unidades de administración de talento humano (UATH's) son las encargadas de obtener las autorizaciones laborales de las personas extranjeras que ingresen al sector público, para lo cual deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Acuerdo Ministerial 006 (Sector Público)
 - o Requisitos para obtención de Autorización Laboral:
- Solicitud disponible en la página www.trabajo.gob.ec;
- Copia del pasaporte, copia de visado vigente y copia cédula en caso de tenerla;
- Informe técnico (Revisar Guía de Informe Técnico).

Adicionalmente la contratación extranjeros/as en el sector privado, los procedimientos para contratación de personas extranjeras fueron modificadas conforme la derogatoria del Artículo 560 del Código de Trabajo y el Acuerdo Ministerial 126 del Ministerio del Trabajo, de tal forma que las personas extranjeras que desean trabajar en el sector privado en el Ecuador, no requieren autorización laboral, incluidos los y las artistas extranjeras que realizarán un evento artístico.

Conforme lo disponen los artículos 6 y 9 de la Ley de Justicia Laboral los contratos de trabajo ya no requieren ser registrados ni legalizados en el Ministerio del Trabajo, por lo que para poder trabajar sólo se necesita:

1. Contrato de trabajo debidamente firmado entre las partes;
2. Aviso de entrada al IESS; y,
3. Visa de trabajo de ser necesario

Para aplicación de estos dos tipos de visados es necesario que el Empleador esté al tanto de la obligatoriedad de dar cumplimiento al numeral

II del artículo 33 del Reglamento a la Ley de Extranjería, mismo que establece que el 80% del personal de la empresa deberá ser ecuatoriano.

Las personas extranjeras que aún no cuentan con cédula de identidad o de ciudadanía deben estar igualmente afiliadas al IESS tal como los y las ecuatorianas al momento de iniciar una relación laboral, para ello deberán obtenerse un código de afiliación para él o la extranjera, con el cual el empleador deberá gestionar el respectivo aviso de entrada.

Cabe mencionar que las todas las personas en movilidad humana, conforme lo dispone el artículo 9 de la Constitución, sean estas inmigrantes con o sin cédula de identidad, personas refugiadas o solicitantes de refugio y las personas ecuatorianas en el exterior, tienen los mismos derechos y obligaciones que las personas ecuatorianas en territorio Ecuatoriano, es decir que tienen derecho a una afiliación social, reconocimiento de decimotercera y decimocuarta remuneraciones, vacaciones y utilidades, acceso al sistema financiero (apertura de cuentas bancarias), entre otros.

Existen organismos en el Ecuador que amparan con sus leyes tanto a personas extranjeras dentro del país y ecuatorianos fuera del mismo, los cuales tienen los mismos derechos y obligaciones en el país de estadía u origen; los mismos que aportan en el desarrollo de los distintos ámbitos. En lo laboral la contratación de extranjeros/as en las distintas plazas de trabajo obtienen los beneficios legales al prestar sus servicios tanto en empresas públicas como privadas.

Definición de Trabajo

Para (Cabanelas, 2003) dice que el trabajo es “el esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción u obtención de la riqueza” (p.387). Trabajo es un esfuerzo que hace una persona al prestar sus servicios ya sea humano, físico o intelectual según el tipo el tipo de obra que requiera la empresa, donde las partes se benefician mutuamente cumpliendo los objetivos propuestos de la empresa o negocio.

Jornada Laboral

Para (Manent, 2015)” Es el tiempo trabajado por el empleado a lo largo del día. La duración de la jornada de trabajo será la pactada en los convenios colectivos o en el contrato de trabajo”.

Es el tiempo que invierte una persona en una actividad o labor aplicando aptitudes, actitudes, habilidades en la realización de la misma a cambio de una remuneración mensual, este tiempo se define mediante una contratación laboral donde interviene el empleador y el empleado.

Tabla 1: Derecho comparado en Materia Laboral en Ecuador y Colombia

Jornada	Ecuador	Colombia
Legal:	Estipulada por ley, ocho horas diarias y máximo cuarenta semanales	Estipulada por ley, ocho horas diarias y máximo cuarenta y ocho semanales
Contractual:	Estipulada libremente entre las partes siempre que no contradiga los máximos legales.	Estipulada libremente entre las partes siempre que no contradiga los máximos legales.
Extraordinaria:	Autorizada ocasional o permanentemente para realizarse en días sábados, domingos o festivos.	Autorizada ocasional o permanentemente para realizarse en días sábados, domingos o festivos. No pueden exceder de doce horas semanales
Diurna:	Comprendida entre las seis horas y diecinueve horas del mismo día laborable.	Denominada ordinaria. Comprendida entre las seis horas y las veintidós del mismo día.
Nocturna:	Comprendida entre las diecinueve y seis horas del día siguiente. Pagado con un recargo del 25% sobre el valor del trabajo diurno.	Comprendida a partir de las veintidós horas hasta las seis horas del día siguiente, en un período de máximo ocho horas diarias; y, cuarenta y ocho horas semanales. Pagado con un recargo del 35% sobre el valor del trabajo diurno

Mixta:	Comprendida en horas establecidas para la jornada diurna así como en horas de la jornada nocturna. El recargo del 25% aplicará sólo sobre las horas laboradas en el período establecido para la jornada nocturna	No existe como tal una jornada mixta, pero existe una jornada especial de 36 horas, en las cuales se laboran horas comprendidas para la jornada nocturna, así como diurna, sin que aplique ningún recargo.
---------------	--	--

Fuente: Pablo Moncayo abogado de los tribunales y juzgados de la República

Elaborado por: Autor

Antecedentes Investigativos

Para respaldar la investigación, se toma en cuenta diferentes documentos, principalmente basados en los que a continuación se detalla:

Primer antecedente

Se ha desarrollado un análisis con el fin de realizar una aproximación a la medición de la informalidad con el fin de obtener resultados con una amplia cobertura geográfica y obtener además una ventaja fundamental como es lograr la más completa información sobre un hogar, lo que permite enriquecer el análisis desde diferentes perspectivas.

Autor: Departamento Administrativo Nacional De Estadística – DANE

Tema: “Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada De Hogares – GEIH”. Año: 2009

Citación: (Departamento Administrativo Nacional De Estadística – DANE, 2009) “METODOLOGIA INFORMALIDAD GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES – GEIH”.

Objetivo general:

Proporcionar información básica sobre el tamaño y la estructura de la población ocupada en empresas de hasta cinco trabajadores, así como las características sociodemográficas de esta población.

Comentario:

El análisis realizado se lo hizo al empleo informal y al sector informal que es medido por micro establecimientos donde se toma las características de las unidades de producción (empresas) en las que se realizan estas actividades. Basándose en datos analizados para lograr dar una aproximación. Como lograr la medición tomando en cuenta algunas ciudades metropolitanas de Colombia.

Segundo antecedente

Con el fin de conocer a fondo las causas económicas y sociales que ha provocado el ejercicio de actividades ilegales y de cómo la población involucrada ha vivido los riesgos que han afectado tanto en el factor económico como su propia integridad, han realizado un análisis para describir la problemática económica y social del mercado ilegal de combustible en el municipio de Ipiales e identificar causas y efectos que ha provocado dicha situación.

Autor: Jury Suley Tenganán Recalde

Citación: Tenganán, J. (2013). ANALISIS SOCIOECONOMICO DE LAS PERSONAS DEL MUNICIPIO DE IPIALES QUE SE DEDICAN AL COMERCIO ILEGAL DE COMBUSTIBLE DE PROCEDENCIA

Tema: “Análisis socioeconómico de las personas del municipio de Ipiales que se dedican al comercio ilegal de combustible de procedencia ecuatoriana”.

Comentario:

En el análisis socioeconómico realizado, se presenta al contrabando como la actividad ilegal que ejercen cierto grupo de personas, donde se destaca a la madre soltera, estudiantes, ancianos que pertenecen a estratos bajos, esta ilegalidad tienen consecuencia tanto regionales en la economía y también consecuencias en cada persona, ya que genera enfermedades, encarcelamiento entre otros, por eso es importante que los organismos publiquen, realicen controles más frecuentes para evitar este tipo de comercio.

Tercer antecedente

Este documento hace un comparativo entre las condiciones económicas regionales que ha tenido el departamento de Nariño frente al comportamiento de los indicadores macroeconómicos que registran estadísticamente las instituciones nacionales (DANE, DIAN) del suroccidente colombiano. El comercio binacional de productos de consumo por la frontera sur, ha generado variaciones en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), la inflación, la tasa de desempleo, la revaluación y devaluación del peso colombiano frente al dólar.

Autor: Manuel Iván Ortiz Ramos

Citación: Ortiz, M. (2012). Análisis económico regional del comercio fronterizo colombo-ecuatoriano en función de los indicadores macroeconómicos nacionales. Universidad de Nariño. Colombia.

Tema: “Análisis económico regional del comercio fronterizo colombo-ecuatoriano en función de los indicadores macroeconómicos nacionales”. Año: 2012

Comentario:

La economía ecuatoriana desde hace algunos años está moviendo la actividad comercial en la zona de Nariño, donde esta aporta a la economía del país, pero también se presentan casos de informalidad la cual solo genera pérdida en el desarrollo, no obstante con la investigación realizada se determina que el bajo progreso de la ciudad se debe al poco desarrollo de las unidades productivas, la dependencia del sector terciario y la alta informalidad empresarial.

Cuarto antecedente

Tema: INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO
Autores: Argélia Magdalena Bischof, Dianel Yndira Meléndez, Raphaela Nebraska Guíu, Jhonny Alexander Godoy Año de Publicación: 2009

Comentario:

Este documento describe la realidad actual y el cambio constante en la economía, se puede evidenciar la importancia de la internacionalización dado que se vuelve necesaria debido a que los mercados laborales se hacen cada vez más competitivos, además destaca que debe conocerse a fondo las diversas posibilidades de contratación laboral

Quinto Antecedente

Tema: INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO EN LA FRONTERA COLOMBO ECUATORIANA

Autor: Alba Jakeline Ruano Jiménez

Año de Publicación: 2012

Comentario:

El presente artículo describe un análisis sociológico de procesos de inserción laboral que se basan en promover el empleo y el apoyo a la creación de nuevos puestos de trabajo, se da a conocer que la ciudad de Ipiales al tener una ubicación fronteriza es paso obligado a la zona interna del país y hacia Ecuador, por lo que esta ciudad tiene dinámicas sociales, laborales y económicas además del desarrollo de actividades comerciales del sector formal e informal a pequeña o a gran escala.

Sexto Antecedente

Tema: PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR-COLOMBIA 2014-2022

Autor: Senplades

Año de Publicación: 2014

Comentario

Este plan se establece como una forma de integración entre los vecinos países, se da a conocer que la ZIF es un espacio para compartir los intereses

comunes, el principal objetivo de este plan es plantear las principales directrices o estrategias que permitan alcanzar el buen vivir y la prosperidad de los habitantes que se encuentran en la ZIFEC.

Séptimo Antecedente

Tema: Análisis de los negocios informales en la economía ecuatoriana y su transición a la formalidad.

Autor: Diego Sebastián Rodríguez Sandoval

Año de publicación: 2011.

Comentario

Se establece las razones de la creación y existencia de negocios informales en la economía ecuatoriana, sus características y su transición a la formalidad. Se determina la importancia del sector informal en la economía ecuatoriana. Se establece los beneficios y las limitaciones para el sector informal al trasladarse a la parte formal de la economía. Determina los pasos necesarios para que las empresas pertenecientes al sector informal puedan trasladarse al sector formal.

Metodología

Para el diagnóstico situacional, la investigación se basa en:

Enfoque cualitativo y cuantitativo:

El enfoque cualitativo nos será útil para poder interpretar información que por su naturaleza no puede ser expresada de forma numérica, tal es el caso de: la discriminación laboral de género, las opiniones de las personas referente a la afiliación a los sistemas tributarios de Ecuador y Colombia, nivel de formación académica, entre otros. Nos ayudará a profundizar información sobre experiencias, opiniones, hábitos, culturas, maneras de pensar y de proceder de las personas involucradas en el proyecto, para finalmente analizar, interpretar y diagnosticar datos que nos permitirán reflejar una situación concreta de lo actual con respecto a la internacionalización del empleo; el enfoque cualitativo en donde se interpretará la información que no puede ser expresada en forma numérica como es la discriminación laboral de género;

Con el enfoque cuantitativo se pretende medir en que porcentaje influye la informalidad laboral en el desarrollo de la zona fronteriza Túcán-Ipiales, específicamente en el sector comercial.

Modalidad de campo, documental y bibliográfica

La modalidad de investigación es:

De campo, que permite conseguir datos de primera mano, utilizando la encuesta como técnica principal donde se pretende obtener información sobre la informalidad de parte de los comerciantes, y estudiar la situación fronteriza para poder realizar un diagnóstico.

Documental, se investiga lo relacionado al entorno de la informalidad laboral en la frontera Túcán-Ipiales, para lo cual se revisará libros, folletos, trípticos, revistas, diarios, internet, fotografías, repositorios de entidades públicas, para conocer sobre el tema y a la vez tener una visión amplia de todos los factores que involucran las variables que permita desarrollar la investigación.

Bibliográfica, para poder fundamentar de manera científica el presente plan de investigación se convierte en indispensable apoyarse en textos científicos de autores reconocidos que permita identificar el conocimiento real y significativo del tema a tratarse, con lo cual se podrá generar criterios con fundamentación científica, filosófica y legal.

Investigación descriptiva y exploratoria

Descriptiva, a través de este tipo de investigación se desea llegar a conocer la situación predominante en la zona de frontera por medio de conocer mejor a: personas, procesos, relaciones, actividades sociales y laborales que existan. Con la ayuda de esta investigación se logra responder a varias interrogantes: quién, qué, dónde, por qué, cuándo y cómo; además se permita identificar si existe una relación entre las variables de estudio.

Exploratoria, se irá más allá de un simple acercamiento en torno al tema

de estudio, se analizarán las causas que se encuentran detrás de este. Mediante el uso de esta investigación se analizará lo que realmente está pasando en la frontera entorno a los temas de estudio.

Resumen

La Provincia del Carchi presenta altos índices de informalidad laboral y mínimas oportunidades de empleo. La pobreza y pobreza extrema es uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo en relación a la calidad de vida de la población. La informalidad que se presenta en relaciones de empleo en los casos en que existan, se basa más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales”, (Departamento Administrativo Nacional De Estadística, 2009).

El principal problema que presenta la zona de frontera es la actividad ilegal de contrabando, no existe un verdadero valor agregado que permita a este sector de la población poder mejorar sus condiciones de vida.

La pobreza y el subempleo es una de las consecuencias por falta de acceso a: educación, salud, vivienda y otros; determinantes vinculados al desarrollo social y de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población.

Los negocios informales en la ciudad de Tulcán, han tenido un crecimiento importante, debido a que no existen las fuentes de trabajo formal. El trabajo informal ofrece a las personas una fuente de ingresos para satisfacer necesidades más básicas.

La implementación de un proceso de internacionalización necesita conocer a fondo la situación laboral de los países involucrados en tal proceso, la ejecución de este tema se convertirá en una de las principales salidas para el crecimiento laboral, que cada vez se hace más exigente ante la constante demanda de plazas de trabajo.

De existir un proceso de internacionalización en la zona, los beneficios que esto traerá consigo serán diversos, ya que al brindar una oportunidad de

trabajo tanto en empresas públicas y privadas de la región, se contribuye a un dinamismo económico constante, al mejoramiento de capital humano que conduce al incremento en la productividad, además los beneficiarios adquirirán conocimientos y experiencia laboral, en cuanto a equidad laboral, las mujeres obtendrían el mismo reconocimiento de trabajo.

Bibliografía

- Gálvez Pérez, T., & Díaz Andrade, E. (2015). Informalidad Laboral: conceptos y mediciones. Chile.
- Bernal, C. (2006). metodología de la investigación. In C. Bernal, metodología de la investigación (p. 56). Mexico: PEARSON educación .
- Bischof, A. M., Meléndez, D. Y., Guíu, R. N., & Godoy, J. A. (2009). Internacionalización del Derecho del Trabajo. Araure.
- Cabanellas, G. (2003). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Heliasta.
- Chiavenato, I. (2001). Administración de Recursos Humanos . Los Ángeles : McGRAW-HILL.
- Comunidad Andina. (2009). From <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>
- ConfeCamaras. (2017). From http://www.rues.org.co/rues_web/home/about
- Departamento Administrativo Nacional De Estadística. (2009). Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH. Bogotá: DANE.
- Exteriores, C. A. (2001). Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Venezuela .
- GRIDE. (2010). Tax Ecuador. Quito.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. (2014). INEC. Quito: INEC.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2016). Reporte de Economía Laboral. Quito: INEC.
- Jara, L. (2015). OBSERVATORIO ECONÓMICO SOCIAL. From <http://www.observatorio.unr.edu.ar/vab-valor-agregado-bruto/>
- Manent, M. (2015). Derecho. com. From http://www.derecho.com/c/Jornada_laboral
- Ministerio de Trabajo. (2016). Ministerio de Trabajo. From Ministerio de Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ec/autorizacion-laboral-de-personas-extranjeras/>
- Ministerio de Trabajo. (2016). Ministerio de Trabajo. From <http://www.trabajo.gob.ec/autorizacion-laboral-de-personas-extranjeras/>
- Mosquera, L., & Forero, V. (2014). Análisis de los factores que inciden en la dinámica empresarial de las ciudades de Ipiales y Tulcán (2010 – 2014). Ipiales: Ipiales.
- OCDE/CEPAL/CAF. (2016). Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento. Quito: CEPAL.
- Pérez, J., & Gardey, A. (2012). From <https://definicion.de/oportunidad/>
- Perfetti, M. (2017). MEDICIÓN DE EMPLEO INFORMAL Y SEGURIDAD SOCIAL. Bogota.
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronterizo de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. Estudios Políticos, 135-169.
- Ruiz, A. M. (2014). ehowenespanol.com. From ehowenespanol.com: http://www.ehowenespanol.com/programas-intercambio-laboral-lista_543933/
- Senplades - DNP - PFP. (2014 - 2022). Plan Binacional de Integración Fronteriza. Quito: Senplades.

- Senplades - DNP - PFP. (2014-2022). Plan Binacional de Integración Fronteriza. Quito: Senplades - DNP.
- SRI. (2017). From <http://www.sri.gob.ec/web/guest/rise>
- Trabajo, O. I. (2017). Organización Internacional de Trabajo . From Organización Internacional de Trabajo : <http://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang--es/index.htm>

CAPÍTULO IV

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Por: Wladimir Pérez

Introducción

Una de las características fundamentales de los Estados modernos es su enorme estructura organizacional, y por intermedio de las mismas se gestionan los servicios públicos, y se definen las políticas públicas bajo las órdenes de unas instancias políticas donde se toman las decisiones. A pesar de estar investidas de poder son organizaciones al fin, como tal tienen sus aciertos, expectativas, problemas y dilemas de carácter organizativos. Las organizaciones cuando son públicas tienen sus particularidades muy especiales lo que exigen un tratamiento específico y diferente en lo que respecta al de las organizaciones privadas. De tal manera que la presente investigación versara sobre las estructuras organizacionales de la instituciones públicas desde óptica teórica.

Las demandas de servicios públicos de manera eficiente, eficaz y transparente obligan a los gobiernos a reformarse constantemente, es por ello que el tema del mejoramiento continuo dentro del sector público viene dado por una relación permanente entre burocracia, servicios públicos y bienes públicos, los cuales de forma convergente ahora se les reconoce como programas de reforma del sector público. El disfuncionamiento del ámbito público es tarea de todos ya que nos afecta a todos, en tal sentido a los problemas públicos suelen denominarse de diferente manera que van desde: desburocratización,

Politólogo y Magister en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela). Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política y de la Administración, por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Madrid-España). PhD en Gobierno y Administración Pública, por la Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado como Profesor Titular dentro del área de conocimiento de Administración y Políticas Públicas en la Universidad de Los Andes, donde además fue el creador y coordinador del Doctorado en Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. En la actualidad se desempeña como Profesor Titular de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

reinención del gobierno, hasta aterrizar en el gerencialismo. Y no es más que poner énfasis para mejorar el diseño administrativo, el cual representa el andamio donde se edifica y se mantiene toda la infraestructura, educación, servicios sociales, atravesando por la defensa nacional, hasta llegar a la recaudación de impuesto. Todo este diseño o plataforma administrativa que denominamos estructuras organizacionales, es la que usamos para llevar a cabo la realización de esta extensa gama de actividades administrativas que reconocemos como gestión pública, pero para que estas estructuras funcionen se necesita de la burocracia. Estando caracterizada por reglas mundialmente estandarizadas de jerarquización, procesos, aplicación de reglas universales y discrecionalidad. El presente trabajo versa desde una perspectiva teórica la importancia que significa las estructuras organizativas para el buen funcionamiento de las organizaciones gubernamentales. Estudiar las organizaciones nos permite también diseñar nuevos modelos organizativos que podrían ser apropiados para combinar las distintas actividades que realizan las instituciones estatales para la satisfacción de las necesidades sociales.

Mintzberg sostiene que no existe un solo diseño organizativo adecuado para todo tipo de actividades realizadas en el sector público, y se corresponderá dependiendo de la función que cumpla con los ciudadanos, lo cual se ubicara de acuerdo al criterio de la prestación de las mismas, bien sea privada o pública. El gobierno por representar los intereses colectivos está en el deber legal de prestar por medio de las organizaciones servicios públicos de manera eficaz, eficiente y transparente. Sin embargo, no es tarea fácil lidiar con las organizaciones públicas, por el tema tan politizado que existen dentro del diseño de las estructuras organizativas públicas, en lo que respecta al mejoramiento de su capacidad para responder a los requerimientos de la sociedad. Los Estados por su heterogeneidad de sus acciones requieren de un proceso descentralizador, donde las estructuras organizativas deben estar dotadas de amplios márgenes de autonomías para ejecutar sus funciones. En suma, el tema sobre los estudios de las estructuras organizativas públicas es un tema escabroso y muy controversial el cual va requerir siempre atención especializada.

Una aproximación teórica

En el ámbito público, lo fundamental como campo de conocimiento

es la toma de decisiones enmarcada en una estructura de poder, y la disciplina encargada de estudiar la administración pública es la ciencia de la administración pública y tiene como objeto de estudios las organizaciones públicas y el fenómeno del poder. En tal sentido, el marco en el que se desarrolla la administración pública, es un inmenso universo organizacional que se enfoca dentro de un desarrollo general y particular, donde está intercalada por su movimiento, composición y matices. Pero dada la complejidad de las organizaciones públicas por estar imbuidas de poder y presencia en la sociedad, la hacen unas estructuras complejas donde se parten desde una reflexión relativa a las conexiones que hay entre el poder y la organización, por lo tanto hay que enmarcarlas en esa doble sentido. Es importante resaltar que el poder público requiere para su funcionamiento de complejos medios y estructuras materiales, financieras y personales para intervenir en la sociedad, mediante los bienes y servicios públicos. Más exactamente esta conexión entre organización y poder se da ya que la organización es la encargada de vertebrar todo el conjunto de capacidades humanas para que el poder pueda servirse de ellas.

Las diversas teorías que existen sobre el diseño organizativo, así como también las de la toma de decisiones surgieron desde que se dio la expansión y la fragmentación administrativa a partir del siglo XX. La ciencia de la administración pública se basa principalmente en el estudio de las organizaciones públicas, sin embargo por la dicotomía que existió entre la política y la administración freno su desarrollo como ciencia social e histórica, así como tampoco se logró recoger con suficiente empeño las enseñanzas y los aportes de la teoría de la organización, dado que la relación entre la teoría de la organización y la administración pública es más bien difícil. (Ramio, 2010, pág. 35 y 36). En la literatura organizativa que existe sobre el tema se sostienen la existencia de dos puntos divergentes en lo que respecta a la acostumbrada controversia entre la universalidad y la especificidad de las organizaciones. Hay una primera posición que sostiene que todas las organizaciones son esencialmente idénticas, dado que tienen elementos, características y problemas similares. La segunda perspectiva es inversamente proporcional a la primera, ya que consideran a las organizaciones diferentes, lo cual se requiere un trato, accionar específico y diferente, lo que dificulta las posibilidades de ser transferidas a otras realidades organizativas. La primera perspectiva es la dominante dentro del pensamiento organizativo aunque para Ramio existen ciertas reservas. Siguiendo con la posición de este public-administrativista

catalán, la teoría de la organización no solo abarca a las empresas, sino también a los partidos políticos, las asociaciones civiles, las iglesias y por supuesto a las administraciones públicas. Esta teoría en un primer momento sus modelos conceptuales e instrumentales eran también válidos y aplicables para cualquier organización. Pero esta perspectiva cambia parcialmente a raíz del surgimiento de la teoría de las contingencias, dado que esta percibe a las organizaciones como únicas ya que mantienen una original y particular forma en su entorno. (Cf, Ramio 2010, pág. 36).

La teoría de la organización es considerada por los expertos como confuso y fragmentado, y no nos debe sorprender por lo reciente de esta disciplina científica, y cuyo desarrollo teórico se le debe gracias al aporte de las ciencias empresariales y a la ciencia de la administración pública. Por la complejidad estructural de la teoría de la organización, dar una definición no es tarea fácil, ya que hay una clara dificultad entre la necesidad de especificar el objeto de las organizaciones, y la necesidad de delimitar lo que es teoría de lo que no lo es. En tal sentido, Ramio y Ballart delimita la definición en tres ámbitos: la primera por las finalidades, que sería la de considerar a ésta como una unidad social con unos objetivos específicos. La segunda, por el entorno que es todo aquello que se encuentra más allá de los límites formales de la organización y con el que ésta interacciona. Y la tercera por las interacciones entre los individuos, la cual es de las personas que las componen. (Cf. Ramio y Ballart 1993, pág., 21-22). En suma, es importante resaltar que la teoría de la organización, recluye diferentes teorías de la organización que se oponen entre sí, donde se exponen los principios de la buena organización.

El contexto organizacional de la administración pública

Una de las características más destacable en lo que respecta al mejoramiento de la administración pública lo representa las estructuras administrativas, dado que son el accionar de los órganos que instituyen todo un conjunto llamado sector público. Las mismas van de la construcción y mantenimiento de la infraestructura (red vial, hospitales, escuelas, oficinas gubernamentales y otros servicios sociales), pasando por la recaudación de los impuestos, la defensa nacional interna y externa, pasando por la creación y gestión de las organizaciones culturales. Para el diseño e implantación de todo este andamiaje que llamamos servicios públicos, o dicho en un concepto

nuevo sobre el proceso de producción de servicios el cual se le denomina la servucción, se requiere de una estructura burocracia caracterizada por un modelo jerárquico, estandarizado en los procesos y con reglas de aplicación universales discrecionales.

Dentro del contexto organizacional de la administración pública es perentorio analizar dos temas que están interrelacionadas, y que ocupan un lugar significativo en el marco de las principales perspectivas teóricas de los estudios de las organizaciones. La primera tiene que ver con la definición del término organización, la segunda es en torno a la vieja dicotomía entre organizaciones públicas y privadas. Es importante resaltar como elemento vinculante, que a principio del siglo XX se desarrolló la organización científica del trabajo, donde se vinculó los problemas del sistema productivo con la racionalización del sistema capitalista, demostrándose como la teoría de la burocracia se refiere básicamente a la racionalización del sistema estatal. Ese movimiento conocido como la administración científica tuvo un gran impacto en las técnicas de producción y de gestión de las empresas, así como también en los estudios de la administración pública en los Estados Unidos entre 1910 y 1950. En la segunda década del siglo pasado tanto en los EE UU, como en Europa se publicaron dos obras consideradas como clásicos, dado que fueron pioneras del movimiento racionalista técnico, conocida también como la organización científica del trabajo, (Taylor 1911) (Fayol 1917). Sin embargo la teoría de la organización no se desarrolla a partir de estos clásicos, ni tampoco con el surgimiento de la escuela de las relaciones humanas, que se desarrolló en los Estados Unidos y posteriormente se exporta a Europa, donde se pretendió corregir los excesos del “hombre maquina” que defendía la administración científica del trabajo, incorporándose el análisis de las motivaciones (factores afectivos y la moral de la fuerza del trabajo), para influir de manera determinante en la productividad.

La teoría de la organización comienza a desarrollarse es con la obra del politólogo premio nobel de economía (1978) Herbert Simon (1916-2001), el “Comportamiento administrativo”. Es un estudio de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones administrativas. Este politólogo norteamericano, sostiene que la toma de decisiones es el corazón de la administración, y que el vocablo de la teoría administrativa debe derivarse de la lógica y de la psicología de la elección humana, describe también a las organizaciones

administrativas de una manera clara dado que suministra las bases sólidas para el análisis científico. En tal sentido, es una obra que interrelaciona disciplinas sociales como la ciencia política con la economía, rechazando la noción del hombre económico omnisciente (*Homo œconomicus*), utilizado por la escuela neoclásica de economía para modelizar el comportamiento humano, que no es más que el comportamiento de forma racional ante los estímulos económicos, siendo capaz de procesar adecuadamente la información que conoce, lo cual lo hace actuar en consecuencia.

Simon demostró que las personas son capaces de tomar decisiones para generar un mayor beneficio posible, y sustituyéndolo por la idea del “hombre administrativo”, que satisface y busca el curso de la acción de forma placentera. En suma, el comportamiento administrativo de Simon sentó las bases para el movimiento económico conocido como la escuela Carnegie.

Retomando nuevamente el tema referente al contexto organizacional de la administración pública y el análisis de las tres cuestiones que están interrelacionadas entre sí. Iniciamos con la definición de organización, lo cual no es una tarea fácil, sin embargo el camino más expedito es hacerla desde el objeto de estudios de las mismas. En tal sentido, y en aras de ser coherente con nuestra línea de formación epistemológica, y sobre todo la tarea que hemos asumido dos décadas atrás en ser un ferviente defensor a ultranza de la ciencia de la administración pública como disciplina social e histórica. Esta disciplina tiene una particularidad que la diferencia del resto de ciencias sociales, y es que su objeto de estudio no está determinado por el método. Esta ciencia significa cosas diferentes para distintos observadores, y al no existir un objeto de estudio no se le puede aplicar un significado teórico o aplicado común. En ese sentido coincide y lo defiende el public-administrativista español Salvador Parrado Diez (2001).

En ese mismo orden de idea, y siguiendo con el aporte de Parrado Diez, de las definiciones que compiten por dar a entender qué estudia la ciencia la administración pública, es necesario y recomendable recurrir a Rhodes (1979), obra que hoy día sigue teniendo vigencia a pesar de los años que tiene de publicada. Y sin dejar de recordar que esta subdisciplina perteneciente al campo de la ciencia política ha evolucionado considerablemente desde entonces. “El estudio de la Administración pública es aquel estudio pluridisciplinar del

subsistema político-administrativo (estructuras y procesos) de las burocracias públicas”. (Rhodes, 1979: 6).

Por afinidad a la ciencia de la administración pública, hemos escogido la definición de organización de dos autores que han marcado un hito en nuestra área del conocimiento public-administrativo. Nos referimos Max Weber y Dwight Waldo, en tal sentido Weber sostiene: “Un conjunto de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de dirigentes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados beneficios, que se han divididos entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio.” (Weber, 1978, pág 952). En ese mismo orden de idea Waldo sostiene que “...la organización puede definirse como la estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo”. (Waldo, 1955, pág 6). En fin, es compleja y difícil una definición única y universal de organización, sin embargo no hay que dejar de reconocer que la teoría de la organización es noble y moldeable ya que esta dispersión definitoria ayuda al fin y al cabo por que fortalece las investigaciones, en tal sentido compartimos la opinión y el criterio dado al respecto por Harmon y Mayer. “En efecto, las definiciones son acumulables: cada una nos dice un poco más y algo distinto acerca de la organización humana y del hecho de organizar. Como punta del proverbial iceberg, cualquier definición de organización oculta pero a la vez ofrece claves para descubrir lo que yace bajo la superficie. Simples diferencias entre definiciones se transforman en desacuerdos – a veces graves – conforme exploramos sus cambiantes implicaciones para llegar a una comprensión más profunda de la organización. En un nuevo examen, cada definición revela una perspectiva distinta y bastante coherente desde la cual ordenar nuestra interpretación”. (Harmon y Mayer, 2001, pág. 45).

La segunda es en torno a la vieja dicotomía entre organizaciones públicas y privadas, dado es un problema complejo dentro de la disciplina ciencia política y de la administración tal como se conoce en España. La equiparación de las organizaciones públicas con las privadas es un tema también dentro del seno de la teoría de la organización, tanto politólogos como public-administrativistas proponen que tenga un tratamiento más exhaustivo, tal como lo sustenta Carles Ramio, quien sostiene de manera tajante que las relaciones entre la teoría de la organización y la administración pública son difíciles y muchas veces complejas, y la dificultad gravita según este catedrático catalán,

es los bifurcados existentes entre aquellos teóricos que sostienen que entre las organizaciones públicas existen muchas diferencias, y los otros que defienden que ambas organizaciones son similares. Hay una tercera vía que son “los defensores de la convergencia, la distinción entre esfera pública y privada no pueden elevarse a lo absoluto.” (Panebianco, 368, 1996). Por nuestra formación en el área del conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración, partimos del criterio sostenido y defendido por el Catedrático Mariano Baena del Alcázar, hay una especificidad respecto a las organizaciones públicas frente a las privadas. Siguiendo en la misma perspectiva del mencionado catedrático, es perentorio superar la confusión en torno a la similitud entre organizaciones públicas y privadas. Las cuales muchas veces se presta a desconcierto cuando se equiparan entre sí a organizaciones distintas del Estado mismo que existen en la sociedad contemporánea como son los partidos políticos, los sindicatos y las iglesias por mencionar algunos.

Es importante saldar esa confusión de las organizaciones, y más aún cuando la Ciencia de la administración pública se refiere a las mismas, y no se sabe si se describe solamente a las organizaciones públicas o debe incluir todo tipo de organización implicando a las empresas privadas, a pesar de existir especificaciones al fin y al cabo son organizaciones como tal. “La Administración pública es una organización, como lo son las empresas privadas y otras organizaciones existentes en la sociedad de nuestro tiempo, pero se trata de una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder con las numerosas consecuencias que esto conlleva en el contexto de la sociedad de nuestro tiempo... No se puede negar la aplicación a las Administraciones públicas de conocimientos y principios válidos para todas las organizaciones, pero la cualificación deriva de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación dota a aquella Administración de una entidad formidable respecto a las demás organizaciones que justifica sobradamente un tratamiento separado. Podría esgrimirse además el argumento de la primacía histórica, ya que, quizás con excepción de la Iglesia católica, desde luego las Administraciones públicas de los Estados modernos aparecen antes que las organizaciones de las empresas privadas... La existencia de la organización pública es indispensable para la existencia de la sociedad, que se encuentra vertebrada por el poder y la utilización que éste hace de las aptitudes humanas... Sólo si selecciona el cumplimiento de determinados fines concretos puede hacerse una comparación lineal entre la eficacia de las empresas privadas

y la que tengan en un momento concreto las Administraciones públicas... Nunca puede olvidarse que la Administración pública gestiona los intereses de toda la sociedad y todo los intereses de la misma.”. (Baena, 2000, págs. 33-34).

La equiparación de las organizaciones públicas con las privadas tiene pocos adeptos entre aquellos estudiosos que vienen de la ciencia de la administración pública, la ciencia política y el derecho público. Las perspectivas en esas áreas del conocimiento público se mantienen y se alinean con la de la diferencia entre organizaciones públicas y las privadas las cuales se agrupan en cinco elementos fundamentales. La primera: La autonomía de las organizaciones públicas frente al entorno es superior al de las privadas, lo que hace que las administraciones públicas puedan emprender funciones de producir decisiones conformadoras (Toma de decisiones para beneficios de todos).La segunda es la naturaleza diferenciada hacia quienes van y están dirigidos la servucción, los ciudadanos en las burocracias públicas, y los clientes en las organizaciones privadas. La tercera es la multifuncionalidad necesaria del macrosistema organizativo público frente a la unifuncionalidad predominante en las organizaciones privadas. La cuarta está basada en los principios garantizadores, es decir igualdad, objetividad, legalidad y continuidad, que son elementos conformes al Estado de derecho y a los principios postgarantizadores que están vinculados al Estado social, el cual lo determina la transparencia, participación y objetividad. La quinta son los distintos mecanismos de control y visibilidad diferente de la actividad pública.

La administración pública como componente del sistema político-administrativo, tiene un elemento muy importante en su definición que no sólo es el organizativo, también existe el elemento político que es de carácter valorativo y del poder. En síntesis, la administración pública como organización debe ser estudiada dentro del contexto de la sociedad, y no disgregarse frente al conjunto de las demás organizaciones, dado que es la vertebradora de la sociedad. En tal sentido, la administración pública se enmarca dentro de esa realidad, por lo tanto su objeto de estudio son las organizaciones públicas pero desde una perspectiva del fenómeno del poder.

Enfoque organizativo para el mejoramiento de la gestión pública

En los estudios de la administración pública el enfoque de la teoría de la

organización ha jugado un papel determinante en lo que respecta a la aplicación de técnicas que han redundado en unas organizaciones públicas más eficientes y eficaces. Dentro del enfoque conductista tres perspectivas son muy importantes, tales como: la racionalidad limitada, el incrementalismo y el modelo del cubo de basura. Dentro del enfoque integrador como lo es el Neoinstitucionalismo las organizaciones constituyen el centro de sus análisis, dado que se abocan por los aspectos formales y legales. También está el modelo “agente-principal” de la teoría racional en su vertiente neoinstitucional, la cual se ha preocupado principalmente del diseño de agencias que obedezcan a las directrices políticas y sean controladas debidamente por los principales. Con esta explicación demostramos que la teoría de la organización no está tan ausente en la ciencia política y de la administración, sin embargo es bueno aclarar que las relaciones entre la ciencia política y la teoría de la organización no son muy estrechas.

La ciencia de la administración pública se basa esencialmente en estudiar las organizaciones públicas, sin embargo no recoge suficientemente las enseñanzas de la teoría de la organización, la razón es que hay una relación dificultosa que no permite una colaboración más estrecha entre la administración pública y la teoría de la organización. Sin embargo, es importante acotar que desde un ámbito disciplinar la sociología de las organizaciones se ha preocupado fundamentalmente en ubicar las organizaciones públicas en el entramado social. Igualmente lo han hecho los estudios empresariales que se preocupan más por el rendimiento organizativo, y fueron ellos los responsables de la sustitución del término administración por el de gestión. En estos tiempos de crisis y de cambios, cuando se habla de gestión pública se refiere al cómo adaptar o usar al uso de las técnicas de gestión del sector privado al sector público.

La gestión pública se identifica con la administración de los programas de actuación pública, y es muy útil para organizar mejor la administración de los programas públicos. En otras palabras es saber cómo adaptar la teoría de la organización al estudio de las organizaciones públicas. La teoría de la organización adaptada da buenos frutos en el estudio de las organizaciones, sin embargo las relaciones entre organizaciones públicas obliga a utilizar modelos en los que se tengan en cuenta las relaciones interorganizativas en los diferentes niveles de gobierno. El elemento político y valorativo es importante para entender las relaciones internas de una organización pública y

su rendimiento, así como para comprender las relaciones interorganizativas e intergubernamentales.

Las organizaciones de propiedad privada están controladas más de cerca por los individuos, mientras que las organizaciones de propiedad pública, por efectos de su misma esencia actúan en nombre de lo público, por lo cual se les deberían llamar organizaciones de propiedad estatal. Ya que los ciudadanos no controlan las organizaciones públicas tan directamente, como si ocurre con las privadas cuando se tratan de clientes o como pequeños accionistas. Estamos en la era de la gestión del gobierno, y vienen dadas por medio de cinco modelos a seguir, entre ellos están: el modelo del gobierno como máquina, el modelo de gobierno como red, el de control del rendimiento, el del gobierno virtual y el modelo del control normativo. Y para que las estructuras organizativas públicas funcionen como debe ser, el gobierno necesita de las técnicas de gestión, pero también la dirección necesita un poco de gobierno, ya que no todo en las empresas privadas es bueno, ni todo en el gobierno es malo. Cada cual tiene sus propias particularidades y su lugar en esta sociedad de equilibrio.

El control y mejora en las estructuras organizacionales de las instituciones públicas

Cuando las organizaciones logran alcanzar los resultados previstos y programados, pasan a hacer acciones válidas y eficaces, pero para tener la seguridad y la confianza que los resultados se ajustan a los objetivos planteados, es preciso evidenciar constantemente que todo lo planeado se desarrolla con toda normalidad, tomando las previsiones necesarias para que todo corresponda a la realidad en la que se actúa, e intervenir de manera oportuna en caso que ocurra una eventualidad que implique desviación de la acción respecto a los objetivos fijados. Toda organización para que cumpla cabalmente sus fines debe contar con mecanismos de control e instrumentos técnicos y de información para que sirvan de apoyo, lo cual es el elemento clave en cualquier organización. Pero en el caso de las organizaciones públicas, el control es todavía más importante dado la magnitud y los intereses a los que ellas representan. Las administraciones públicas son organizaciones encargadas de gestionar intereses colectivos, y están investidas de poder y de autoridad para ejercer funciones regulativas y coercitivas en la sociedad. Estas dos funciones que no las ejercen las organizaciones privadas son las que le dan la particularidad de un ejercicio de control más estricto que el resto de las

demás organizaciones.

Carles Ramio (2010) nos habla de los diez principios que la administración pública como estructura organizacional deben tener, nos referiremos a: La jerarquía, la desconcentración y descentralización, la coordinación, la objetividad, la equidad, la participación, la economía, la eficacia, la eficiencia y la legalidad. Para que en las organizaciones públicas se garanticen el acatamiento pleno de estos diez principios deben existir múltiples sistemas de control, los cuales se dividen en controles de tipos internos (estos son los que garantizan que en la administración pública se refuercen la regulación de su actuación). Continuando con Ramio, él afirma que dentro de los controles internos se pueden diferenciar cuatro categorías: los controles clásicos, los de gestión, los controles sobre el diseño organizativo y el judicial. Y los de tipos externos que son el parlamentario y las auditorías externas.

Los sistemas de control que se diseñan para las organizaciones públicas, no solo se hacen para cumplir con los objetivos de seguimiento de las numerosas actividades de gestiones que están orientadas a los resultados. También tienen como fin la vigilancia estricta de los numerosos elementos internos que configuran, se controlan los parámetros de las estructuras administrativas, se definen los niveles de informalidad de las mismas, las diferencias entre estructura real y formal, así como se controlan los aspectos que guardan relación con los recursos humanos.

En suma, el control es una herramienta para que la dirección de todo tipo de organización, obtenga una seguridad razonable para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, y esté en capacidad de informar sobre su gestión a los miembros de dichas organizaciones. En lo que respecta a la Administración Pública, estas se rigen por los principios constitucionales y legales vigentes; además, la rendición de cuentas correspondientes tiene como destinatario final a la ciudadanía, pues las instituciones públicas se crean para satisfacer necesidades generales de la sociedad, y están investidas de un poder supremo en una sociedad democrática.

Ciclo vital de las organizaciones y los agentes del cambio

Al igual que a los seres vivos, las organizaciones se les asemejan dado

que nacen, se desarrollan, y entran a periodos de decadencia para luego morir, en otras palabras las organizaciones no sólo perduran, sino que también tienden a crecer y desarrollarse bien sea de forma positiva o negativa. En tal sentido, los ciclos organizativos alcanzan fases que se evidencian mediante diseños organizativos diferentes, y las cuales su crecimiento y desarrollo está determinado por decisiones pasadas, por lo tanto a las organizaciones se les debe conocer su pasado para poder entender su presente, y así poder estar preparadas para afrontar el futuro con ciertas garantías.

La evolución de las organizaciones según Greiner (1970), están determinada por cinco dimensiones las cuales son: edad de la organización, tamaño, fases de la evolución, fases de la revolución e índice de crecimiento de la organización y del entorno. Sobre estas dimensiones este mismo autor edificó un modelo de desarrollo organizativo que implica cinco fases: la 1er Creatividad que finaliza con la crisis de liderazgo; 2da Dirección que finaliza con la crisis de autonomía; 3ra Delegación que finaliza con la crisis de control; 4ta Coordinación que finaliza con la crisis de formalismo, y la 5ta fase que es la Colaborativa que finaliza con la crisis de incertidumbre. Para favorecer la salud de las organizaciones y contribuir a una larga vida de las agencias gubernamentales, Kaufman (1976) enumera una serie de factores que benefician su permanencia en el tiempo. Estos factores son: Reconocimiento estatutario, protección por parte de los políticos, envergadura de los presupuestos del Estado y los mecanismos de revisión, la independencia de algunas unidades administrativas, la participación de las unidades administrativas en el juego de la política, contacto y apoyos de la sociedad civil, el posible apoyo de grupos de presión de base profesional (colegios profesionales).

El cambio dentro de las organizaciones públicas debe venir mediante un esfuerzo deliberado que implique modificar las situaciones organizativas que resultasen insatisfactorias, los cambios organizativos vienen por niveles, el nivel macro y el nivel micro. Y los agentes del cambio son aquellos actores que los promueven y los dirigen dentro de las organizaciones. Existen tres tipos de agentes del cambio, los cuales son: los líderes, determinados empleados o funcionarios públicos y las unidades de organización. Las aportaciones de los responsables administrativos son importantes, sin embargo, no son suficientes para contribuir a generar un proceso de cambio dentro de las organizaciones. Una de las limitaciones que existen en las organizaciones públicas para

generar los cambios, es que los directivos públicos no saben cómo enfrentarse a los problemas por carecer de conocimiento técnico especializados para llevar a cabo los procesos de cambios necesarios. Es por ello que frente al problema organizativo, y dada su envergadura y profundidad se requiere del concurso de expertos organizativos.

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS DEL FUTURO

Más allá de la dicotomía público-privado

En las últimas seis décadas el mundo ha experimentado grandes transformaciones jamás vistas con anterioridad, cambios radicales que fueron difíciles de predecir. Sin embargo, hoy podemos deducir que vienen periodos muy turbulentos, y si lo analizamos desde el enfoque organizacional, los mismos se interpretarían como la aproximación a cambios más substanciales. En estos tiempos de cambios, los ciudadanos nos imaginamos que todo es posible, ya que hemos entrado al túnel de la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, donde se están reacomodando de forma equilibrada: la tecnología, la economía, la sociedad y la política. Las empresas, los movimientos sociales, los partidos políticos y las instituciones públicas como organizaciones se van moviendo entre sí, y contra sí con el objetivo de diseñar un mundo más humano en concordancia con el ambiente. La existencia de una esperanza generalizada por una vida futura más excelsa donde resalte una sociedad más pacífica y justa. Sin embargo, existe un gran temor por una vida venidera donde prevalezcan las desigualdades sociales, los conflictos, el cambio climático y la demografía insostenible.

Entramos en la era donde se comienza a prestar mayor atención a las organizaciones del futuro, y si no lo asumimos como tal, quizás no tengamos ningún otro mundo para nuestras próximas generaciones. Y frente a estos escenarios ambivalentes, los seres humanos solemos inclinarnos más por el lado negativo con lo cual abrigamos miedo y, esta emoción genera todo tipo de reacciones negativas que podrían favorecer de forma decidida a que se consuman los peores vaticinios. Una buena parte de la población mundial está informada sobre esa situación, lo que nos hacen sentir como si tuviéramos una espada de Damocles que apuntala hacia nuestras cabezas. Puede que llegue o no la tan esperada catástrofe, pero la certidumbre por su apremiante llegada

puede generar todo tipo de conflictos sociales y políticos que tengan unos resultados calamitosos.

La sociedad organizada está armonizando los roles activo y pasivo que están surgiendo en estos tiempos de cambios profundos y acelerados, ya que es la impulsora y receptora de las transformaciones tecnológica y del cambio de los paradigmas organizacionales económicos, políticos y sociales. En una dimensión activa y participativa de las organizaciones, la sociedad se siente empoderada gracias a las tecnologías de la información, y junto a las unidades donde se producen y se gestiona el conocimiento, se presiona para que se modifiquen los espacios de influencia entre la economía tradicional y la nueva economía colaborativa vinculada a los movimientos sociales. El mundo es cada vez más global y más local, y en este sentido, las Universidades como casas que vencen las sombras, deben seguir produciendo y divulgando investigaciones globales y locales, en concatenación con las circunstancias que están formando unos cambios organizacionales muy profundos en el mundo. Las investigaciones aparte de tener pertinencia social, deben tener también elementos crítico de lo que estamos viviendo, y tiene el deber moral y ético de actuar y pronunciarse sobre los cambios tecnológicos como preludeo de una gran revolución tecnológica y científica. Esta revolución comprende un amplio espectro que ondea desde la biomedicina hasta los cambios productivos derivados de las impresoras 3D. Pero para nuestro entender, la revolución tecnológica que tiene y tendrá mayor impacto es la que se deriva de los nuevos bienes informacionales. La tecnología de la información y de las comunicaciones (TICs), están transformando de manera radical la economía y la sociedad, lo que ya está incidiendo en el diseño y comportamiento de la política de las organizaciones públicas, así como del restos de las organizaciones, donde se tejen redes a través de la internacionalización y las nuevas tecnologías.

En los tiempos de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nuevas organizaciones públicas deben tener unas arquitecturas mucho más variables y flexibles, donde se combinen unas potentes unidades centrales con unos parques logísticos de servicios públicos. Las unidades centrales deben tener un carácter político, de inteligencia y de supervisión de los parques logísticos y éstos tendrían, por su parte, un carácter especializado en el diseño preciso de las políticas públicas y en la producción y prestación de los servicios públicos que requieren los ciudadanos. Estas unidades centrales tendrían tres

funciones básicas principalmente: relación directa con la ciudadanía para lograr una mayor legitimidad democrática, competencias de inteligencia consistentes en traducir las intenciones políticas en políticas y servicios públicos concretos y, en último lugar, el ejercicio de las funciones de “principal” ante una red de agencias públicas y de agentes privados que serán los ejecutores de las políticas públicas.

Los fines colectivos en la actualidad son dirigidos por una Administración Pública postburocrática, la cual es la prestadora de los servicios públicos mediante estructuras técnicas y andamiajes institucionales alternos a los tradicionales que al efecto le permitan actualizar –y si se quiere, redimensionar– sus mecanismos de respuestas ante las nuevas demandas colectivas. Por eso la Administración Pública ha encontrado mediante el gobierno abierto medios para alcanzar los objetivos. El Estado necesita mecanismos decisorios renovados para asignar y distribuir los recursos hacia los ciudadanos. En este sentido, la Administración pública ha logrado, por medio de mecanismos y técnicas propias de las organizaciones privadas que han permitido y facilitado a los agentes públicos el cumplimiento y materialización de los objetivos colectivos del Estado, es importante resaltar que la Administración pública también hace uso de esas técnicas al utilizar como referente de la organización de sus actividades aquellas instituciones públicas que proceden con los mismos razonamientos empresariales. Ahora bien, el análisis de toda esta actividad pública siempre ha estado determinado por las relaciones de poder que se establecen entre los distintos grupos sociales que operan en el seno de las instituciones. Y justo estos grupos sociales han investido de poder ejecutante a unos actores políticos para que lleven adelante la aplicación de una serie de ajustes y, con ello, las liberaciones dentro de las organizaciones públicas a raíz de la crisis de Estado del bienestar. Ahora, los principios clásicos de la economía vuelven por sus fueros dentro de sector público, y la finalidad de la gestión pública es dotar a las organizaciones públicas de instrumentos que garanticen un comportamiento eficiente y eficaz dentro de los criterios de maximización y organización yuxtapuesta a los políticos como actores decisores y a los gestores como ejecutores. Una idea básica de la gestión pública es que las intervenciones públicas han de ser eficientes, mejorando la situación inicial. La acción colectiva, con su generalidad y coactividad, puede ser útil potencialmente, pero necesita, para contar con la lógica económica, que las intervenciones públicas sirvan para que los individuos alcancen más

eficientemente determinados objetivos.

Otra idea fundamental de la gestión pública es que los objetivos sociales se alcanzan mejor; en ocasiones, con financiación y regulación pública pero con producción de organizaciones privadas (o públicas que actúen con criterios empresariales y de competencia) (Albi, 1997: 11).

Entrados los años noventa se empiezan a producir una serie de cambios políticos en el ámbito público y a partir de este momento se comienza a mirar más hacia el seno de las instituciones y menos hacia los aspectos macroeconómicos. Quedó evidenciado que la economía no puede por sí sola hacer frente a tantas exigencias sociales, con lo cual, la esfera de cambio se extiende hacia lo político y lo social. Ahora, lo necesario es ver o considerar con mayor interés y atención a las instituciones públicas formales. Es el resurgimiento del interés por las instituciones, de tal manera que si no existe un desarrollo institucional, no es posible una radical modernización de la gerencia pública. Así, la idea del Estado mínimo queda atrás y se entra en la era en que la democracia deja de ser considerada un impedimento formal para el logro eficiente y eficaz de las decisiones económicas. En tal sentido se comienza a hablar del “buen gobierno”, y con la llegada de la Teoría de la Gobernación (governance) se establece que la acción de gobernar debe ir más allá del Gobierno, y ya no es sólo un problema de gobernabilidad, sino más bien una vía hacia la búsqueda de componentes y características que la nueva gobernación puede dar a la relación Estado-sociedad mediante el entendimiento, y aquí, la Administración Pública cumple un papel muy importante. Por su parte, el concepto de “Buen Gobierno”, remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y el privado, y tiene como eje la aceptación, por parte de las autoridades políticas, del fenómeno de la extensión de la esfera de lo público más allá de su ámbito formal de influencia, a raíz de las crisis resolutiva del Estado de Bienestar y de la emergencia de nuevos actores, identidades colectivas, problemas e intereses sociales (Brito, 2003: 22).

La era de los ajustes macroeconómicos pasa a ser cosa del pasado y ahora los tiempos son de la revalorización de la naturaleza pública de la Administración Pública. Los trabajos sobre el tema del Estado no vendrían unilateralmente de parte de los teóricos de este sector, ahora vendrían también

de los expertos contratados al servicio de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, quienes, junto con diversas agencias bilaterales, enfatizan y llegan a un consenso por el cual se entiende que sin un desarrollo institucional y organizacional, no sería posible lograr los avances en la gestión dentro del sector público, de tal suerte que el desarrollo institucional es el reflejo de instituciones fuertes capaces de soportar verdaderas reformas en sus estructuras. Al hilo de lo indicado es importante destacar que los cambios constantes en el sector público a finales de la década de los setenta marcan su inicio por medio de la apertura y liberación económica, que se ha identificado como consenso neoliberal o Consenso de Washington, dado que fue en esa reunión donde se establecieron los ejes y lineamientos principales para el establecimiento de una economía de mercado enmarcada dentro de los límites de un Estado mínimo, frenándose y cuestionándose cualquier excesivo intervencionismo estatal, así como condenando de alguna manera al repliegue del modelo burocrático interventor en áreas de un nuevo modelo administrativo basado en la privatización y el libre mercado, que trajo conflictos, choques y contrapesos de toda índole, incluyendo aspectos psíquicos y culturales en el comportamiento de los funcionarios de la Administración Pública. El consenso neoliberal, a partir de los años ochenta, ha representado un sismo en la estructura, funciones y operación de la Administración Pública, que se encuentra todavía en proceso de rehacer su productividad social mediante otros estilos, procesos y rendimientos. El primer impacto fue de orden mental y cultural. Acostumbrados los administradores públicos, particularmente los administradores de los estados desarrolladores, a tener una interpretación protagónica de su función y a considerar que su trabajo era factor de nacionalización, orden, cohesión y desarrollo social -frente al atraso de sus sociedades y frente a los desarreglos y trastornos sociales de los mercados- no podía sino resultarles perturbadora y hasta escandalosamente contradictoria la propuesta de retiro, repliegue, redimensionamiento, ajuste, privatización (venta, concesiones, contrataciones) de los organismos públicos encargados de la provisión de bienes y servicios públicos para fines de compensación, desarrollo y seguridad social (Aguilar, 2005: 136-137).

La desazón y complejidad de la intervención, así como la regulación estatal unida a los procesos administrativos cargados de excesivos trámites

y requisitos reiterados, hacen del activismo burocrático un enemigo a vencer mediante un plan diseñado primeramente para desmontar la regulación económica y social reinante. Se empieza con un proceso político de desregulación y rediseño de normas más decisivas para tal fin. Posteriormente, y con la intención de garantizar el éxito de estas reformas, se procede con un plan de otras nuevas estructuras de las organizaciones administrativas con la finalidad de contar con instituciones eficientes y eficaces en el sentido que hemos definido estos términos (no como es habitual en nuestro ámbito de estudio, en el sentido estrictamente economicista, lo que es peor, en franco divorcio de la relación binómica que ha de existir entre eficiencia y eficacia, tal como hemos indicado al referirnos a esta cuestión) de modo que garanticen el éxito de la primera ola reformista. Este nuevo proceso de reformas conocidas como de segunda generación o Post Washington, profundiza aún más que la primera etapa de reformas; éstas se centran ahora en el perfeccionamiento del sistema político democrático, estimulando los mecanismos de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, y así, no sólo se da importancia al buen gobierno, sino también a la elección de buenos gobernantes, la recepción de demandas, la definición de la agenda pública y la creación de nuevas reglas y normas de convivencia. Sin dejar atrás lo económico, se resaltan los objetivos políticos, entre otras razones para fortalecer las capacidades legislativas y judiciales que dan soporte al buen gobierno, que se considera posible a través del desarrollo institucional y la modernización gerencial de la Administración Pública para la consecución de unos servicios públicos de altísima calidad. El redimensionamiento y el diseño de organizaciones, la reingeniería de procesos, la gestión de calidad total, la mejora continua, los esquemas postburocráticos de administración... se vuelven palabras de orden en la disciplina y en la profesión de la Administración Pública. Se trata de la adopción y la adaptación de teorizaciones y tecnologías que provienen de las tendencias administrativas contemporáneas del sector privado exitosos y que marchan en sentido contrario al formato tradicional para organizarse y operar de la Administración Pública, la cual persiste en estructurarse, según el formato de las viejas grandes corporaciones industriales y del ejército más que conforme a los esquemas de las empresas modernas descentralizadas, atentas a la dinámica de su entorno, competitivas, de equipos multifuncionales y de servicios de calidad (Aguilar, 2005: 137).

Los cambios y tendencias del Estado y de la Administración Pública en

la era del fin del siglo XX dejan de ser un monopolio exclusivo de la economía; ahora, dentro del seno del sector público, van a congeniar disciplinas con objetos de estudios diferentes pero con causa común, esto es, mejorar una Administración Pública carente de capacidades innovadoras y nutrirla de medios, herramientas y técnicas modernas de gestión a fin de dar una conexión más directa entre el Estado y la sociedad en los procesos administrativos. En tal sentido surgen nuevas ideas y propuestas en torno al papel que debe cumplir el Estado y la Administración Pública en la forma de aumentar la eficiencia de lo público frente al ciudadano. Es un giro que se ha dado en la manera de entender y practicar dentro de la Administración Pública, un pensamiento administrativo proveniente, en parte, del ámbito empresarial: surgen nuevos esquemas de organización y entramos a la era del desmontaje de la llamada “estatización de lo social”, que viene a ser una especie de rescate de lo social de los espacios estatales para incluirlo en nuevos esquemas organizacionales con la deliberada intención de devolver el poder de decisión a los ciudadanos bajo aquellos nuevos esquemas de organización que apuntalen a lograr el éxito, medido por la innovación y la sustitución de las pautas burocráticas por otras de carácter empresarial que resulten adaptables a la Administración Pública. La crisis del modelo burocrático no es, desde luego, de hoy ni de ayer. Toneladas de papel y ríos de tinta se han invertido durante décadas para poner de manifiesto sus limitaciones y alertar sobre sus riesgos. Lo que caracteriza a la época presente es más bien la transición de la teoría a la práctica: el cuestionamiento del modelo ha dado paso al declive efectivo de las grandes burocracias empresariales y a la sustitución progresiva de las pautas burocráticas por nuevos esquemas de organización, aunque frecuentemente incipientes e incompletos. (...). En resumen, el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aun de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales modernas (Longo, 1999: 212-213).

En el sector público, para los defensores de la teoría de la gestión se está haciendo un buen ejercicio de democracia y hay una especie de reivindicación del sector público dentro del sistema político gracias al aporte de las técnicas gestiológicas. La democracia como mecanismo permite a la ciudadanía no sólo exponer sus demandas políticas y económicas, sino que también tiene la responsabilidad de garantizar servicios públicos eficientes

y eficaces, contando para ello con los modernos instrumentos que ofrece la teoría de la gestión, la cual brinda diversas soluciones a los diferentes problemas que padecen las organizaciones públicas. La democracia debe ser la promotora y fomentadora de la innovación que representan las técnicas de gestión exitosa personificada en las organizaciones privadas, pero guardando distancia y teniendo mucho cuidado en no caer en un aprendiz de brujo o en la charlatanería. La teoría de la gestión permite la complementación de dos hechos profundamente interrelacionados en el ámbito de la Administración Pública: la economía y la política. En tal sentido, ahora la teoría de la gestión no podrá ver en la democracia sólo un sistema de partidos interesados únicamente en las elecciones para el logro y el ejercicio del poder que, en ocasiones, se comporta de manera arbitraria. Hoy, muy al contrario de los tiempos pasados, la política y, por consiguiente, la democracia configuran un orden institucional que se apoya en una sociedad civil fuerte y autónoma económicamente hablando. Estamos frente a un nuevo orden institucional y organizacional más desarrollado que permite la organización y la expresión pública en todos sus mecanismos, lográndose con ello el posicionamiento de la meritocracia frente a la clientelización. Es por lo antes dicho que los cambios constantes que en el sector público se experimentaban gracias al posicionamiento del pensamiento único (el neoliberalismo y el gerencialismo con sus técnicas de gestión subyacentes) están variando de manera ostensible, habida cuenta que a esas posturas comienzan a notárseles ciertas grietas con la aparición de connotados teóricos y pensadores administrativos, muy críticos y propugnadores de la inviabilidad de dichas actitudes dentro del sector público, particularmente de la improcedencia de aplicarles las técnicas de gestión. Así, hay un fuerte contrapeso al llamado consenso neoliberal y a la aplicación de las técnicas privadas al sector público, dado que ahora no existe un pensamiento único que amenace con acorralar al Estado para convertirlo en un ente mínimo.

De modo que a las reformas de segunda generación, o reformas Post Washington, consideradas las primeras críticas que debilitan el mito de aquel pensamiento, hay que sumarles el reproche de estos pensadores administrativos de onda reformista. Su filosofía se basa en hacer más eficiente y eficaz a la Administración Pública, pero sin volver al pasado intervencionista, adoptando sus posturas desde la óptica del fortalecimiento del sector público mediante las instituciones y las organizaciones, distanciándose de la teoría clásica de la gestión.

En la reunión (1995) de la Academia de Gestión, Henry Mintzberg dedicó a los asistentes un chispeante ataque sobre la influencia de la teoría de la gestión en el sector público. En la publicación de la Harvard Business Review, afirmó, debería tener en la portada una calavera con dos tibias cruzadas y la leyenda “no administrar al sector público”. Durante ese mismo año, Peter Drucker escribió un largo artículo para el Atlantic Montbly. Al igual que Mintzberg, Drucker se preguntó por qué el gobierno tenía que pensar en la gente como clientes con objeto de hacer las cosas que se debían hacer naturalmente. Pero su principal queja fue que la mayor parte de la teoría de la gestión del sector público se reducía a dos cosas: parchear incesantemente los servicios o reducir el número de empleados, cuando ambas estrategias ya han fracasado en el sector público. Y lo que es todavía peor, estos remedios se estaban aplicando a organizaciones fosilizadas que han cambiado muy poco desde Herbert Hoover. Lo que se necesitaba era “repensar” el sector público, formular unas preguntas básicas acerca de cada parte del gobierno como “¿Cuál es su misión?” “¿Es todavía una misión adecuada?”, y así sucesivamente. La cuestión, afirmaba Drucker, no era reducir el gobierno por el gusto de reducirlo, sino hacerlo más eficaz.

Más allá de establecer si en la actualidad hay una reivindicación de lo público frente a lo privado después de haber superado la implosión del pensamiento único neoliberal, o si es necesario volver de nuevo al debate, ya superado, en torno a quién domina o debe prevalecer entre lo público y lo privado, o de regresar al debate entre capitalismo y comunismo o privatización frente a nacionalización. Se trata en estos tiempos de cambio que vivimos de poner el énfasis en que ahora, lo más importante tiene que ver con los ciudadanos, y que al efecto se debe proyectar a los ciudadanos la convicción de defender sus espacios particulares frente a ciertas pretendidas –y renovadas– intromisiones estatales desafortunadas en nombre de un supuesto interés público. Ha quedado demostrado que los individuos pueden intervenir de manera más cercana en las organizaciones privadas, ya que les pertenecen, las pueden controlar y supervisar, mientras que en las organizaciones públicas no es posible porque en la práctica son instituciones estatales controladas por el Gobierno en nombre de la representación colectiva, y en el seno de las cuales los individuos no tienen ni poseen en principio ningún mecanismo para su control.

Es claro que existen organizaciones de propiedad privada, las cuales están controladas de cerca por los individuos o de manera más amplia mediante acciones en la bolsa de valores. Y hay organizaciones de propiedad pública, aunque en realidad debieran llamarse estatales, ya que en ellas el Estado actúa en nombre del público. Nosotros como ciudadanos no controlamos nuestras organizaciones públicas tan directamente como lo hacemos con las privadas en nuestra calidad de clientes (o como pequeños accionistas). Pero hay otros dos tipos de propiedad que merecen igual atención. Primero, hay organizaciones de propiedad cooperativa, ya sea controladas formalmente por sus proveedores (como las cooperativas agrícolas), por sus clientes (como las compañías mutuales de seguro o las cadenas minoristas cooperativas), o por sus empleados (a la manera de algunas empresas comerciales como Avis). Segundo, tenemos lo que yo llamo organizaciones sin propietarios, controladas por comités de dirección autoselectivos y a menudos muy diversos. Por lo general nos referimos a estas entidades sin ánimos de lucro como organizaciones no gubernamentales (ONG), pero también son organizaciones no empresariales y no cooperativas (ONE y ONC). De hecho, estamos rodeados de organizaciones sin propietarios. Entre ellas se encuentran muchas de nuestras Universidades (incluyendo la Universidad de Chicago de Friedman), hospitales, instituciones de caridad y voluntarias (la Cruz Roja y Greenpeace) (Mintzberg 1999: 198-199). Más allá de lo público y lo privado, o de cuál es lo mejor entre Estado y mercado, los propios ciudadanos deberían buscar un punto intermedio entre los espacios privados lucrativos y los espacios públicos-gubernamentales para poderse desarrollar libremente. La lucha ya no es ahora por preservar los espacios públicos frente a las pretendidas intenciones de un todopoderoso sector privado con pretensiones de reducir a las organizaciones públicas a su más mínima expresión y decisiones; ahora se trata más bien de que la disputa puede gestarse en todo caso entre los creyentes de un renovado y fortalecido espacio público por medio de la gestión (que no es más que un reiterado liberalismo neoempresarial que viene de la mano con el Estado), y los defensores de los espacios ciudadanos frente a un Estado neointerventor. Se impone entonces la necesidad y la importancia de la repolitización de la Administración Pública como mecanismo para contribuir a su buen funcionamiento y a la delimitación de su mayor responsabilidad social.

Resumen

Las estructuras organizacionales del futuro deben tener un carácter político, en su sentido positivo, dado que es por medio de las administraciones públicas que se logre reducir la política en sentido negativo (minimalismo ideológico) a un escaso número de cargos muy estratégicos, y dejar el resto de la organización y de su inteligencia en manos de directivos públicos profesionales con acceso meritocrático y con los valores supremos de la técnica y de la neutralidad. La tendencia debe ser hacia la sofisticación tecnológica de la Administración pública del futuro, pero dando importancia a la política en sentido positivo (la política como proyecto futuro) en el presente y en mañana. Dejarles los espacios a los tecnócratas es muy peligroso, por ese motivo, consideramos que uno de los grandes retos del futuro de las estructuras organizacionales públicas, debe consistir precisamente en incrementar la presencia y la visión política en el seno de las Administraciones públicas. El rescate de la política en las organizaciones públicas debe ser mediante una nueva fórmula de presencia política, es decir una política mucho más cercana a los ciudadanos, bien sea por la vía de partidos políticos renovados o sin la concurrencia de los mismos (hay que explorar vías de representación política sin necesidad de intermediarios tan burocráticos y autocráticos como la mayoría de los actuales partidos políticos). También se deben contar con nuevos políticos que combinen su visión política de los asuntos públicos con un mejor conocimiento y manejo de los temas técnicos; en otras palabras, disfrutar de unos verdaderos políticos bien formados y capacitados que los actuales.

En estos tiempos de cambios organizacionales acelerados de la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, se requieren de políticos estadistas, con vocación y visión política, que sean elegidos por mecanismos democráticos mucho más directos que los actuales, pero acompañados de políticos que acreditaran una carrera profesional y unas competencias también técnicas. Vendría a ser un modelo de selección meritocrática pero de carácter democrático, en el sentido en que los ciudadanos sabrán que tienen que elegir a personajes políticos con una determinada ideología y visión política, pero con conocimientos técnicos, ya que se van a encargar también de una parte del diseño concreto y de la ejecución de las políticas y de los servicios públicos, con lo cual debe ser el fin de los políticos de verbos encendidos o floridos, que solo tienen capacidad discursivas y de personalidad carismática, pero sin una menor caridad en saber y conocer el arte de gobernar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aguilar, L. (2005). *Coordinación social y Administración Pública*. Lechner, N.; Millán, R.; Valdés, F. (coordinadores). En *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza y Valdés editores.
- Albi, E. (1997). *Gestión pública*. Madrid: Ariel
- Baena, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Brito, M. (2003). Las reformas de “segunda generación” en América Latina: la reivindicación de la política. Maracaibo (Venezuela): *Revista Ciencias de Gobierno*. IZEPES, Pp. 11-35.
- Harmon, M y Mayer, R. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública*. México: F.C.E.
- Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal*, Brookings Institution, Washington.
- Longos, F. (1999). *Burocracia y postburocracia el diseño organizativo*. En *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington. BID.
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona (España): Ariel Economía.
- Mintzberg, H. (1999). *Gestionar el Gobierno, gobernar la gestión*. En Losada i Marrodán, C. (editor) (1999): *¿De burócratas a gerentes?* Washington: BID.
- Panebianco, A. (1996). *Las burocracias públicas*. En Pasquino G. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Parrado, S. (2001). *Proyecto docente e investigador*. Madrid: mimeo.

- Ramió, C. (2015). Administración pública y crisis institucional. Estrategia de reforma para España y América Latina. Madrid: Tecnos.
- Ramió, C. (2010). Teoría de la organización y Administración Pública. Madrid: Tecnos.
- Ramió, C, y Ballart, X. (1993). Lecturas de la teoría de la organización. Madrid: MAP.
- Rhodes, R. A. (1979). El institucionalismo. En Marsch, D y Stoker, Ferry (Eds.): Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza.
- Waldo, D. (1955). The study of public administration. New York, Random House.
- Weber, M. (1978). Economía y sociedad. México: F.C.E



Educación para el *Desarrollo* y la *Integración*

ISBN 978-9942-914-47-7



9 789942 914477

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

Calle Antisana y Av. Universitaria.

Tels.: 06 2 224 079 / 06 2 224 080 / 06 2 224 081

Tulcán Ecuador

Email: publicacionesupec@upec.edu.ec

www.upec.edu.ec