

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2022 – 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Política Comparada

EMPRESARIOS EN LOS MINISTERIOS: AGENDA DE LOS MINISTROS DE LA
CARTERA RECTORA DE LA PRODUCCIÓN DEL ECUADOR 2013-2023

Anai Carolina Oñate Bolaños

Asesor: Juan Federico Pino Uribe

Lectores: Mario Hidalgo Jara, Javier Mejía Cubillos

Quito, julio de 2025

Dedicatoria

A mi hermano, que ya no me acompaña en este plano terrenal, pero cuya fe en mí y orgullo por lo que soy siguen acompañándome siempre.

Epígrafe

Los animales miraban del cerdo al hombre, y del hombre al cerdo, y nuevamente del cerdo al hombre;
pero ya era imposible saber cuál era cuál

-George Orwell.

Índice de contenidos

Resumen.....	11
Introducción.....	13
Capítulo 1. Marco teórico.....	21
1.1. Conceptos	21
1.1.1. Estado, gobierno y burocracia	21
1.1.2. Gobernantes, designados políticos y burócratas.....	24
1.1.3. Designados políticos: ministros.....	25
1.1.4. Clasificación de ministros	26
1.1.5. Empresariado	28
1.1.6. Empresariado como actor político	29
1.1.7. Organización empresarial para la actividad política.....	30
1.1.8. El empresariado y el Estado	32
1.1.9. El empresariado dentro del Gobierno	32
1.1.10. El concepto de agenda	34
1.1.11. Ideología política y agenda.....	36
1.1.12. Tipos de agenda en los ministerios.....	38
1.1.13. Otras consideraciones respecto a los conceptos	39
1.2. Discusión teórica	40
1.2.1. Bases teóricas: macroenfoques	40
1.2.2. Discrecionalidad e incentivos	41
1.2.3. Teorías de principales en la sombra y de las organizaciones empresariales para la acción colectiva	44
1.2.4. Tipos de agenda	47
1.2.5. Argumento teórico	49

Capítulo 2. Marco Metodológico.....	51
2.1. Alcance.....	51
2.2. Metodología empleada	51
2.3. Estudio de caso.....	52
2.4. Selección de Caso y Unidades de Análisis.....	53
2.5. Diseño de investigación	59
2.6. Discrecionalidad.....	60
2.6.1. Método de recolección de información	60
2.6.2. Operacionalización de la discrecionalidad y medición:	63
2.7. Agenda de los ministros empresariales	65
2.7.1. Métodos de recolección de información y operacionalización de la agenda.....	65
Capítulo 3. El tira y afloja: entre la delegación y el control.....	70
3.1 Introducción	70
3.2. Discrecionalidad de los ministros de Rafael Correa (2013-2023)	70
3.2.1. Agenda productiva de Rafael Correa y coherencia con su plataforma ideológica	70
3.2.2. Los ministros de Rafael Correa desde la óptica de la discrecionalidad.....	78
3.3 Discrecionalidad de los ministerios de Lenin Moreno (2017-2021).....	83
3.3.1. Agenda productiva de Lenin Moreno y coherencia con su plataforma ideológica	83
3.3.2. Los ministros de Lenin Moreno desde la óptica de la discrecionalidad	89
3.4. Discrecionalidad de los ministros de Guillermo Lasso (2021-2023).....	93
3.4.1. Agenda productiva de Guillermo Lasso y coherencia con su plataforma ideológica.	93
3.4.2. Los ministros de Guillermo Lasso desde la óptica de la discrecionalidad	97
3.5. Nivel de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción (2013-2023).....	99
3.5.1. Coherencia ideológica de la agenda del presidente	99
3.6. Categorización de ministros y motivo de reclutamiento	101

3.7. Percepción de discrecionalidad	102
3.8. Indicador de discrecionalidad para los ministros de la cartera rectora de la Producción entre 2013-2023.....	103
Conclusiones del capítulo.....	104
Capítulo 4. ¿Interés empresarial o captura empresarial? Agendas de los ministros empresariales de la cartera rectora de la producción.....	106
Introducción	106
4.1. Instrumentos de planificación a largo plazo.....	106
4.1.1. Diseños de política pública: Planes de Competitividad y de Desarrollo Industrial..	106
4.2. Agendas formales de los ministros.....	111
4.2.1. Procedencia ministerial.....	111
4.3. Agendas de los ministros en instrumentos de reportaje público	113
4.4. Beneficiarios de las actividades y proyectos de los ministros.....	115
4.5. Beneficiarios de los proyectos/actividades particulares	117
4.6. Proyectos de inversión del periodo	120
4.7. Comparación entre la expectativa teórica y la información empírica	122
4.7.1. Percepción del tipo de agenda de los ministros procedentes del empresariado	122
4.7.2. Sectores ganadores y sectores perdedores	122
4.8. ¿Qué agenda implementaron estos ministros?	125
4.9. Análisis de los resultados	129
Conclusiones del capítulo.....	130
Conclusiones.....	133
Referencias.....	138

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Componentes de la discrecionalidad de los ministros	44
Figura 1.2. Argumento Teórico	50
Figura 2.1. Diseño de investigación	60
Figura 3.1. Organigrama de las dependencias adscritas a la Vicepresidencia de la República 2013-2017.....	76
Figura 3.2. Índice de Desempeño de Competitividad Industrial 2000 a 2021	77
Figura 3.3. Cantidad de acciones aperturistas vs de acciones proteccionistas (2009-2017)....	77
Figura 3.4. Índice de Desempeño de Competitividad Industrial 2000 a 2021	88
Figura 3.5. Cantidad de acciones aperturistas vs de acciones proteccionistas (2009-2017)....	88

Tablas

Tabla 1.1. Motivaciones de las cabezas burocráticas	45
Tabla 2.1. Evolución del dominio de intereses sectoriales en el Estado Ecuatoriano (desde la colonia hasta 2007).....	55
Tabla 2.2. Carrera previa de los ministros de Producción e Industrias	59
Tabla 2.3. Noticias referentes a Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso	61
Tabla 2.4. Cantidad de entrevistas a exfuncionarios de alto rango por periodo.....	62
Tabla 2.5. Indicador de discrecionalidad.....	64
Tabla 2.6. Indicador de discrecionalidad.....	65
Tabla 2.7. Documentos de archivo a analizar	67
Tabla 2.8. Entrevistas a burócratas.....	68
Tabla 3.1. Comparación entre los ejes de política pública productiva del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y las políticas públicas ejecutadas.....	73

Tabla 3.2. Comparación entre los ejes de política pública productiva del Plan Nacional de Toda Una Vida 2017-2021 y las políticas públicas ejecutadas	85
Tabla 3.3. Comparación entre los ejes de política pública productiva del Plan Nacional de Desarrollo: Creando Oportunidades 2021-2025 y las políticas públicas ejecutadas.....	94
Tabla 3.4. Medidas de comercio exterior en el periodo de Guillermo Lasso.....	96
Tabla 3.5. Coherencia ideológica de las políticas públicas ejecutadas por cada presidente ..	100
Tabla 3.6 Perfil de los ministros de la cartera rectora de la producción entre 2013-2023	101
Tabla 3.7. Indicador de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción 2013-2023.....	104
Tabla 4.1. Políticas Públicas emitidas en el periodo 2013-2023.....	109
Tabla 4.2. Procedencia empresarial de los ministros	112
Tabla 4.3. Tipo de actividades presentadas en los planes anuales de cada ministro.....	114
Tabla 4.4. Tipo de beneficiario de los proyectos presentados en los planes anuales de cada ministro (proyectos de mejora competitiva).....	115
Tabla 4.5. Tipo de beneficiario de los proyectos presentados en los planes anuales de cada ministro (actividades complementarias).....	116
Tabla 4.6. Beneficiario de los proyectos particulares presentados en los planes anuales de cada ministro.....	117
Tabla 4.7. Beneficiario de los proyectos particulares agroindustriales presentados en los planes anuales de cada ministro	119
Tabla 4.8. Proyectos de inversión del Ministerio de Industrias y Productividad (2013-2018) y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (2019-2023).....	120
Tabla 4.9. Análisis de congruencia de los resultados.....	131

Lista de abreviaturas y siglas

BCE Banco Central del Ecuador

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COPCI Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

GPR Gobierno por Resultados

MIPRO Ministerio de Industrias y Productividad

MIPYMES Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

MPCEIP Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

UNIDO Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

ZEDE Zonas Especiales de Desarrollo Económico

Esta tesis/tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Resumen

Esta tesis aborda el fenómeno de las puertas giratorias analizando a los ministros de la cartera de Producción del Ecuador entre 2013 y 2023. A diferencia de estudios previos, que han analizado la presencia de empresarios en el gobierno desde una perspectiva normativa y descriptiva, esta tesis busca determinar qué tipo de agenda promueven los ministros provenientes del sector empresarial y bajo qué condiciones pueden favorecer intereses particulares o sectoriales.

El estudio propone un nuevo marco teórico, que combina la teoría del principal en la sombra (Adolph 2013) y la teoría de las asociaciones empresariales (Maxfield y Schneider 1997). Este plantea que la procedencia de los ministros influye en la orientación de su agenda, distinguiendo entre una agenda de interés empresarial general, orientada a fortalecer el sector productivo en su conjunto, y una agenda de captura empresarial sectorial, en la que se privilegian intereses específicos.

La metodología es cualitativa combinando el análisis de documentos de planificación ministerial, datos sobre políticas implementadas y entrevistas a exfuncionarios del gobierno. Se encuentra que no hay evidencia sistemática de agendas particularistas en los ministros del sector empresarial. Lo que la investigación muestra es que los ministros empresariales en la cartera de Producción (2013-2023) no definen su agenda principalmente por intereses personales, socialización previa o incentivos de carrera, sino que promueven una agenda favorable a los macro sectores que facilitaron su nombramiento. Su designación, por lo tanto, responde tanto a la estrategia del gobierno de mantener vínculos con los sectores económicos estructuralmente prominentes para el país, así como al interés de estos sectores en garantizar la implementación de políticas favorables desde este ministerio.

Agradecimientos

A Dios, que siempre ha estado conmigo y nunca me ha dejado sola.

A mis padres, José y Marcia, que han sido mi sostén incondicional; no conozco un amor más grande que el suyo.

A René, cuya presencia me ha traído calma en medio del caos, y cuyo amor me ha impulsado a crecer como persona. Su inteligencia, además, ha sido un estímulo constante en mi camino como investigadora.

A mi tutor, Juan Federico Pino, por su guía atenta, sus observaciones valiosas que enriquecieron esta investigación y, sobre todo, por su calidad humana, que fue un verdadero apoyo a lo largo de este proceso.

Introducción

El empresariado siempre ha sido un actor relevante en el tablero político, pero ¿qué ocurre cuando los poderes fácticos asumen abiertamente la dirección del Estado? En 2018, Richard Martínez, expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano, fue designado ministro de Economía y Finanzas durante el gobierno de Lenín Moreno. Su nombramiento encendió las alarmas, especialmente en sectores de izquierda, ante la posibilidad de un gobierno dominado por intereses empresariales (Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica 2018; Roa Chejín 2020; Moran 2021). Martínez, sin duda, hasta la actualidad tiene varios detractores por su gestión alineada a las políticas de ajuste, pero al mismo tiempo es importante señalar que, durante su tiempo en el cargo (2020), fue reconocido como ministro de Finanzas de América Latina del Año por revistas ortodoxas como *globalmarkets*, que destacaron su labor para mantener la estabilidad fiscal del país durante la pandemia (Banco Interamericano de Desarrollo 2020). Antes de Martínez, Moreno ya había nombrado ministros provenientes del sector empresarial en carteras clave relacionadas con la economía, como Eva García en Industrias y Producción, Pablo Campana en Comercio Exterior y Raúl Ledesma en Trabajo.

En 2021, la percepción de captura del Estado se agudizó cuando Guillermo Lasso asumió la presidencia de Ecuador (Cordero y De Gori 2021). Lasso, quien fue presidente ejecutivo del Banco de Guayaquil entre 1994 y 2012, llegó al gobierno respaldado por pensadores liberales en materia económica e incluyó en su gabinete a miembros prominentes del sector empresarial, como Niels Olsen y Pablo Arosemena. Para ciertos grupos de la izquierda ecuatoriana, este evento representó un intento de la oligarquía, en especial la de Guayaquil, de tomar control de los puestos clave en la política (Ulcuango 2021; Revista Crisis 2021)

A lo largo de la era republicana en Ecuador, esta historia se ha repetido. A inicios del siglo XX, se observó la influencia de las élites bancarias en la política nacional. Entre 1912 y 1925, ocurrió lo que los historiadores han denominado el Estado plutocrático, donde los gobernantes estuvieron bajo el control del sector bancario (Ayala Mora 2015; Paz y Miño 2016). Un caso emblemático es el de Francisco Urbina Jado, gerente del Banco Comercial y Agrícola, quien manejaba las negociaciones económicas importantes con el consentimiento de los presidentes de turno (Paz y Miño 2016). En el periodo del retorno a la democracia, León Febres Cordero, expresidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil, fue elegido presidente de la república (Conaghan 2009, 120-21). Su candidatura fue impulsada por las élites económicas guayaquileñas, que estaban disconformes con la limitada apertura del gobierno de Oswaldo Hurtado hacia estos grupos (Conaghan 2009).

Incluso en aquellos gobiernos donde esta influencia no ha sido frontal, nunca ha dejado de ser relevante. Durante la administración de Rafael Correa, varios empresarios, como Isabel Noboa y Juan Eljuri, fueron beneficiados particularmente con contratos y apoyo directo (Acosta y Cajas Guijarro 2020). La influencia empresarial, sobre todo la directa, es decir, la entrada de funcionarios provenientes del empresariado a cargos públicos, especialmente a puestos ministeriales, ha sido ampliamente criticada en la literatura de ciencia política por el conflicto de intereses que genera (Castellani 2018; Canelo, Castellani y Gentile 2018). No obstante, como señala Dargent (2015), Latinoamérica y otros países en desarrollo carecen de una burocracia sólida que forme expertos en administración del Estado, lo que lleva a que el sector privado se convierta en el principal proveedor de profesionales con el conocimiento necesario para asumir estos roles. Por tanto, el gobierno utiliza a estos actores como funcionarios de alto rango, incluso en ocasiones donde el conflicto de interés es evidente, porque son el mejor perfil experto para el puesto.

Es importante señalar que la literatura académica tiende a presentar este tipo de escenarios como problemáticos. Específicamente, el fenómeno de las puertas giratorias, tanto, de entrada, cuando miembros del empresariado ingresan al gobierno, como de salida, cuando exfuncionarios públicos acceden a puestos gerenciales en el sector privado, suele ser retratado como perjudicial para el Estado (Dahl 1959; Winters 2011; Castellani 2018). Existe una extensa bibliografía que asocia este fenómeno con una posibilidad latente de corrupción, especialmente en estudios comparativos y de caso que han rastreado empíricamente la relación entre la colonización de puestos en el Estado y el aumento de beneficios para las empresas que tienen conexiones en el gobierno (Faccio 2010; Cingano y Pinotti 2013)

Esta asociación ha llevado a que en múltiples países se preste atención a las puertas giratorias de entrada. En Latinoamérica y Estados Unidos, diversos estudios empíricos han analizado el nivel de colonización empresarial dentro del Estado (Cardenas y Robles-Rivera 2017; Castellani 2018; Aragón Falomir y Cárdenas 2020; Morayta 2020; Nikolajczuk 2022; Pérez 2023). En particular, los gabinetes ministeriales, que son espacios clave para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, han sido estudiados bajo la perspectiva de la colonización empresarial (Freitag 1975; Canelo, Castellani y Gentile 2018; Maillet, González-Bustamante y Olivares L. 2019; Cassaglia 2022).

Algo que destaca en la revisión de esta literatura es que, en su mayoría, se trata de estudios desde la sociología política e histórica. Resulta llamativo que solo dos de estos trabajos provengan de profesionales de la Ciencia Política y que la mayoría no haya sido publicada en

revistas académicas especializadas en esta disciplina. Además, como era de esperarse, los países más grandes de la región latinoamericana (Argentina, México y Brasil) concentran la mayor cantidad de estudios sobre este fenómeno. En cuanto a la metodología, en la mayoría de los casos se ha utilizado un enfoque cualitativo basado en análisis de archivo para sintetizar los hallazgos en estadísticas descriptivas. En general, estos estudios indican que los gabinetes ministeriales de la región suelen incluir miembros provenientes del empresariado. Sin embargo, lo que se evidencia es que la mayoría de los análisis han sido descriptivos y, aunque la literatura menciona reiteradamente la existencia de conflictos de interés debido a las puertas giratorias de entrada, aún no se han dado pasos hacia estudios explicativos que permitan determinar si los funcionarios provenientes del sector empresarial efectivamente benefician a dicho sector en detrimento del bienestar general.

Por ende, dentro de la literatura sobre puertas giratorias hay un aspecto poco explorado: el tipo de agenda que promueven los ministros provenientes del sector empresarial durante su gestión. Abordar este tema es clave para evaluar con mayor precisión el conflicto de interés, ya que permite identificar en qué escenarios se implementan políticas que favorecen intereses particulares y en cuáles no. También permite analizar qué perfiles y trayectorias previas presentan mayores riesgos para el bienestar general. Este enfoque amplía la discusión sobre las puertas giratorias al señalar que no basta con identificar la presencia de ministros del sector empresarial como un indicador de captura estatal. Es fundamental estudiar sus decisiones y acciones en el cargo para entender su agenda. En este contexto, surge una pregunta: ¿Cómo ha influido la procedencia empresarial de los ministros de la cartera de Producción en Ecuador (provenientes de asociaciones abarcadoras, asociaciones sectoriales o empresas particulares) en el tipo de agenda que han promovido durante el período 2013-2023?

El objetivo de esta investigación es determinar las distintas agendas que impulsan estos ministros durante su tiempo en el cargo. Para ello, se consideran factores como el tipo de organización empresarial de la que provienen, el nivel de discrecionalidad otorgado por el presidente y las condiciones del contexto político. Para responder a esta pregunta, se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Determinar los niveles de discrecionalidad que los presidentes han otorgado a sus ministros del sector empresarial para definir y ejecutar su agenda.

2. Caracterizar el tipo de beneficiarios de las agendas impulsadas por estos ministros, comparándolas con los intereses de las organizaciones de las que provienen.

Para cumplir estos objetivos y responder a la pregunta de investigación, se propone un argumento teórico nuevo que busca explicar las distintas agendas de los ministros que proceden del sector empresarial. Para ello, se integra diversas teorías sobre la relación entre el sector empresarial y el sector público para explicar las agendas de los ministros provenientes del empresariado. En primer lugar, se emplea la teoría del principal en la sombra de Adolph (2013), que sostiene que la agenda de un ministro (funcionario) con antecedentes empresariales estará influida por los intereses del sector del que proviene. Esto se debe a que, a lo largo de su trayectoria, ha sido socializado en los objetivos y valores de dicho sector, considerándolos deseables y legítimos. En este caso, al adaptar esta teoría, se propone que en el caso de ministros que previamente estuvieron en roles de liderazgo empresarial, se plantea que sus decisiones responden también a un cálculo de beneficio futuro, ya que, al finalizar su período en el gobierno, suelen reincorporarse al sector privado. En consecuencia, su gestión tenderá a proteger sus perspectivas de carrera futura. Cuando el ministro proviene directamente de una empresa, es aún más evidente que no impulsará una agenda que perjudique sus propios intereses y que, en cambio, promoverá políticas alineadas con sus objetivos personales y sectoriales.

La segunda parte del argumento se basa en la adaptación teórica de Maxfield y Schneider (1997) sobre los objetivos de distintos tipos de asociaciones empresariales, sustentada en la teoría clásica de Olson (1982) sobre acción colectiva. Maxfield y Schneider (1997), siguiendo la lógica de Olson (1982), diferencian entre asociaciones empresariales que representan a toda una industria o sector productivo y aquellas que defienden intereses particulares de grupos específicos. En este marco, se espera que las asociaciones más amplias promuevan objetivos generales que no entren en conflicto con el bienestar social, mientras que las asociaciones sectoriales tienden a buscar beneficios específicos, incluso si ello afecta a otros actores empresariales o sociales. Es así, que se adapta esta teoría para explicar que los ministros que proceden de organizaciones empresariales abarcadoras van a tender a tener una agenda de interés empresarial general, mientras que los que proceden de organizaciones sectoriales o de empresas individuales van a liderar agendas particularistas de captura empresarial.

Para evaluar el tipo de agenda impulsada por los ministros empresariales, esta investigación considera esencial determinar el nivel de discrecionalidad que tuvieron en el ejercicio de sus

funciones. En los estudios sobre puertas giratorias y captura empresarial, suele asumirse que estos ministros promoverán los intereses de las organizaciones de las que provienen. Sin embargo, no todos los ministros tienen la capacidad real de definir políticas, ya que esto depende en gran medida del nivel de delegación otorgado por el Ejecutivo (Silva 1997; Dargent 2014; Dargent 2015; Camerlo y Martínez-Gallardo 2018). Esta discrecionalidad a su vez depende de varios factores. En esta investigación se enfatiza la importancia de la coherencia ideológica de la agenda del ejecutivo, el tipo de perfil del ministro y el motivo del reclutamiento de este funcionario.

En el campo metodológico, el estudio utiliza una metodología cualitativa, apropiada para explorar fenómenos poco investigados y con escasa información empírica sistematizada. Se recopila información sobre los planes, proyectos y políticas implementadas por los ministros provenientes del empresariado, complementada con datos obtenidos a través de entrevistas para triangular los resultados. Como caso de estudio, se analiza el Ministerio rector de la producción en Ecuador. La elección de este país responde a la disponibilidad de información sistemática sobre la presencia de ministros del sector empresarial en el gobierno. Según Pérez (2023), en los últimos tres gobiernos, el porcentaje de ministros con antecedentes empresariales en carteras afines a su trayectoria ha sido del 20% en el gobierno de Rafael Correa, 25% en el de Lenín Moreno y 30% en el de Guillermo Lasso. Además, el Ministerio rector de la producción es clave por su papel en la relación entre el Estado y el sector empresarial.

El período de análisis se determinó en función de la disponibilidad de datos sobre el ingreso de ministros empresariales al gobierno (Pérez 2023), así como de la variación ideológica de los presidentes en el período estudiado. También se tomó en cuenta la disponibilidad de documentos oficiales sobre proyectos y planes ministeriales, los cuales, según la normativa ecuatoriana, deben conservarse por un período de 15 años. Finalmente, se toma en cuenta la posibilidad de contactar a exfuncionarios que ocuparon estos cargos en distintos gobiernos para complementar la información mediante entrevistas.

Esta investigación presentó varios hallazgos empíricos. En primer lugar, como antes se refirió, como factor necesario para el análisis de la agenda de los ministros, se midió su nivel de discrecionalidad de los mismos en base a las variables: coherencia ideológica de la agenda productiva del presidente, tipo de ministro y motivo de su reclutamiento. Es así que se confirma la presunción teórica de que no todos los ministros tienen el nivel de delegación suficiente para implementar una agenda. Asimismo, se encuentra que aquellos con

antecedentes en el sector empresarial, en general, poseen mayor margen de autonomía en la toma de decisiones en comparación con los ministros designados por razones políticas.

En el argumento teórico de esta tesis, se presentaron dos tipos de agendas en función del tipo de procedencia empresarial de los ministros. La agenda de interés empresarial general y la agenda de captura empresarial sectorial/corporativa. Para testear la existencia de estas agendas en la política pública, se realizó la comparación entre la agenda formal planificada de todos los ministros de la cartera de producción en el periodo 2013-2023, para analizar si es que la expectativa teórica se cumple en este periodo. A partir del análisis de fuentes primarias respecto a la agenda, no se encuentra patrones que indiquen que los ministros que proceden del sector empresarial (en contraste con los que no son del sector privado) tiendan a favorecer los intereses de las organizaciones/sectores de las que proceden.

Para complementar este análisis, se estudia con mayor profundidad los casos de los ministros que previamente se identificaron como poseedores de media/alta discrecionalidad y que proceden del sector empresarial productivo/comercial. A partir de entrevistas a ex burócratas, se discute la percepción de las agendas de los ministros empresariales Eva García, Pablo Campana e Iván Ontaneda.

La investigación demuestra que la agenda de los ministros empresariales en la cartera de Producción en Ecuador (2013-2023) no se explica principalmente por sus intereses personales, su socialización previa o sus incentivos de carrera futura, como postula el argumento teórico inicial. En cambio, estos ministros actúan como ejecutores de una agenda previamente definida por los macrosectores que promovieron su nombramiento. Su designación, en general, responde a la necesidad del gobierno de mantener buenas relaciones con los sectores económicos más influyentes, mientras que estos sectores, a su vez, buscan asegurar la implementación de políticas alineadas con sus intereses a través de dichas designaciones.

Por otro lado, no se ha encontrado evidencia empírica de agendas de captura sectorial o corporativa de manera explícita. Existen diversas razones que podrían explicar esta ausencia. Una posibilidad es que este tipo de agendas se materialicen en instrumentos de política pública que para su análisis requieren conocimientos altamente técnicos, que no fueron objeto de estudio en esta investigación. Sin embargo, la explicación que cobra mayor peso en las entrevistas es que, más que agendas estructuradas, se trata de acciones cotidianas no registradas en documentos de planificación formales. Esto hace que rastrear sistemáticamente

estas prácticas particularistas sea difícil, ya que los funcionarios que las llevan a cabo suelen evitar dejar registros de estos sesgos.

Esta tesis está estructurada en capítulos. El primer capítulo establece el marco teórico y conceptual de la investigación. En él se abordan los conceptos fundamentales para comprender el objeto de estudio y los distintos tipos de agenda. Se define la tipología de ministros, las diferentes formas de organización empresarial y las agendas que se construyen para analizar el fenómeno en cuestión. Además, en la sección conceptual se justifica la elección de los conceptos utilizados, reconociendo que la mayoría de los fenómenos cuentan con múltiples definiciones que buscan capturar la realidad empírica de manera precisa.

El segundo apartado desarrolla el marco teórico empleado para explicar la agenda de los ministros provenientes del sector empresarial. Se inicia con una revisión de las bases de la teoría de la elección racional y la racionalidad limitada, las cuales permiten entender a los ministros como actores que toman decisiones en función de su socialización y de los beneficios que perciben para su trayectoria. La segunda parte del capítulo examina los factores teóricos que influyen en el nivel de delegación que el presidente otorga a sus ministros, que es un elemento necesario para que el argumento teórico planteado en este capítulo pueda testearse. Posteriormente, se adapta la teoría del principal en la sombra de Adolph (2013) y la teoría de los intereses de las asociaciones empresariales de Maxfield y Schneider (1997) para explicar el tipo de agenda promovida por los ministros con antecedentes en el sector privado. Finalmente, el capítulo concluye con la formulación del argumento teórico que será sometido a prueba en la investigación.

El capítulo metodológico presenta el diseño de la investigación. Se define el alcance del estudio como descriptivo y explicativo, con un enfoque cualitativo basado en un estudio de caso deductivo para evaluar el argumento teórico. Se amplían las consideraciones para la selección del caso, previamente mencionadas en el apartado anterior. Además, se detallan los métodos de recolección de información, incluyendo fuentes primarias y entrevistas, así como la operacionalización de las variables clave para el análisis del fenómeno. También se explican los métodos de análisis de la información, como el indicador de discrecionalidad de los ministros y el análisis de congruencia. Finalmente, se incluyen las consideraciones éticas de la investigación.

El primer capítulo empírico (Capítulo 3) mide el nivel de discrecionalidad de los ministros en la cartera rectora de la producción entre 2013 y 2023. Se analizan distintos factores teóricos

que influyen en esta discrecionalidad, entre ellos la coherencia ideológica de la agenda del presidente, el perfil del ministro y el motivo de su nombramiento. La estructura del capítulo sigue un orden cronológico por periodos presidenciales, analizando individualmente a cada ministro en función de estos factores. Con esta información, se construye un indicador que mide el nivel de discrecionalidad de cada ministro en el período estudiado.

El Capítulo 4 pone a prueba el argumento teórico mediante un análisis de congruencia entre la procedencia del ministro y la agenda que planificó e implementó. Se utilizan fuentes primarias, como documentos de planificación pública (planes anuales terminados, proyectos de inversión y documentos estratégicos a mediano y largo plazo), complementadas con entrevistas a ex burócratas. En esta sección, se examina a los ministros provenientes del empresariado que, según el indicador de discrecionalidad, presentaron niveles medios o altos de delegación. A partir de las entrevistas, se analiza el tipo de agenda promovida, los sectores priorizados y la percepción de los ex burócratas sobre los posibles conflictos de interés derivados de la presencia de ministros del sector privado en el gobierno.

Capítulo 1. Marco teórico

Esta tesis, busca explicar el tipo de agenda de los ministros que proceden del empresariado. El objetivo de este capítulo es discutir y exponer la sustentación teórica que se usará como base de esta investigación. En este sentido, en primera instancia se presentarán los conceptos que serán utilizados dentro de la argumentación teórica y a lo largo de este trabajo. Luego, se explicará el enfoque macro desde el que se plantea el argumento, así como sus presupuestos teóricos. Asimismo, se abordarán las teorías existentes en la literatura que serán articuladas para elaborar el argumento teórico de esta investigación. Finalmente, el capítulo concluye con la presentación del argumento teórico.

1.1. Conceptos

1.1.1. Estado, gobierno y burocracia

En primer lugar, se explicarán los conceptos de Estado, gobierno y burocracia. Estos conceptos ayudarán a ubicar el objeto de estudio de la investigación los ministros dentro de su espacio de acción. En las Ciencias Sociales, el concepto de Estado, generalmente, se lo toma desde la definición del sociólogo Max Weber, el cual postuló que es una: “comunidad humana que (con éxito) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado” (Weber 1981, 78). Es así como la seminal obra de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) *Bringing the State Back In*, que compila los avances en la teorización sobre el Estado desde la Ciencia Política propone como el concepto transversal del libro una definición de tintes profundamente weberianos, la misma es: “el conjunto de organizaciones investidas de autoridad para tomar decisiones vinculantes para personas y organizaciones ubicadas jurídicamente en un territorio particular y para implementar estas decisiones utilizando, si es necesario, la fuerza” (Evans y Rueschemeyer 1985, 46).

En la misma línea, Charles Tilly, en su teoría respecto a la construcción de Estados mediante la guerra, adopta un significado parecido respecto a lo que denomina un Estado: “organizaciones relativamente centralizadas y diferenciadas cuyos funcionarios reclaman con más o menos éxito el control sobre los principales medios concentrados de violencia dentro de una población que habita un territorio grande y contiguo” (Tilly 1985, 170).

Incluso desde la Antropología e Historia se acepta mayormente los componentes weberianos del Estado (Robinson 2013, 558). Una excepción es Flannery (1972, 403) quien solo toma el elemento centralizador del Estado y deja por fuera los elementos territorio y monopolio de la

fuerza. Este autor añade que el Estado “en gran medida [está] divorciado de los lazos de parentesco que caracterizan a las sociedades más simples” (Flannery 1972, 403).

La corriente conceptual weberiana se inscribe en el institucionalismo. Dentro de la Ciencia Política existen otras vertientes teóricas que conceptualizan al Estado, aunque son menos utilizadas. Una de ellas es la pluralista, que considera al Estado como una arena de debate neutral donde varios actores compiten para configurar la política pública (Allard-Tremblay 2018). Esta visión ha sido discutida por académicos como Skocpol (1985) debido que, si bien lo ideal es que el Estado sea neutral, en la realidad, el Estado está influido por los agentes más poderosos de la sociedad. En esta línea, los estructuralistas (entre ellos los *marxistas*) conciben al Estado como un instrumento de dominación de la clase capitalista al proletariado. Por ende, no se ve al Estado como un ente con autonomía y separado. No obstante, académicos como Evans y Rueschemeyer (1985) difieren porque alegan que el empresariado no es el único grupo que busca poder dentro del Estado, entonces definen al Estado como una arena de conflicto. Asimismo, sugieren que para que se mantenga a flote el Estado, este también debe ser guardián del bienestar de la sociedad. En este sentido, a la vez que hay influencia de los grupos de poder, también hay decisiones autónomas del Estado como actor.

En este sentido, se elige el concepto que proponen Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) porque es un concepto minimalista, que delimita los aspectos básicos que definen a un Estado y sus funciones. Como mínimo un Estado debe mantener la soberanía y defensa de su territorio y debe tener una infraestructura institucional que permita mantener el orden y la seguridad de los miembros de la comunidad (Evans y Rueschemeyer 1985). Asimismo, esta conceptualización sigue siendo vigente ya que, a pesar de que existen nuevos procesos transnacionales que han puesto en duda la importancia de las fronteras, todavía en la política internacional se reivindica la soberanía de los Estados sobre su territorio y el monopolio de la violencia legítima.

Con el avance del Estado moderno, la complejidad de las funciones también ha crecido (Farazmand 1994). Por lo que para su funcionamiento necesita un cuerpo que tome las decisiones políticas y un cuerpo administrativo permanente que ejecute las tareas necesarias para mantener la organización funcionando ordenadamente. Estos dos cuerpos son el gobierno y la burocracia. Según Flint y Taylor (2007, 137)

Los gobiernos pueden interpretarse como el agente principal del Estado y existen para llevar a cabo los asuntos cotidianos del Estado. Los gobiernos son mecanismos de corto plazo para

administrar los propósitos de largo plazo del Estado. De ahí que cada Estado esté constituido por una sucesión continua de gobiernos (Flint y Taylor 2007, 137).

En la misma línea, Robinson (2013, 561) alega que los gobiernos son “los grupos de personas a los que se les permite tomar decisiones en función de la ubicación geográfica”. Una definición más robusta es la de (Sartwell 2008, 25): “El gobierno consiste en el conjunto de personas que gobiernan [y] las herramientas [para hacerlo] (...) Las personas que controlan ciertos aspectos del comportamiento mediante ciertas reglas (...) Las personas que canalizan la vida de las personas dentro de un territorio”. Para esta investigación, la última definición se utilizará porque integra aspectos transversales para definir el gobierno ¿qué o quiénes son? ¿qué hace? ¿cómo lo hace? Y ¿dónde lo hace? En este contexto teórico, se puede argumentar que mientras el empresariado mantiene relaciones con el Estado de larga data (burocracia y la sucesión de gobiernos en el tiempo), el ingreso del empresariado a los ministerios es una interacción que se delimita a los gobiernos y otra forma de comunicarse e influir con el Estado.

Por su lado, la burocracia es el cuerpo institucional permanente que ejecuta las acciones necesarias para que el Estado funcione. En la literatura de burocracia, se establece que la burocracia es el brazo ejecutor del Estado. Esta proposición no ha sido debatida, sin embargo, durante el siglo XX, lo que si se discutió fueron las características que definen a este cuerpo (Albrow 1994). En este sentido, algo que se debe resaltar es que esta primera ola de estudios de la burocracia conceptualizó a la misma desde un tipo ideal que se centraba en la experiencia europea (Weber 2010). En 1966, Hall y Tittle presentan un Estado del arte de los conceptos de burocracia citando las definiciones de los autores seminales en este cuerpo de literatura. En este se muestra que cinco características se repiten: jerarquía dentro de la institución, división del trabajo, trabajadores con conocimiento técnico, normas que rigen las situaciones laborales y meritocracia.

Si bien el concepto weberiano es el más aceptado hasta la actualidad, es necesario dejar sentado que este se refiere a un tipo ideal que difiere de la experiencia de los países en vías de desarrollo. Sobre esto Polga-Hecimovich y Trelles (2016, 58) refiere que las características antes mencionadas son condiciones necesarias para que la burocracia sea eficiente, pero alega que las burocracias latinoamericanas han sido históricamente retratadas como un aparato ineficiente " dada la prominencia de los nombramientos clientelistas, el patrimonialismo y una débil capacidad para ejecutar políticas públicas". Por ende, se entiende que estas democracias no alcanzan el ideal de la burocracia europea. Si bien se toma en cuenta estas observaciones

sobre la realidad de la burocracia latinoamericana, en general, la normativa de la región indica que los procesos deben ser meritocráticos y que los puestos donde se necesite conocimiento técnico deben ser ocupados por tecnócratas (Parrado y Salvador 2011). Por lo que, esta investigación mantiene el tipo ideal de la burocracia como concepto rector de lo que se espera como burocracia.

1.1.2. Gobernantes, designados políticos y burócratas

Luego de posicionar los conceptos relevantes para esta investigación, es necesario discutir los tipos de actores que intervienen en el fenómeno a estudiar en este trabajo: la agenda de los ministros que proceden del empresariado. Antes de discutir el concepto de ministros, es pertinente entender que otros actores estatales están relacionados a la función ministerial (gobernantes y burócratas) y dentro de qué tipo de actor estatal pueden inscribirse los ministros (designados políticos).

Partiendo del concepto de gobierno, un gobernante es un individuo que está revestido de autoridad para tomar las decisiones que afectan a un Estado. En este sentido, el concepto de gobernante ha ido evolucionando con el tiempo. Desde la Antigua Grecia, Aristóteles estudia las virtudes que confieren a un gobernante la autoridad para regir a un pueblo (Mulgan 1974). Y en diferentes tipos de sistemas de gobierno, el gobernante tiene diferentes prerrogativas. En el caso específico de esta investigación, que se inscribe en un sistema democrático, un gobernante es elegido por los ciudadanos y son ellos quien le confieren la autoridad para dirigir las decisiones del Estado (Graham 1983), y debe rendir cuentas a los votantes por sus acciones (O'Donnell 2004).

Los gobernantes en las democracias modernas son parte del poder ejecutivo, quienes llevan a cabo (ejecutan) las leyes (Mansfield 1987), toman decisiones de política pública, comandan los ejércitos y definen el presupuesto (Sheffer 2011). Además, deciden las cabezas de la burocracia. En esta tesis, el foco está en el poder ejecutivo y los designados políticos que el presidente nombra para dirigir la burocracia ministerial.

Los términos de designado político y burócrata son conceptos relacionados. En los dos casos tienen a su cargo la ejecución de la política pública (Alesina y Tabellini 2007), pero en la mayoría de las otras características definitorias son opuestos. Un designado político es elegido por el ejecutivo porque tiene intereses alineados con el plan de gobierno y su rol es liderar y controlar las acciones de los burócratas para que estos actúen en función de los requerimientos del ejecutivo (Jinjiin 2004 en Makita 2022). En el caso del burócrata, se

espera que su puesto sea permanente para asegurar la estabilidad del funcionamiento de la institución mientras que los designados políticos dependen de la voluntad del ejecutivo de mantenerlos en funciones. Finalmente, la última característica que presenta Jinjiin (2004 en Makita 2022) es que el acceso a los puestos en el caso de la burocracia es por medio de un concurso de mérito mientras que el designado no tiene que cumplir este proceso, porque como su nombre lo dice es designado directamente por la autoridad. El concepto de ministros está abarcado dentro de los designados políticos.

1.1.3. Designados políticos: ministros

La unidad de análisis de esta tesis son un tipo de designados políticos: los ministros. En este caso, se circunscribirá a los ministros en regímenes presidenciales. Por ministros en regímenes presidenciales se considerará los funcionarios que dirigen las carteras de Estado los cuales son designados por el presidente del país, el mismo que tiene plenas facultades para remplazarlos cuando considere pertinente para su proyecto político (Cheibub 2007).

Asimismo, estos funcionarios tienen la responsabilidad de la implementación de la política pública del gobierno según el ministerio que dirijan (Andeweg 2011). Según Cheibub (2007), en los presidencialismos, el presidente tiene un gran control de la agenda del legislativo debido a que el diseño institucional lo faculta para presentar iniciativas legislativas, mismas que son diseñadas y lideradas por el gabinete ministerial. Entonces, en el ámbito legislativo, los ministros son los diseñadores técnicos y promotores de las agendas referentes a las carteras de Estado que lideren.

Respecto al origen de los ministros, cuando existen acuerdos post-eleccionarios entre el gobierno y los partidos que conforman el legislativo, los presidentes designan miembros de partidos como parte de su gabinete (Mainwaring y Scully 1995, 33). Sin embargo, algo común en los presidencialismos es encontrar ministros que no provienen del ámbito político, sino que son designados en base a credenciales educativas, laborales o afinidad con el gobernante (Nercesian y Cassaglia 2019). Por otro lado, los ministros no políticos pueden ser clasificados en base a su procedencia laboral, en este caso se dividen en quienes provienen del sector público y los que provienen del privado (Freitag 1975; Gill 2018; Cassaglia 2022; 2019). En este sentido, las carreras precedentes de los ministros se pueden categorizar en tres: privada, cuando el funcionario antes de entrar a la cartera de Estado solo ocupó puestos en el sector privado, mixta cuando el ministro antes de posesionarse circuló entre trabajos en el sector público y privado, y pública cuando los cargos que constan en su trayectoria son dentro

de la estructura del Estado, organizaciones sin fines de lucro o universidades.¹ En este sentido, un ministro del empresariado es aquel cuyo historial laboral está asociado con sector privado (firmas, conglomerados, asociaciones abarcadoras, asociaciones sectoriales).

1.1.4. Clasificación de ministros

Existen varias maneras de clasificar a los designados políticos, como por el tipo de cargo que ocupan, el sector del gobierno en el que trabajan, no obstante, la clasificación más relevante en la literatura de Ciencia Política es el motivo de su reclutamiento. Por un lado, están los designados que son netamente una cuota política, y que tienen la finalidad de salvaguardar que los intereses del presidente y/o partido sean los que prevalezcan en las políticas que se implementan. Por otro lado, podemos encontrar a los tecnócratas que se eligen por su experiencia y conocimiento de la rama donde son designados. Estos tecnócratas se definen de forma general como “tomadores de decisiones capacitados técnicamente” (Ribbhagen 2011, 21).

Un concepto más extensivo es el de Collier (1979, 403) quien señala que los tecnócratas son: “individuos con un alto nivel de formación académica especializada, que sirve como criterio principal para su selección para ocupar roles clave de toma de decisiones”. Es necesario acotar que, el concepto de Collier (1979) considera a un tecnócrata como una figura profesional aplicable al sector público y privado, no obstante, Dargent (2015) delimita el alcance del concepto a los funcionarios del Estado en puestos de designación política, ya que es en este ámbito donde resulta relevante la comparación entre los distintos tipos de actores.

A pesar de que existen estas dos distinciones claras de ministros en la literatura, los partidistas y los tecnócratas, la línea de diferenciación se vuelve difusa cuando funcionarios del sector empresarial con credenciales educativas y experticia en el campo laboral entran a formar parte del Estado ¿Se pueden considerar estos tecnócratas, aunque sean representantes de grupos de poder? Existen dos consideraciones importantes que destacar. Los conceptos maximalistas de tecnocracia incluyen la importancia de la mentalidad tecnocrática. Esta mentalidad se resume en que: "el tecnócrata toma decisiones sobre una base sólida de conocimiento técnico; los valores y preferencias políticas se consideran irrelevantes, ya que todas las cuestiones pueden reducirse a la técnica" (Ribbhagen 2011, 24). Por lo tanto, en este escenario, el aislamiento de

¹ Se incluye ONGs y Universidades dentro de la categoría pública por motivos prácticos, es decir no incluir más categorías que para el presente trabajo no tienen importancia empírica.

intereses sociopolíticos y económicos entraría a ser parte constitutiva del concepto de tecnocracia.

A pesar de que el ideal de tecnócrata no calza con los funcionarios procedentes del empresariado, la situación de la burocracia de la mayoría de países no occidentales hace que difícilmente se pueda encontrar el tipo ideal en la dirección de los ministerios. Dargent (2015) resume de manera excepcional la situación de los tecnócratas de la región respecto al estándar de aislamiento:

En América Latina y otros países en desarrollo, sin embargo, este estándar resulta inadecuado porque el sector privado puede ser la única fuente de individuos calificados para ocupar cargos en el Estado y la única forma de empleo para los tecnócratas después de dejar el servicio público. El fenómeno tecnocrático se explica, en parte, por la ausencia de una burocracia sólida y profesional de la cual buscar expertos para abordar problemas complejos de políticas públicas: los políticos y actores estatales encuentran dicho conocimiento en el sector privado (Dargent 2015, 31).

Al respecto, se debe referir que Dargent (2015) en su estudio seminal sobre la tecnocracia latinoamericana encuentra que no siempre la conexión con el sector empresarial de los tecnócratas implica que las decisiones dejen de ser técnicas. No obstante, se debe diferenciar entre los funcionarios con experticia que en el pasado han trabajado en el sector privado de los que llegan al Estado después de haber representado directamente a estos grupos de poder o de ser propietarios o accionistas de grandes empresas. En este último caso, el conflicto de interés que se genera pone en duda que las decisiones puedan ser estrictamente técnicas.

Por lo tanto, es pertinente abrir a más categorías de ministros, especialmente dentro de los ministros con experticia y capacitación técnica. En este sentido, se puede proponer una tipología que incluya: tecnócratas puros, caracterizados por su aislamiento de presiones políticas y socioeconómicas; tecnócratas con trayectoria privada, quienes combinan formación técnica con experiencia en el sector privado; y expertos empresariales. Los expertos empresariales presentan credenciales educativas y experiencia laboral relevante, pero proceden directamente de puestos de liderazgo en el sector empresarial; esta relación directa hace que la independencia técnica podría estar condicionada por vínculos previos con intereses privados. Finalmente, hay que mencionar que pueden existir empresarios que asuman roles ministeriales sin tener credenciales educativas ni experiencia en el sector productivo amplio suficiente para considerarlos expertos. Su experiencia se circunscribe al liderazgo y administración de sus empresas.

1.1.5. Empresariado

El siguiente concepto que es transversal en esta tesis es empresariado. La palabra empresariado ha sido usada en la literatura de Ciencia Política para definir múltiples tipos de actores. Esta multiplicidad semántica de la palabra ha sido abordada por Stephan Haggard, Sylvia Maxfield, y Ben Ross Schneider (1994, 34), los cuales refieren que “el término [*business*] puede significar cualquier cosa, desde una entidad a la suma de toda la actividad económica”. Primero, los teóricos marxistas refieren a las empresas como factor de producción o capital a nivel estatal. En este sentido, es una visión de homogeneidad entre las partes que componen el sector económico. Asimismo, Fairfield (2015) alude que el empresariado es un poder estructural que restringe las acciones del gobierno, incluso sin mecanismos directos de presión. El gobierno depende del apoyo del sector privado de forma directa (apoyo político) o indirecta (a través de impuestos). Asimismo, dado que la economía nacional depende en gran parte de un ambiente empresarial que crece y se mantiene próspero (impuestos, empleo, divisas), los gobernantes tienden a restringirse de emitir política pública que sea dañina para la clase empresarial (Lindblom 1982).

La segunda categoría es *business* como distintos sectores. En este sentido, rompe con la anterior visión, pues no considera homogéneos a todos los actores económicos. En general, considera que los diversos sectores de la economía como el industrial, agrícola, exportador tienen sus propios intereses (Gourevitch 1992). En ocasiones son intereses convergentes, pero en muchas más ocasiones tienen visiones contrapuestas, por lo tanto, su nivel de incidencia en el gobierno depende de la capacidad de cada sector de agruparse y activarse colectivamente.

La tercera visión referente a *business* es que denota a firmas o conglomerados que si bien son un solo cuerpo², su participación en la economía nacional es tan significativa que hace que estos tengan influencia en las decisiones estatales (Haggard, Maxfield y Schneider 1997). Una cuarta línea es la que considera como *business* a las asociaciones de empresas o sectores que se unen para trabajar en conjunto en un proyecto empresarial y defender sus intereses ante el gobierno (Haggard, Maxfield y Schneider 1997). Finalmente, la última categoría que refieren a la palabra *business* es la que viene de la sociología y describe a grupos semicerrados de individuos que están unidos mediante lazos de familiaridad y afinidad, así como de permanente interrelación en los ambientes sociales. Es así como, se plantea que “la influencia de las empresas sobre el gobierno no proviene de un cabildeo distante, sino de una visión del

² Aunque agrupe distintas líneas de negocios y empresas.

mundo compartida, redes personales informales y roles superpuestos” (Haggard, Maxfield y Schneider 1997, 53).

En esta tesis se entiende al empresariado como un actor económico, político y social que procede de distintos sectores productivos. Es el actor que dentro del país posee los factores de producción, por lo que tiene un rol predominante en la economía. Dado que el Estado regula la actividad económica en mayor o menor grado, el empresariado inevitablemente se ve inmerso en la dinámica política. Para las relaciones con el Estado, los miembros del empresariado pueden agruparse en asociaciones abarcadoras, asociaciones sectoriales o pueden actuar de forma individual cuando tienen poder estructural.

1.1.6. Empresariado como actor político

Dentro del concepto empresariado, una arista que es necesario discutir es la visión de este como actor político. Existe un debate en la academia respecto a si el empresariado se debe considerar un actor político. Por un lado, están los que buscan limitar la participación empresarial en la política. Desde el marxismo clásico, se ve al Estado como una superestructura que regula las relaciones de dominio y coerción que permiten a la burguesía mantener el *status quo* y mantener bajo control a las clases proletarias, en este sentido, si bien se reconoce que el empresariado es el mayor actor político de las sociedades industriales, no se lo ve como legítimo (Raico 1992). Lo que se intenta es la destrucción de la burguesía, que los proletarios mediante una revolución se apropien de los medios de producción y el fin del Estado.

Desde perspectivas menos radicales como el socialismo, se busca limitar el poder del empresariado mediante la propiedad estatal de las empresas estratégicas. El socialismo chino es conocido porque gran parte de las empresas que mueven la economía son propiedad estatal o tienen participación pública (Lin et al. 2020). Desde esta perspectiva también se señala que la corrupción, sobre todo en los Estados en desarrollo, está asociada a la búsqueda de rentas de las élites económicas dentro del Estado (Aligica y Tarko 2014; Zywicki 2015).

Por otro lado, autores como Nerón (2010) aducen que la importancia del empresariado dentro de la política no debe ser subestimada, sino que se los debe legitimar como actores políticos. Especialmente, las prácticas de relacionamiento del empresariado con el Estado deben ser monitoreadas. Esta posición viene desde las corrientes de política pública de transparencia. El problema de la corrupción se busca combatir mediante la legalización de las prácticas políticas del empresariado como el *lobby*. De esta manera, se ponen reglas dentro de las

cuales se deben realizar las prácticas de cabildeo e influencia política. Según Dos Santos y Da Costa (2014, 382) entre las normativas que se usan para actividad política corporativa están la obligatoriedad sobre “ (...) la divulgación de información de los cabilderos, como informar sus ingresos y gastos, el conjunto de cuestiones que abordan, los intereses de las organizaciones representadas y otra información sobre sus clientes”. De esta manera, esta corriente no niega que el empresariado en sus relaciones con el Estado persiga sus intereses, pero cuestiona que no se lo legitime como un actor político. Sin legitimación, su actuación tiende a ser menos transparente, en contraposición que en condiciones donde su actividad política sea expuesta y fiscalizada por los otros actores políticos. En esta investigación se reconoce que el empresariado es un actor político y que las formas en las que ejerce su influencia deben ser estudiadas para determinar su impacto en el bienestar social general.

1.1.7. Organización empresarial para la actividad política

Como anteriormente se mencionó, el empresariado puede activarse para la acción política de distintas maneras, entre ellas, las más estudiadas son las asociaciones abarcadoras y las sectoriales. A continuación, se explicará que se entiende por asociaciones empresariales, se profundizará la diferencia entre asociaciones multisectoriales (abarcadoras) y las sectoriales, y, finalmente, se presentará las características de las asociaciones capaces de tener influencia política. De manera simple, las asociaciones empresariales son organizaciones que están formadas por miembros del sector empresarial: pueden agrupar empresarios o pueden estar conformadas en base a otras asociaciones más pequeñas. En esta línea, las asociaciones abarcadoras son organizaciones que congregan organizaciones más pequeñas que provienen de distintos sectores empresariales (Maxfield y Schneider 1997).

Según Schneider (2004, 8) pueden existir dos tipos de formaciones abarcadoras que tienen impacto positivo en la sociedad. El primero es cuando la asociación abarcadora integra a las partes del sector económico: comercial, industrial, agrícola y financiero. Estos sectores pueden estar ya asociados en subsectores, pero se organizan para actuar como uno frente al Estado. Por ejemplo, el Comité Empresarial Ecuatoriano. El otro tipo de asociación que según Schneider (2004) tiene efectos positivos en la economía es las asociaciones abarcativas de la industria que integran a los miembros de los diferentes grupos industriales que existen en una economía. Esto teniendo en cuenta que la industria es aquel sector que se encarga de transformar los bienes primarios en elaborados. Ejemplos de subsectores de la industria son el alimentario, el extractivo, el farmacéutico, entre otros. Respecto a las asociaciones abarcadoras del sector comercial, Schneider no las coloca dentro de las organizaciones que

inciden positivamente en el Estado, no obstante, es necesario entender que pueden existir e influir en la política.

Mientras que, las asociaciones sectoriales³ no aglutinan distintos sectores de la economía o tipos de industrias, sino que se centran en organizar a los miembros de grupos específicos (compañías) (Schneider 2004; Haggard, Maxfield y Schneider 1997). Los grupos formados por intereses particulares o especiales tienden a ser homogéneos y están agrupados porque tienen metas alineadas. Este tipo de asociaciones produce externalidades negativas a la sociedad pues lo que buscan es alcanzar objetivos para su grupo sin importar si es que hay efectos colaterales de estas políticas (Jankowski 1988). Según Olson (1982) las asociaciones de intereses especiales “tienen pocos o ningún incentivo para hacer sacrificios significativos en interés de la sociedad; en cambio sirven a los intereses de sus miembros esforzándose por apoderarse de una mayor parte de la producción de una sociedad para ellos”. En este sentido, su agenda de acción es particularista.

Por otro lado, es importante señalar que, según la literatura, no todas las asociaciones pueden tener un efecto político significativo. Lucas (1997) sostiene que una asociación empresarial efectiva políticamente debe tener tres características. La primera es contar con una estructura organizativa interna y personal a tiempo completo dedicado a proponer, monitorear y evaluar proyectos de cooperación con el Estado. Además, las asociaciones deben ser independientes del Estado. Esto es relevante dado que existen casos en los que los gobiernos han incentivado la creación de estas organizaciones para mantenerlas bajo control, como señala Handley (2008, 11). En relación con esto, Handley (2008) argumenta que la “capacidad empresarial”, entendida como la autonomía financiera del sector privado, es crucial para ejercer una influencia política real. En este sentido, el sector empresarial no debe depender completamente de los incentivos y protecciones estatales. De no lograrse la independencia, la relación se convierte en una de subordinación de las empresas al Estado, más que en una cooperación entre iguales. La última característica es que sean centralizadas y que tengan un solo canal de comunicación con el Estado. Organizaciones fragmentadas raramente logran tener influencia a nivel nacional (Lucas 1997). En este sentido, esta investigación abordará la influencia de las asociaciones, especialmente, se centrará en aquellas que sean de larga data e independientes del Estado.

³ *Narrow* en inglés, es decir estrechas.

1.1.8. El empresariado y el Estado

Si bien las relaciones entre el Estado y el sector empresarial no necesariamente implican colusión, tanto la literatura como la evidencia empírica han documentado que este vínculo puede dar lugar a diversos fenómenos con efectos negativos para la sociedad. El primero de ellos es la corrupción. Esta se define, según Dobson Phillips et al. (2021), como “el abuso del poder confiado para beneficio personal”, una conceptualización que pone el foco en las responsabilidades de quienes ejercen poder delegado, generalmente funcionarios públicos. La corrupción, aunque es un fenómeno amplio que se manifiesta principalmente en el ámbito político, adquiere una dimensión particular cuando interviene un tercer actor que orienta las decisiones públicas en función de intereses particulares. En estos casos, el fenómeno se denomina captura del Estado.

En este sentido, David-Barrett (2023) define la captura del Estado como “un tipo de corrupción sistemática mediante la cual grupos de interés reducidos toman el control de las instituciones y de los procesos a través de los cuales se formula la política pública, desviándola del interés general y moldeándola en función de sus propios intereses”. Este fenómeno suele estar asociado, en términos generales, a la influencia indebida ejercida por el sector privado sobre el aparato estatal. Asimismo, es importante destacar, como señalan Hellman et al. (2000), que la captura del Estado opera principalmente en la fase de formulación de leyes y políticas públicas. En cambio, la corrupción administrativa se manifiesta en la fase de implementación, cuando se distorsiona la aplicación de la normativa en favor de ciertos sectores específicos.

1.1.9. El empresariado dentro del Gobierno

Si bien hay varios mecanismos que se utilizan para la actividad política del empresariado como el *lobby*, las mesas de cooperación, los vínculos informales entre los agentes políticos y los miembros del empresariado, el mecanismo de entrada de miembros del empresariado al gobierno es central en los estudios de su influencia en la política pública. Dentro del paraguas del mecanismo de entrada de miembros del empresariado al gobierno, hay tres etiquetas que se suelen confundir y que, si bien se encuentran dentro de un mismo concepto abarcador, están en diferente escala de abstracción, estos son: circulación pública-privada, colonización de puestos dentro del empresariado y puertas giratorias.

La circulación pública-privada se encuentra en una escala de abstracción general, y según Maillet, González-Bustamante y Olivares (2019) significa que un funcionario privado cambió

su trayectoria laboral hacia una pública, o viceversa. Por su lado, puertas giratorias de entrada es un fenómeno que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo define como “se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde donde existe la posibilidad de desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento” (Bertók 2010, 18). En este sentido, la literatura que estudia este fenómeno alerta el conflicto de interés latente y la posibilidad de que se produzca actos corruptos, sin embargo, no se da por sentado que siempre se materializa la corrupción, cuando se da este mecanismo (Bertók 2010; Cerrillo Martínez 2017; Castellani 2018). Asimismo, es importante notar que a diferencia del primer concepto, Pérez (2023) advierte que las puertas giratorias de entrada explícitamente denotan que el funcionario entra a formar parte de una cartera de Estado relacionada con su antiguo cargo en el sector privado, mientras que en la circulación pública-privada, el funcionario puede entrar a cualquier cargo público, sin importar si su anterior empleo está o no relacionado con las funciones que desempeña en el Estado.

El concepto más específico es colonización de puestos. En este se propone que el empresariado usa su poder económico y sus conexiones con el gobierno para ubicar dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos para promover sus intereses (en Canelo, Castellani y Gentile 2018). El uso del término "colonización" en lugar de "puertas giratorias" es significativo, ya que el primero denota un fenómeno orientado a dominar un espacio de poder con una agenda específica, mientras que el segundo se limita a describir la entrada de una persona proveniente del empresariado a un puesto público relacionado con el sector en el que previamente trabajaba.

Esta tesis utiliza el concepto de puertas giratorias de entrada como la variable independiente. Se analizará el impacto de la entrada de ministros que son parte del empresariado en cargos relacionados a la producción, industria y comercio en la agenda de estas carteras de Estado. No se utiliza el concepto de colonización de puestos dado que solo mediante la investigación planteada se podrá determinar si la agenda de estos ministros es de captura, antes de eso, solo se puede prever el conflicto de interés de las puertas giratorias.

Es importante señalar que esta investigación delimita su ámbito a sistemas presidenciales. Por lo tanto, en las inferencias que se planteen no se incluirán a los ministros miembros de los gabinetes parlamentaristas debido a que el margen de discrecionalidad del primer ministro para elegir a estos funcionarios es muy inferior que el que tiene un presidente (Bäck y Carroll 2020). Esto se da porque en los parlamentarismos, los ministros son puestos por la coalición

ganadora y suele ser miembros del partido, no individuos independientes de la política partidista, como miembros de grupos de interés como lo es el empresariado (Blondel y Müller-Rommel 1993). Por lo tanto, es menos probable encontrar este tipo de dinámicas en estos gabinetes.

1.1.10. El concepto de agenda

Respecto al fenómeno de puertas giratorias, la problemática central que se presenta es el conflicto de interés. En el caso de los ministros procedentes del sector empresarial, existe la posibilidad de que los objetivos perseguidos por estos funcionarios respondan a sus intereses personales o de las organizaciones de las que proceden. La cuestión es cómo poder observar si este tipo de comportamientos se materializan. Una opción es investigar las denuncias de corrupción. Sin embargo, estas no son muy comunes y es posible que los ministros favorezcan sus intereses dentro del marco legal.

Otra estrategia consiste en examinar las iniciativas legislativas propuestas durante el mandato de un ministro. Sin embargo, la aprobación de dichas iniciativas depende significativamente de la distribución del poder en las instancias legislativas. Si el partido del gobierno tiene la mayoría, es más probable que las leyes se aprueben, mientras que una mayoría opositora puede reducir las probabilidades de aprobación de las propuestas del ejecutivo (Pereira, Power y Rennó 2008). En la misma línea, es posible que un ministro que conoce la estructura del poder legislativo, no intente lograr sus objetivos predatorios (en caso de que los tuviera) a través de ese ámbito de la política. Además, se podrían revisar los resultados del desarrollo de cada industria, aunque estos son afectados por múltiples factores además de la política pública, incluyendo la innovación de cada industria, eventos fortuitos como desastres naturales o crisis internacionales y los proyectos de cooperación internacional dirigidos a sectores específicos. Por lo tanto, los resultados de la política pública de los ministros son contingentes a muchas variables.

El análisis de la agenda es más cercano a las preferencias de los actores. La agenda política se conceptualiza como las problemáticas que se definen como importantes para solucionar por el gobierno (Jones y Baumgartner 2004; Bevan y Jennings 2014). Esta se circunscribe a las acciones sistemáticas planificadas y ejecutadas, pero no a los resultados de esta, ya que una agenda que denota intención, es pertinente para entender hacia donde se direcciona los objetivos de los ministros que proceden del empresariado. En referencia a la agenda, es fundamental señalar que, para esta investigación, la agenda formal es entendida como lo

objetivos que los tomadores de decisiones han aceptado como importantes para su política pública y normalmente se encuentran contenidos en documentos institucionales que delinear los ejes de acción en lo que se enfocará el hacedor de la política pública (Cobb, Ross y Ross 1976).

Respecto a la agenda, es necesario abordar su importancia y cómo se configura. Asimismo, descendiendo hacia el tema de estudio, se discutirá la construcción de agenda en los ministerios y qué tipo de agendas se pueden presentar. La configuración de la agenda es trascendente porque como proponen Green-Pedersen y Walgrave (2014) definir qué problemas sociales van a ser solucionados por el gobierno es el centro del proceso político. Adicionalmente, Baumgartner et al. (2006) aluden que la agenda no solo define las prioridades políticas de un gobierno, también las enmarca desde un posicionamiento político y ayuda a movilizar apoyo para estas. En la sociedad, hay un número ilimitado de problemáticas que buscan atención y políticos que tienen capacidad limitada de atenderlos. Los políticos filtran los temas de agenda a partir de la información que tengan sobre su relevancia, de sus propias preferencias y el impacto para otros actores claves (Green-Pedersen y Walgrave 2014). En este sentido, cualquier actor que puede traer al debate político un tema o proyecto mediante instrumentos institucionales o no institucionales puede considerarse un jugador clave de la política, incluso cuando lo que se propone conseguir no se alcanza.

En general, la configuración de agenda se ha estudiado respecto a cómo los temas de coyuntura y los medios de comunicación afectan cómo se define y qué se debe solucionar o a que prestarle atención dentro del Estado. Sin embargo, el análisis de los actores que tienen poder de agenda es menos estudiado en la Ciencia Política aun cuando es quizás el factor más importante en la definición de prioridades en el gobierno (Berger 2001). En este contexto, el empresariado es importante ya que gracias a los recursos que posee puede influenciar en el Estado y convertirse en un “emprendedor de políticas, es decir, propulsor del establecimiento de [determinadas] agendas que posicionan nuevos problemas políticos, mantienen viejos temas o intentan guiar los problemas a través del proceso político” (Berger 2001, 95). En esta investigación, se entenderá que el ingreso de miembros del empresariado al gobierno (gabinete ministerial) es una de las estrategias que usa el empresariado para impulsar sus agendas.

La construcción de una agenda desde un ministerio se puede analizar desde dos espacios: el ministerio y el legislativo. Desde el propio ministerio, el ministro puede ser configurador de política de tres maneras: dando visto bueno a la política pública que está en proceso desde

antes de su designación, solicitando a su equipo técnico que presenten propuestas para mejorar el desempeño del ministerio y seleccionar las más acordes según su perspectiva, y finalmente puede impulsar nuevas políticas o grandes cambios en las existentes (Headey 1974, 58; Marsh, Richards y Smith 2000; Franco Mayorga 2014). Por otro lado, según Franco Mayorga (2014) los ministros tienen el rol de defensa de las iniciativas legislativas del ejecutivo en los organismos legislativos. Sin embargo, es necesario señalar que los ministros tienen poder de agenda respecto a las iniciativas legislativas que se presentan, ya que son el ente técnico que generalmente está encargado de diseñar las políticas.

Aunque Bäck et al. (2022, 256) analiza los poderes de agenda de los ministerios en los parlamentarismos, sus postulados también pueden ser adoptados para entender los regímenes presidenciales. Es así como los poderes de agenda de los ministros residirían en que pueden dar forma y sustancia a las iniciativas legislativas, decidir qué dejar fuera de estas iniciativas y, finalmente, pueden apelar a su capacidad técnica para impulsar proyectos legislativos ante el presidente. Como antes se expuso, los éxitos de las iniciativas legislativas están afectadas por el contexto político. Por lo tanto, en esta investigación se analizará las agendas planteadas por los ministros procedentes del empresariado en el ministerio.

1.1.11. Ideología política y agenda

Las agendas son las acciones planificadas por un gobierno para responder a las problemáticas sociales. Las respuestas que da el gobierno a los requerimientos de los ciudadanos y las necesidades del Estado pueden ser pragmáticas, técnicas y/o ideológicas. En cuanto al componente ideológico, este merece atención al analizar las agendas del gobierno, ya que estas pueden estar fuertemente configuradas por la ideología que abandera el presidente o partido en funciones.

Aunque existen estas discrepancias entre la ideología política y la praxis, es necesario tener las bases de qué se entiende por este concepto. El trabajo de Jost, Federico y Napier (2009) presentan distintas definiciones de ideología política, el concepto más integral que refieren es el de Denzau y North (1994, 24) “las ideologías son el marco compartido de modelos mentales que poseen los grupos de individuos, los cuales proporcionan tanto una interpretación del entorno como una prescripción sobre cómo dicho entorno debería estructurarse”. Diferentes marcos compartidos han surgido a lo largo de la historia, no obstante, es común dividir las posiciones políticas en izquierda y derecha. Esta simplificación

tiene un propósito práctico: permitir a los ciudadanos organizar la compleja realidad política en una dimensión más manejable y comprensible (Bobbio y Cameron 1996; Ignazi 2003).

En cuanto a la clasificación clásica de derecha e izquierda, se encuentra que el clivaje más aceptado como línea divisoria es la postura sobre la desigualdad. La derecha entiende la desigualdad como el orden natural de las cosas, mientras que la izquierda defiende que la desigualdad es creada por el hombre y el Estado debe intervenir para reducir sus efectos (Bobbio y Cameron 1996). Este clivaje se traduce en la postura sobre la economía y los valores sociales. En el tema económico, la derecha le apuesta al libre mercado mientras que la izquierda se inclina hacia una mayor intervención estatal para reducir la desigualdad (Downs 1957). En el aspecto de valores, la derecha apela a la tradición y la religiosidad, mientras que la izquierda defiende el cambio, la igualdad y la secularización (Laponce 1981; Duverger 2002).

Volviendo al tema de la relación entre la agenda gubernamental y la ideología política, es necesario referir que el presidente es elegido en base de una serie de propuestas en la campaña de cómo va a resolver los desafíos a los que se enfrenta la población, y normalmente estas propuestas a su vez responden a líneas ideológicas de los partidos a los que estos personajes representan. En general, este es el proceso que se da en los países que cuentan con sistemas de partidos sólidos, ya que también presentan una mayor intensidad del voto ideológico (Lipset y Rokkan 1969; Campbell 1980) por lo que los votantes esperan que el programa de gobierno que eligieron se traduzca en políticas públicas de la línea ideológica de su preferencia.

No obstante, es necesario referir que incluso en países de mayor fortaleza en los sistemas de partidos, la coherencia ideológica con lo que se conoce clásicamente como izquierda y derecha no es absoluta. Por ejemplo, Zechmeister y Corral (2010) muestran que, en Latinoamérica, la asociación de la ciudadanía entre izquierda y estatismo, y derecha y libre mercado no es completamente consistente, y que solo cinco países de la región los votantes crean de forma inequívoca esa relación, mientras que en ciertos países como Honduras y Uruguay existe una asociación inversa de las ideologías políticas de la economía.

Esto muestra que, si bien son importantes las categorías ideológicas para la formación de la agenda del presidente, no hay que dejar por fuera los factores contextuales y de cultura política de cada Estado. Sin embargo, el concepto de ideología y las definiciones referentes al clivaje izquierda/derecha son necesarios debido a que permite ordenar la agenda dentro de categorías analíticas relevantes dentro de la política pública y de Ciencias Políticas.

1.1.12. Tipos de agenda en los ministerios

En la conceptualización de agenda se debe definir cuáles son los tipos que se puede encontrar en los ministerios. Las agendas de política pública más estudiadas son las de los legisladores. En general, la agenda se clasifica según los beneficiarios de la política pública. Según Persson y Tabellini (2003, 14): “la política económica puede proporcionar beneficios a (1) muchos ciudadanos, (2) un grupo reducido de ciudadanos, o (3) prácticamente ningún ciudadano, sino un grupo específico de políticos”. Asimismo, en la literatura de captura regulatoria también se analizan distintos tipos de agendas que se promueven para las normas de la industria. Levine y Forrence (1990) por ejemplo exponen que hay agendas de interés general, que son buenas para la sociedad y agendas de interés particular que son beneficiosas solamente para ciertos grupos. Por su lado, Carpenter y Moss (2014) desarrollan tres tipos de agendas en la regulación industrial: de interés público, de interés industrial y finalmente, la de captura empresarial.

Los tres tipos de agenda evidenciados en la literatura se pueden tomar como base para conceptualizar los tipos de agenda del argumento de esta investigación. No obstante, la clasificación de Carpenter y Moss (2014) es la que se adaptará en este trabajo por dos razones: la primera es que al contrario de la clasificación de Person y Tabellini (2003), esta clasificación está pensada con el empresariado como actor central de la política pública. La segunda razón es que tiene más matices que la de Levine y Forrence (1990), porque divide la agenda empresarial en dos: de interés empresarial y la de captura empresarial.

En este sentido, esta investigación entiende las clases de agendas que tienen los ministros de la siguiente manera. La primera agenda es la de interés general. Una agenda cuyo potencial beneficiario sea el Estado, dado que, en caso de obtener resultados positivos de la política o legislación presentada, los beneficios económicos (externalidades positivas) se propagan (*spillovers*) a la sociedad. Aunque este tipo de agenda puede tener efectos adversos para ciertos grupos, en conjunto, las políticas públicas y las regulaciones tienden a traer beneficios como incremento del empleo, la calidad de la producción nacional y los bienes, la seguridad de los seres vivos y el ambiente.

La segunda agenda es la de interés empresarial. Este tipo de agenda es concordante con los intereses del empresariado. En este sentido, es una agenda que agrupa objetivos transversales del sector empresarial como bajas tasas de interés, flexibilidad laboral, baja regulación para hacer negocios. Si bien el empresariado tiene diferentes sectores que no siempre tienen

intereses convergentes, este tipo de agenda en general es beneficiosa para la actividad empresarial. Cuando se analiza esta agenda, se encuentra que los dos actores considerados son: el Estado ya que es quién puede dotar de regulaciones y política pública congruente para la actividad empresarial, y el empresariado como receptor de esta política. Si bien una actividad empresarial prolífica es saludable para la economía de un país, cuando se deja de lado los derechos laborales, la calidad de los productos, la seguridad de los consumidores y el medio ambiente, esta agenda puede ser considerada puramente de interés industrial y no público.

Finalmente, la agenda de captura empresarial es aquella en la que las políticas públicas y regulaciones demuestran una parcialidad hacia un sector, industria, o empresa. Este tipo de agenda sin duda es nocivo para los otros jugadores del empresariado debido a que desempeñan su actividad en un terreno desigual, así como para los ciudadanos que esperan que el Estado represente los intereses públicos y no los particulares.

1.1.13. Otras consideraciones respecto a los conceptos

Los conceptos seleccionados tienen ciertas limitaciones. Por ejemplo, el concepto de agenda de captura empresarial deja fuera fenómenos relacionados como la corrupción. En esta investigación, la corrupción es una categoría que no se toma en cuenta para el análisis debido a que este tipo de procesos son normalmente ocultos y no se plasman en los documentos de la política pública. Por otro lado, es presumible que un ministro no va a presentar para la exposición pública sus objetivos predatorios⁴. En tercer lugar, se debe señalar que, de acuerdo con los índices de Transparencia Internacional (2019), los países de Latinoamérica se encuentran clasificados como corruptos. En general, se trata de estructuras de corrupción descentralizadas donde es difícil el castigo judicial e incluso la exposición pública de la mayoría de los crímenes contra la administración pública tanto por la normalización social, así como la debilidad del sistema de justicia (Easterly 2003). Por lo tanto, este tipo de objetivo puede estar tanto en los ministros que proponen una agenda de interés público, de interés empresarial o de captura empresarial.

Sin duda, existen varias desventajas de observar los tipos de agendas de los ministros como fenómeno de interés. Una de las más importantes, teniendo en cuenta la conceptualización presentada, es que hay ministerios con área de acción de un sector de la economía, como el de

⁴ Las prácticas o comportamientos predatorios de un funcionario público son el uso de las instituciones para “servir principalmente a los intereses de la élite o de los líderes de alto nivel”(Bidandi, Williams, y Waiswa 2022, 26).

Agricultura o el de Minas o Petróleo, entonces el foco de análisis si el beneficiario es un sector determinado de la economía, porque evidentemente lo será, sino si dentro de este ministerio la agenda se establece a favor de subgrupos del sector, pero en estos casos la línea que divide las agendas de beneficio amplio de las reducido es muy delgada. Para solventar este problema, esta investigación tomará como caso de estudio un ministerio que tenga impacto en diversos sectores de la economía.

A partir de la exposición de los conceptos que son utilizados en esta investigación y el alcance de los mismos, se construye una propuesta teórica que explique cómo se da el mecanismo causal entre la variable procedencia empresarial del ministro y tipo de agenda que promueve.

1.2. Discusión teórica

En el siguiente apartado, se discute las bases teóricas, las teorías utilizadas para explicar el fenómeno y finalmente se procede a presentar el argumento teórico que guía esta investigación.

1.2.1. Bases teóricas: macroenfoques

Esta investigación utiliza el macro enfoque de la elección racional y la racionalidad limitada. En la Ciencia Política existen diversos enfoques que se usan para explicar los fenómenos políticos, entre ellos están el estructuralismo, el institucionalismo, las teorías sistémicas y las agenciales. La elección racional se inscribe dentro de la tradición agencial, ya que toma en cuenta los incentivos de los agentes al actuar. En esta investigación, se estudia las agendas, y aunque en estas pueden incidir factores estructurales e institucionales, cuando estas se formulan, los objetivos de los agentes tienen el mayor peso. Para entender como este enfoque encaja para explicar el fenómeno de esta investigación, es necesario explicarlo. En el enfoque de la elección racional, se plantea que los seres humanos antes de actuar calculan costos y beneficios, ordenan sus preferencias según la utilidad que les produce y toman las decisiones en función de sus objetivos (Scott 2000; Opp 1992). Asimismo, Homans (1974) refiere que en las interacciones sociales las personas actúan en función de las expectativas de que va a hacer el otro. En este sentido, en esta tesis, se entiende a los agentes políticos como maximizadores de utilidad cuyos beneficios pueden ser de tipo material, estatus, implementación de sus políticas preferidas, entre otras.

A pesar de que en general, esta investigación alude a que los actores (ministros) actúan como maximizadores de beneficios, es importante resaltar que, los seres humanos están limitados por las instituciones, su conocimiento, su entorno, etnia, religión, entre otros factores (Kato

1996; Rakner 1996). En este sentido, el comportamiento humano busca la maximización de sus intereses, pero los intereses dependen de lo que los individuos perciben como conveniente (Kato 1996). Por lo tanto, se puede aseverar que el entorno afecta lo que los ministros aceptan como racional.

1.2.2. Discrecionalidad e incentivos

Desde la elección racional, se puede entender las motivaciones e incentivos que determinan el comportamiento de los actores, por ende, este enfoque es útil para explicar cómo los ministros formulan sus agendas. En el caso de los ministros, el tipo de relación que tienen con el presidente y otros actores políticos incide en su cálculo de utilidad en sus acciones dentro del ministerio. La literatura menciona que un ministro, aunque no provenga de la política, es un designado del gobierno, por lo tanto, no se lo debe considerar como parte de la burocracia ministerial, aunque la lidere, en este sentido, a este tipo de funcionarios se los llama *political appointees* (Lee, Moon y Hahm 2010). Los mismos refieren que los ministros son dobles agentes, ya que son ejecutores del presidente, pero como líderes de la burocracia ministerial también se deben a la eficiencia de su cartera.

Si bien es cierto que los ministros persiguen sus propios intereses cuando toman decisiones, el nivel de delegación que confiere el presidente limita en qué contextos estos funcionarios pueden ejercer su discrecionalidad, por lo que se entiende por discrecionalidad “la autoridad de alguien para actuar basándose en su propio poder y juicio” (Olanescu 2021, 87). De acuerdo a Martínez-Gallardo y Schleiter (2015) los presidentes pueden delegar el diseño de las políticas públicas, la promoción y la implementación de las mismas, aunque no siempre se delegan las tres acciones. Entonces, puede argumentarse que cuando el presidente delega las tres actividades el ministro goza de una alta discrecionalidad, mientras que, si su rol es solamente de ejecutor, el funcionario ostenta un nivel bajo de discrecionalidad.

Aunque el presidente no puede llevar a cabo todos los aspectos de la política pública sin delegar, siempre hay un cálculo de beneficio de cuál es el nivel adecuado de delegación. Esto debido a que la facultad de los ministros de tomar decisiones que no son supervisadas por el presidente crea problemas en la relación principal-agente (presidente-ministro). Adaptando el análisis de Besley (2007), al tema de los ministros, el presidente necesita delegar la ejecución de política pública debido a que no puede tener el conocimiento de todos los temas y tampoco puede decidir cada aspecto de la gobernanza por sus recursos limitados (tiempo).

A partir de esta necesidad de delegación del presidente y la discrecionalidad del ministro, se evidencian dos problemas en esta relación: el primero tiene que ver con que el presidente no tiene toda la información para conocer las motivaciones del ministro que ha designado para representar sus intereses en la cartera de Estado. Este problema es conocido como información asimétrica, y este es un problema que, aunque pueda atenuarse con mecanismos de supervisión para limitar la discrecionalidad de los agentes (ministros), no puede ser superado totalmente porque el presidente tiene recursos limitados y los costos de obtener información detallada son muy elevados (Bestley 2007). Por otro lado, está el riesgo moral del agente (ministro) de actuar de manera contraria a los intereses de su principal cuando no está siendo supervisado.

A partir de estas consideraciones el presidente delega un determinado nivel de discrecionalidad a los ministros y decide robustecer o no los controles sobre su agente. Hay que mencionar que existen ciertos escenarios que también impulsan que el nivel de discrecionalidad del ministro varíe. En base a la teoría presentada anteriormente, mientras menos sepa un presidente sobre un área del Estado es más probable que provea de mayor discrecionalidad al ministro si este tiene credenciales técnicas. Por ende, se considera que la discrecionalidad se eleva de acuerdo con la especificidad de los conocimientos que se necesitan para liderar los ministerios.

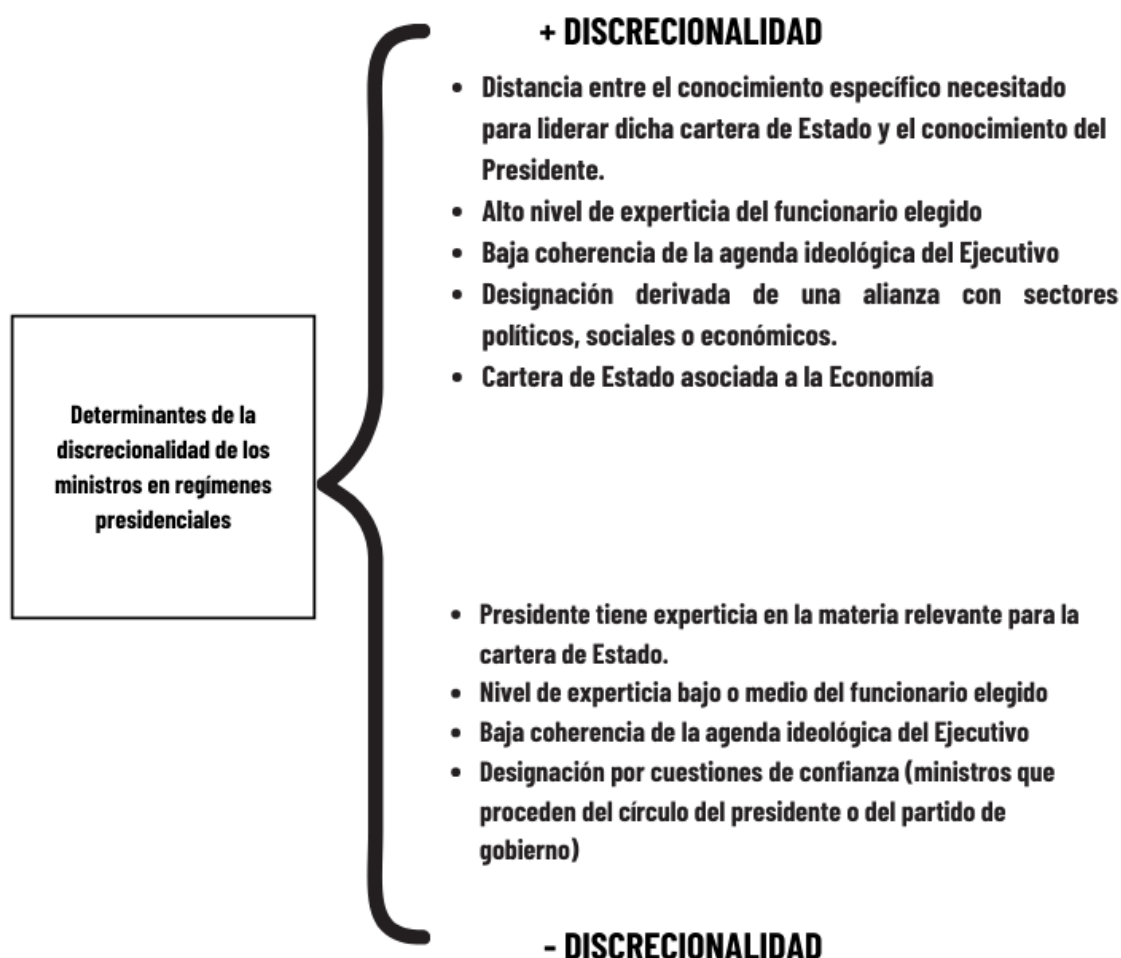
En Latinoamérica, un aspecto que ha ido tomando prevalencia es la designación de tecnócratas en los puestos de dirigencia burocrática (Silva 1997; Dargent 2014; Dargent 2015), especialmente, en las carteras asociadas a la economía ya que se busca mejorar la eficiencia del Estado (Camerlo y Martinez-Gallardo 2018). Por ejemplo, Dargent (2014), en un estudio sobre la capacidad estatal de las agencias del gobierno, reconoce que las instituciones con mayor cantidad de tecnócratas tienden a tomar decisiones más autónomas. En este sentido, se podría esperar que un ministro tecnócrata posea una discrecionalidad mayor que un ministro político, *ceteris paribus*, ya que su reclutamiento se fundamenta en su conocimiento técnico y su capacidad para generar resultados positivos en las diferentes carteras del Estado. No obstante, como se postula en el apartado conceptual, las categorías de técnicos engloban varios tipos de perfiles. Ciertos perfiles como el técnico puro aumentan su discrecionalidad solamente en base a su conocimiento, mientras que los expertos empresariales configuran un nivel más alto de discrecionalidad porque además de su experticia aporta vínculos con el poder empresarial, incluso cuando no hay una designación dada por la influencia directa del empresariado.

Por otro lado, el motivo de reclutamiento también influye en el nivel de discrecionalidad. La literatura trabaja la autonomía que poseen los ministros partidistas, que fueron elegidos como cuota del partido o de la coalición en contraste con los ministros no partidistas (González-Bustamante 2023). Se encuentra que los perfiles no partidistas poseen menos discrecionalidad porque no están asociados al poder de una institución política además del presidente, y, por ende, dependen exclusivamente de la voluntad del ejecutivo para mantenerlos en su cargo. En el caso de los ministros de carteras asociadas a la economía, como antes se refirió, ha habido un aumento de perfiles no partidistas por la importancia de estos roles para el Estado (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018). No obstante, perfiles no partidistas con credenciales laborales y educativas relacionadas al sector productivo no solo se eligen para fines técnicos, sino que también estos perfiles pueden venir del sector privado y se los recluta para que el gobierno tenga alianzas con el sector privado (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018), y en este escenario, un ministro no partidista goza de mayor discrecionalidad ya que el presidente lo elige como concesión para que el sector privado implemente sus intereses a cambio de apoyo político.

Otro aspecto para considerar es la intensidad ideológica del voto. En países donde los ciudadanos mayormente emiten voto ideológico, se reduce la posibilidad de que los ministros alineen su agenda a lineamientos contradictorios de la plataforma ideológica del ejecutivo (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018). Esto se puede evidenciar cuando el presidente es coherente con su plataforma ideológica, ya que es recurrente encontrar que los presidentes en la praxis se alejan de las líneas ideológicas que promovieron durante la campaña electoral (Garzón-Rojas y Sanabria-Acevedo 2014). Otro factor que incide en el nivel de discrecionalidad del ministro es la existencia de mecanismos de control como la posibilidad latente de ser despedido e instituciones jerárquicamente superiores que supervisen las acciones del ministro (Inácio 2018).

Con base en las teorías previamente expuestas, esta investigación plantea que, cuando un ministro de origen empresarial cuenta con un grado significativo de discrecionalidad derivado del problema principal-agente, su agenda no solo responderá a las demandas del principal, sino que también reflejará un cálculo personal de utilidad por parte del ministro. Los factores que en esta investigación se consideran como relevantes para entender el nivel de discrecionalidad de estos funcionarios son el perfil del ministro, su tipo de reclutamiento y la coherencia ideológica de la agenda del ejecutivo.

Figura 1.1. Componentes de la discrecionalidad de los ministros



Fuente: Elaboración propia.

1.2.3. Teorías de principales en la sombra y de las organizaciones empresariales para la acción colectiva

En este apartado se explican los incentivos que se proponen como influyentes en el cálculo de utilidad del ministro al elegir una agenda. No hay mucha literatura que estudie las agendas de ministros en regímenes presidencialistas. Menos trabajos han investigado las agendas de ministros que son parte del fenómeno de puertas giratorias. Las agendas de los políticos han sido ampliamente estudiadas (Majone 2006; Tsebelis 2009; Birkland 2017), pero los ministros no tienen los mismos incentivos de un político elegido por voto popular y por ende, no se puede asumir que lo que se aplica a los primeros sea pertinente para los segundos. Si bien los ministros se deben a los presidentes, siempre existe un grado de discrecionalidad para el

diseño e implementación de agenda (Dargent 2014; Chabal 2003). Por lo que es válido preguntarse ¿qué o quién determina la agenda de los ministros?

Adolph (2013) desarrolla una teoría sobre los incentivos de los banqueros centrales que se puede adaptar a los ministros tecnócratas, especialmente a los que son objeto de esta tesis, los ministros empresariales. Adolph (2013) alega que los banqueros no son neutrales sobre sus decisiones. No existe neutralidad en temas de política económica y monetaria, aunque haya una línea de pensamiento más convencional (*mainstream*). Él alega que, los banqueros centrales están afectados por motivaciones personales como otros actores políticos (presidentes, legisladores, miembros del poder judicial). Este autor desarrolla una tipología de motivaciones de burócratas, pero hay que resaltar que Adolph (2013) estudia las cabezas de la burocracia, no a los burócratas de carrera de los bancos centrales, que transcurren su trayectoria laboral dentro de la institución. Por lo que, esta teoría tiene sentido también para los ministros como jefes de la burocracia y actores políticos con sus propios cálculos de intereses. La tipología de motivaciones es la siguiente:

Tabla 1.1. Motivaciones de las cabezas burocráticas

Tipos de beneficios	
Materiales	No materiales
Rentas y sobornos: (Downs 1967, Niskanen 1971) Preocupaciones sobre la carrera: Buscadores de rentas con visión de futuro que intentan conseguir empleos dentro o fuera de la burocracia (Bernstein 1955, Stigler, 1971). Poder político: Innovadores y constructores de dominios que rehacen la política desde dentro de la burocracia en busca de poder para establecer agendas (Carpenter 2001).	Motivaciones intrínsecas: El trabajo es el beneficio (Desi, 1971). Motivaciones tecnocráticas: Hacer las cosas bien (Weber 1947). Preferencias en políticas públicas: Verdaderos creyentes impulsados ideológicamente que reciben “rentas políticas” cuando se promulgan sus preferencias (Downs, 1967) Socialización Profesionales que adoptan como propias las preferencias de su organización o profesión (Kaufman 1960; Allison 1969)

Ética democrática:

Servidores públicos que dejaron de lado sus puntos de vista personales para implementar fielmente los deseos del gobierno electo (Finer 1941; Golden, 2000)

Fuente: Tabla de Adolph (2013).

Adolph (2013) define ocho tipos de beneficios que motivan a las cabezas burocráticas. En esta investigación, al igual que en la de Adolph (2013) las preocupaciones sobre la carrera y la socialización son tomadas como determinantes de la agenda del ministro. No se toma rentas y sobornos porque no es algo que se pueda evidenciar en las agendas de manera fácil. Incluso si un ministro es parte de los esquemas de corrupción, no lo planificará formalmente. Respecto a las motivaciones intrínsecas y motivaciones tecnocráticas, si bien pueden pesar, pueden ser absorbidas por la *socialización*. Es decir, lo que se piensa que es correcto está dado por lo que se ha aprendido en el ambiente que es lo bueno y lo más útil. Por otro lado, los tecnócratas no suelen tomar en cuenta las motivaciones democráticas sino lo que es más eficiente, aunque la mayoría de los ciudadanos no esté de acuerdo. Asimismo, se descarta el poder y el establecimiento de agenda porque no son determinantes de la agenda sino condiciones de ámbito para esta investigación.

Este argumento se centra en las carreras de los ministros antes (sociabilización) y durante el ingreso al cargo (incentivos de carrera futura). Respecto a los primeros, esta tesis coincide con Adolph (2013) en que la normas y la visión del mundo del sector del que proceden los ministros influyen en lo que se cree que es mejor para la política pública. Por otro lado, respecto a los incentivos de carrera futura se debe considerar que los cargos ministeriales son de alta rotación (Camerlo y Martinez-Gallardo 2018), una proporción mínima de tecnócratas empresariales vuelven a ocupar el cargo de ministro después de su salida, por lo que sus horizontes de empleabilidad y ambiente laboral se encuentran en el sector del que provienen. En este sentido, si los ministros toman decisiones contrarias a las agendas de las organizaciones o entidades a donde buscan volver, sus oportunidades laborales y de comercio (en caso de ser empresarios) se van a ver afectadas. A esto Adolph (2013) lo llama principal en la sombra, ya que, aunque los empleadores previos y futuros no sean los jefes de los ministros, la agenda que promueven estos funcionarios está moldeada por las preferencias de ellos.

Asimismo, hay que considerar que, alrededor del mundo se ha documentado la influencia del poder empresarial dentro de los gobiernos, lo que se ha llamado captura del Estado. En este

sentido, el empresariado ha comprado o presionado para que dentro de los gobiernos le otorguen puestos de decisión política, de lo cual, los ministerios de Energía, Finanzas y Producción son los más codiciados (Durand 2019; Castellani y Mota 2020). Es por lo cual, el sector del que procede el ministro puede no ser un principal en la sombra, sino que el mismo presidente sabe que ese ministerio responde a la agenda del poder empresarial que lo cooptó. En cualquiera de los dos casos, las consideraciones de carrera y la socialización siguen siendo importantes para las decisiones del ministro empresarial.

1.2.4. Tipos de agenda

En esta investigación no solo se busca explicar qué determina la agenda de los ministros procedentes del empresariado sino también el tipo de agenda que se formula. Para esta parte del argumento teórico, de la misma manera se utiliza el enfoque de la elección racional. Específicamente, se utiliza los postulados referentes a la aplicación de la elección racional en la acción colectiva de Mancur Olson y los objetivos (agenda) que tienen las diferentes organizaciones que actúan colectivamente. Olson (1986), refiere que existen distintos niveles de organización: asociaciones que abarcan diversos sectores, ya sean sectores económicos, del mercado laboral, de la sociedad, asociaciones de un solo sector y entidades que actúan solas.

Respecto a los objetivos de la acción colectiva, Olson argumenta que las asociaciones que abarcan todos los sectores⁵ suelen tener una: "visión menos parroquial que las asociaciones reducidas⁶ de las que están compuestas" (1986, 50). Olson (1982) en su libro *"The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities"*⁷, donde combina su teoría de la acción colectiva con un análisis de corte más económico, refiere que si bien las asociaciones abarcadoras son bastante infrecuentes y de corta durabilidad, cuando estas existen, los objetivos perseguidos, si bien les benefician, no son nocivos para la sociedad en su conjunto, ya que el hecho que diferentes grupos sean miembros de la organización hace que esta gestione los intereses de los miembros hacia metas no particularistas, es decir, beneficiosas para el conjunto de la asociación.

Esto se explica porque los miembros de la asociación proceden de entornos distintos y tienen objetivos que pueden divergir. Cada sector, a la vez, tiene intereses en mejorar su utilidad, por lo que, si es que pudieran utilizar la asociación para alcanzar sus intereses particulares sin tener que compartir las ganancias, escogería su beneficio particular. No obstante, como todos

⁵ Para el caso del empresariado, serían todos los sectores de la economía.

⁶ Sectoriales

⁷ El ascenso y declive de las naciones: crecimiento económico, estanflación y rigideces sociales

los sectores razonan así, no se podría llegar a consensos sobre cuál es la agenda de acción colectiva (cabildeo al Estado) que van a perseguir. La segunda mejor opción es perseguir una agenda de beneficio transversal, en la cual todos compartan el costo de la acción colectiva pero también todos compartan los beneficios (aunque el tamaño del beneficio sea inferior que en el primer escenario). La razón por la cual este tipo de agendas es compatible con los intereses del Estado es porque los beneficios se derraman hacia la sociedad en general. Si existen políticas beneficiosas para todo el sector empresarial y la economía crece, los beneficiarios no solo son los empresarios, sino que hay más trabajo y más impuestos para gasto público.

Respecto a esta posición, en esta investigación se acepta que las asociaciones abarcadoras persiguen objetivos transversales para el sector económico y aunque reconoce que el desarrollo del sector empresarial puede tener *spillovers* positivos para la sociedad, también se posiciona que una agenda empresarial pura puede provocar resultados negativos para otros actores sociales como el desmedro de normativas de calidad para el consumidor, leyes laborales que precarizan el empleo y el ambiente. Este tipo de agendas transversales para la economía, como se explicó en el apartado anterior, se denominan de interés empresarial.

Por el contrario, las asociaciones de un solo sector no tienen incentivos para perseguir agendas que beneficien a todo el sector económico, porque asumirían todos los costos de la acción colectiva pero su ganancia se repartiría entre todos los sectores empresariales y sociales, aunque no hayan contribuido en el proceso de cabildeo de la política pública. Asimismo, no comparten los mismos intereses que los otros sectores. Un ejemplo es que, en general, los sectores industriales suelen buscar más protecciones al comercio, mientras los sectores comerciales buscan mayormente libre intercambio. Cuando hablamos de subsectores, las agendas se vuelven aún más particularistas. El problema de estas agendas es que su derrame hacia la sociedad es pequeño y los grupos que logran que sus preferencias prevalezcan perjudican a los otros sectores que juegan en un terreno inclinado. Olson (1986) no desarrolla sobre el cabildeo de entidades individuales, pero siguiendo la lógica del argumento antes planteado, estos organismos no tendrían tampoco incentivos para buscar una agenda transversal. Cuando se materializa este tipo de agenda, se habla de una agenda de captura empresarial.

1.2.5. Argumento teórico

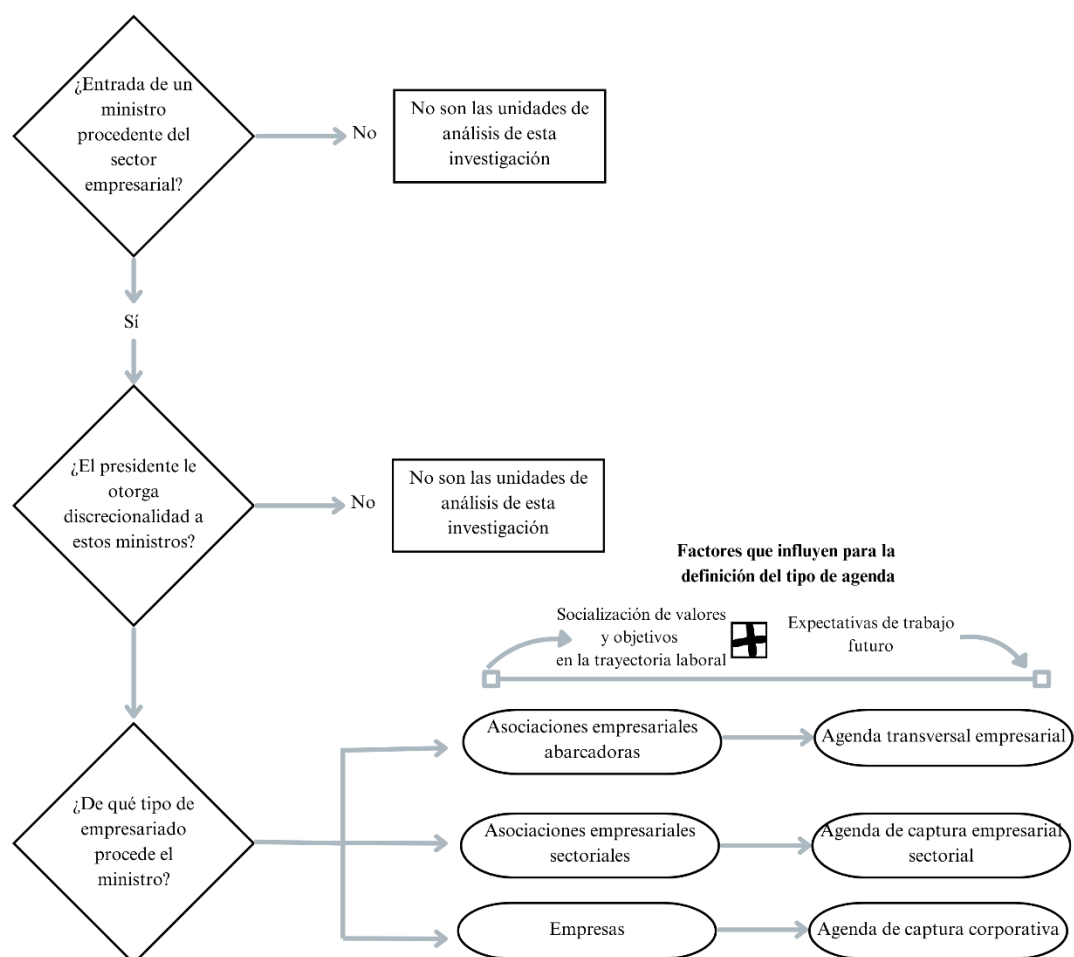
A la luz de los planteamientos teóricos previamente presentados, este apartado expone el argumento teórico desarrollado para esta investigación. El sector empresarial es un actor político que busca influir en las decisiones políticas y lograr que sus intereses se reflejen en la política pública. No obstante, el sector empresarial no es un ente unitario, pues engloba diversos tipos de intereses. Para alcanzar estos intereses, puede estar organizado de forma abarcativa en asociaciones empresariales, sectorialmente en gremios o grupos empresariales, o mediante conglomerados que actúan por sí mismos (actores estructurales). Una de las estrategias que emplean estas organizaciones empresariales para influir en el Estado es la colocación de funcionarios en posiciones clave para la política pública en los distintos gobiernos, siendo los ministerios objetivos frecuentes de estos mecanismos. En otros casos, los propios gobernantes reconocen la importancia del sector empresarial y seleccionan a sus funcionarios directamente de este sector.

La pregunta que surge se basa en qué incentivos configuran la agenda de los ministros procedentes del empresariado cuando gozan de discrecionalidad. ¿Persiguen sus propios intereses o los del gobierno que representan? Esta investigación sostiene que un ministro procedente del sector empresarial posee la discrecionalidad para proponer una porción significativa de la agenda de política pública que desea implementar. En cuanto a lo que influye en su construcción de agenda, se propone que, dado que el ministro procede del sector empresarial, posee una visión del mundo y una noción de lo correcto o racional que están impregnadas por su proceso de socialización en dicho sector. Así, en general, su agenda beneficiará al sector empresarial, ya que este tipo de objetivos son percibidos como positivos por este agente. Además, un factor importante es la perspectiva de carrera futura, considerando que los cargos ministeriales son de duración limitada. En este sentido, generalmente la agenda de cualquier ministro que proviene del empresariado tenderá a favorecer intereses empresariales.

¿Cuál es entonces la diferencia entre una agenda de interés empresarial transversal y una agenda de captura empresarial? Esta tesis plantea que una agenda transversal empresarial resultará de la inclusión de un ministro que ha trabajado en asociaciones empresariales abarcadoras, donde se agrupan diversos sectores de la economía. Por otro lado, una agenda de captura empresarial sectorial o corporativa se encontrará en ministros que provengan de

representaciones sectoriales o de empresas privadas. La agenda de interés público, en estos casos, estaría entonces limitada a ministros que sean burócratas.⁸

Figura 1.2. Argumento Teórico



Fuente: Elaboración propia.

⁸ Algo importante que se debe señalar es que, en el caso del ministerio rector de la producción, la agenda incluso de los burócratas va a ser de interés empresarial dado que su campo de acción es mejorar el sector productivo (en general privado) del país.

Capítulo 2. Marco Metodológico

El diseño metodológico de esta investigación tiene el objetivo de presentar de manera sistemática las elecciones metodológicas adoptadas para responder a la pregunta de investigación planteada. Comienza definiendo el alcance de la tesis y luego detalla la metodología utilizada, explicando las razones de su elección. Se justifica también el caso seleccionado para probar el argumento teórico. Además, se discuten las herramientas empleadas para la recolección de información. Finalmente, se describen las estrategias de análisis de información.

2.1. Alcance

El propósito de esta investigación es comprender qué características o factores determinan que un ministro promueva una agenda de desarrollo general o una particularista. Se adoptó la teoría de Olson (1982) y Maxfield y Schneider (1997) sobre los tipos de organizaciones empresariales y la teoría de principal en la sombra de Adolph (2013) para postular que la procedencia empresarial de un ministro influye en el tipo de agenda que promueve. La tesis propone una adaptación teórica para explicar un fenómeno poco estudiado: las agendas de los ministros de procedencia empresarial. El alcance del trabajo es, en primer lugar, descriptivo, debido a la ausencia de estudios precedentes con estas características, lo que requiere la recolección de información de fuentes primarias sobre las agendas promovidas por los ministros ecuatorianos. En segundo lugar, tiene un enfoque de testeo de hipótesis, buscando verificar la plausibilidad del argumento teórico presentado (Landman 2016).

2.2. Metodología empleada

La metodología elegida para testear el argumento de esta tesis es cualitativa, basándose en dos razones principales. La primera, según McNabb (2010), es que la investigación cualitativa es adecuada para analizar fenómenos no estudiados previamente y sobre los cuales no existe información sistematizada. Esta característica es relevante, ya que la tesis propone una hipótesis adaptada de una teoría existente, que en el contexto de los titulares de cartera de Estado no ha sido testeado, y, por ende, la información para el análisis debe ser recolectada por primera vez.

Asimismo, Ragin (2007) sostiene que uno de los propósitos de la investigación cualitativa es avanzar en la teoría existente, lo que hace pertinente esta metodología para el estudio.

Además, considerando que las investigaciones requieren tiempo y recursos significativos, este trabajo busca realizar un testeo exploratorio del argumento para evaluar la pertinencia de un

estudio a mayor escala. Por ello, se opta por un estudio a profundidad y de N pequeño. Levy (2008) argumenta que los estudios de plausibilidad o congruencia “permiten al investigador perfeccionar una hipótesis o teoría, refinar la operacionalización o medición de variables clave, o explorar la idoneidad de un caso particular como vehículo para probar una teoría antes de embarcarse en una investigación más costosa y extensa”. Esta perspectiva respalda la elección de una metodología cualitativa y justifica centrarse en un solo ministerio en un período de tiempo corto.

2.3. Estudio de caso

Esta investigación emplea el método de estudio de caso, que es entendido como "un estudio intensivo de un solo caso con el propósito de entender una amplia clase de casos" (Gerring 2004). Este enfoque es apropiado porque permite refinar la teoría sobre las agendas ministeriales para que pueda aplicarse en contextos más amplios. Al respecto hay que señalar que el estudio de caso permite evaluar la validez interna de la teoría, mientras que en investigaciones futuras podrán abordar su validez externa o capacidad de generalización en otros casos similares.

Es pertinente señalar que el estudio de caso, en comparación a los que abarcan múltiples casos, ofrece una mayor validez interna. Esto se debe a que el análisis de un número reducido de casos permite establecer relaciones claras entre las variables minimizando asociaciones espurias (Yin 2018). Sin embargo, la validez externa, relacionado con la generalización de los resultados, tiende a ser limitada (Gerring 2017). Al respecto, es de menester señalar que, la relación entre la validez interna y externa es inversamente proporcional: al aumentar una, se reduce la otra (Gerring 2012). Esto no representa un problema inherente, e incluso pueden ser una ventaja que permite que las sospechas de los estudios cualitativos sean corroboradas con un método cuantitativo.

Hay dos tipos de caso de estudios de casos en función de su alcance. Los primeros son usados para probar teorías y los segundos para generarlas. Por ende, el enfoque puede ser inductivo o deductivo. Esta investigación se inclina por el uso de estudios de casos deductivos, ya que busca testear la validez de una teoría adaptada a partir de explicaciones previas de fenómenos similares. En específico, se utiliza para explicar la agenda de los ministros, determinar los alcances de esta adaptación teórica y su plausibilidad (George y Bennett 2005). Para la selección del caso, el criterio utilizado es la presencia del objeto de estudio, que es la agenda

de ministros procedentes del sector empresarial, por ende, es necesario que el caso presente un nivel elevado de puertas giratorias.

2.4. Selección de Caso y Unidades de Análisis

Las puertas giratorias entre el sector privado y el público son un fenómeno que se puede encontrar en la mayoría de los Estados alrededor del mundo. Sin embargo, la entrada de funcionarios relacionados al sector empresarial para dirigir carteras de Estado ocurre con mayor frecuencia en países con sistemas presidencialistas, donde la cabeza del Ejecutivo tiene la capacidad de designar a los miembros de su gabinete (Bäck y Carroll 2020). En este sentido, Latinoamérica representa un espacio importante de análisis ya que es la región más homogénea en cuanto a la adopción de sistemas presidencialistas.

Asimismo, Dargent (2015) refiere que la inclusión de ministros que proceden del sector empresarial es común debido a que la falta de una carrera burocrática sólida en la región. Esta carencia ha generado que los funcionarios reclutados para liderar los ministerios provengan del ámbito empresariado, ya que suelen contar con credenciales educativas y trayectoria laboral que avalan su conocimiento en dichas áreas.

Si bien en Latinoamérica los estudios de puertas giratorias son comunes, no existen estudios transversales que permitan comparar el nivel de presencia de este fenómeno por país. La mayoría de estudios presentan casos relevantes de ministros o funcionarios que procedían del sector empresarial. Ciertos estudios como el de Maillet para Chile (2016), Canelo y Castellani para Argentina (2017) y Pérez para Ecuador (2024) presentan datos de porcentaje de ministros del sector empresarial para ciertos periodos presidenciales, no obstante, no hay estudios de larga data. Maillet refiere que en el gobierno del presidente Ricardo Lagos el 15% procedía del sector empresarial, de Michelle Bachelet el 22% y de Sebastián Piñera el 34%. Por su parte, Canelo y Castellani (2017) presentan que el 31% de los ministros de Mauricio Macri fueron de procedencia empresarial. Pérez (2024) en su tesis de maestría recoge los datos del caso ecuatoriano desde 2007 a 2021. Los resultados muestran que en el gobierno de Rafael Correa el 20% es de origen empresarial, el de Lenin Moreno cuenta con 25% y el de Guillermo Lasso un 30%.

De estos tres casos de los que se posee información estadística sobre el porcentaje de presencia del fenómeno de puertas giratorias, el caso de Ecuador es particularmente relevante para el análisis ya que hay evidencia que el empresariado ha ostentado puestos de poder en los

ministerios. Asimismo, el estudio sobre Ecuador⁹ presenta datos que muestran que existe puertas giratorias en los gobiernos tanto de derecha como de izquierda. Entonces, el caso de Ecuador se elige porque se tiene evidencia actual de la existencia del fenómeno de puertas giratorias.

Por otro lado, se debe referir que, la economía del Ecuador es comparativamente poco compleja y depende de la exportación de materias primas y bienes agrícolas (Crabtree, Durand y Wolff 2023). Esta característica ha permitido que, a lo largo de la historia del país, el tipo de élites económicas con influencia en la política se hayan mantenido, en gran medida, constantes (Conaghan 2009; Hidrobo Estrada 2019; Pástor Pazmiño 2019). Además, considerando que la fragmentación del poder entre las distintas élites puede fomentar controles mutuos para evitar que una sola domine la política, el caso ecuatoriano resulta interesante. Aunque existe un sector industrial relativamente consolidado, este no puede compararse con el poder y tamaño de la élite agroexportadora y financiera del país (Pástor Pazmiño 2019). Es, sin embargo, importante referir que la historia reciente del Ecuador da cuenta de manera explícita cómo esta dinámica se presenta.

La historia económica y política del Ecuador muestra a los mismos agentes como actores principales a lo largo del tiempo. Desde la conquista, los gobernantes eran quienes controlaban los factores productivos (Ayala Mora 2008). Con la independencia y la adopción del sistema republicano, se encuentra que las familias terratenientes de la Sierra y de la Costa son quienes se disputaron los puestos de gobierno en esta época. Desde finales del siglo XVIII, los exportadores agrícolas y agroindustriales de la Costa tienen preponderancia dentro del poder económico estructural porque sus productos son los que mayores divisas traen a la economía (Pástor Pazmiño 2019).

Las ganancias del cacao, el producto de exportación más importante de siglo XIX e inicios del siglo XX, dieron lugar a una élite financiera y comercial importante, que hasta la actualidad tiene incidencia en la política y economía ecuatoriana. Esto se puede evidenciar en los distintos gobernantes que tuvo el Ecuador procedentes o controlados por el sector agro comercial/financiero durante la época plutocrática¹⁰ (1912-1924) (Ayala Mora 2018; Paz y Miño 2016). Asimismo, desde el regreso a la democracia se evidencia en los distintos

⁹ El de Chile también presenta.

¹⁰ Leonidas Plaza (1912-1916), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo S. Córdova (1924-1925)

ministros de Agricultura y de la cartera rectora de la Producción que proceden del sector comercial y agro exportador¹¹(Instituto de Estudios Ecuatorianos 2018).

Como se evidencia en la Tabla 2.1, el país tiene élites dominantes que se han solidificado en el tiempo. Si bien la tabla presenta las élites con mayor poder durante los distintos periodos históricos previos al año 2007, se debe señalar que durante el periodo correísta (2007-2017) y el post correísta, la influencia de estas élites se ha mantenido. En el primero, con políticas beneficiosas para este grupo (Instituto de Estudios Ecuatorianos 2018; Crabtree, Durand y Wolff 2023) y en el siguiente, con la vuelta de ministros del empresariado a las carteras de Estado relevantes para estos grupos (Instituto de Estudios Ecuatorianos 2018; Pástor Pazmiño 2019).

Tabla 2.1. Evolución del dominio de intereses sectoriales en el Estado Ecuatoriano (desde la colonia hasta 2007)

Periodo	Nombre del periodo	Dominio de intereses sectoriales en las decisiones del Gobierno	Razón
1534 - 1780 (Reformas Borbónicas)	Colonia	Sector manufacturero textil (obrajes)	Era la mayor fuente ingresos productivos para la Corona.
1780-1900	Auge cacaotero	Sector agroexportador, especialmente cacaotero	Las Reformas Borbónicas impulsaron el aperturismo económico y la exportación agrícola. Aunque durante la época republicana el sector textil seguía siendo la segunda fuerza productiva.
1900-1925	Periodo Plutocrático	Sector financiero, comercial, agroexportador.	Se da el Estado Plutocrático donde la élite guayaquileña que tenía inversiones en los sectores detallados ocupó el gobierno y las carteras de Estado.
1925-1940	Pre-industrialización del Ecuador	Sector industrial (textil), sector agrícola y agroindustrial	Empiezan a tomar fuerza las inversiones agroindustriales financiadas durante el boom del cacao (azúcar, cerveza, tabaco, harina).

¹¹ Ejemplos como Juan José Pons Arízaga del sector bananero en la el Ministerio de Industrias y Producción y Sergio Seminario del mismo sector en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

1940-1955	Auge bananero	Sector agroexportador (banano y café)	Proyectos estatales dirigidos al fomento del sector bananero por el aumento de la demanda internacional y por la alianza con la United Fruit Company.
1957-1972	Inicio del Estado Desarrollista	Sector industrial (textil, farmacéutico, de metal, de caucho, alimenticio) y sector agrícola	Prioridad otorgada por el plan de desarrollo de los presidentes de la época y por el contexto latinoamericano (Planes de la CEPAL).
1972-1980	Estado desarrollista financiado por el boom del Petróleo	Sector industrial (textil, farmacéutico, de metal, de caucho, alimenticio)	Mayor acceso a créditos para el sector industrial con los ingresos del Petróleo, así como apoyo técnico de burócratas del Estado para impulsar el desarrollo de la industria.
1980-1990	Inicio del Periodo de Ajuste	Sector agroexportador	Se reducen los incentivos del Estado al sector industrial y se busca abrir mercados a los productos de exportación.
1990-1995	Periodo neoliberal	Sector agroexportador y financiero	Se emiten diversas políticas de aperturismo económico, privatización e atracción de la inversión extranjera, así como flexibilización del sector financiero.
1996-2007	Periodo de inestabilidad política	Sector agroexportador	Fue una época convulsa sin una política productiva clara, pero por su participación en la economía, la agro exportación se mantiene como prioritaria.

Elaboración propia con base en Conaghan (2009) e Hidrobo Estrada (2019).

A partir de estas consideraciones, el Ecuador es un caso importante para analizar la agenda de los ministros que proceden del empresariado, teniendo en cuenta que se ha retratado la influencia de este sector de la población en la política de forma indirecta e incluso directa (participación de sus miembros en el gobierno).

Respecto al objeto de análisis se escoge en base a las siguientes consideraciones. Para el objeto de estudio: los ministros, se delimita el análisis a los ministerios que tienen mayor conexión con el sector empresarial. En este sentido, se eligen los ministerios relacionados a la vocación productiva del país que es agroexportadora y petrolera (Agricultura y Ganadería, y Minas y Petróleo)¹² los ministerios vinculados a la economía (Economía y Finanzas, y Producción) y el ministerio encargado de las contrataciones para las obras públicas (Transporte y Obras Públicas.) Mediante una revisión previa, se encuentra que el 50% de los ministros de estas carteras de Estado entre 2007-2023 proceden del sector empresarial¹³.

De estos cinco casos, se excluye el ministerio de Minas y Petróleos dado que esta cartera de Estado tiene relación directa con un sector específico del empresariado, por lo que la agenda de los ministros, como resulta lógico, va a dirigirse a un solo sector. De manera similar, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, aunque está vinculado con el sector de la construcción y el transporte, presenta conexiones menos definidas con otros sectores empresariales. Por otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de su interrelación con todos los sectores productivos y su elevado nivel de puertas giratorias (50%)¹⁴, presenta una agenda altamente condicionada por factores exógenos como el contexto político y los shocks externos. Por ende, esto dificulta el análisis sistemático de la influencia empresarial en la agenda.

Finalmente, los dos ministerios que se pusieron a consideración para el análisis fueron el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Producción. Se decide priorizar el Ministerio de la Producción dado que, según las prerrogativas y atribuciones designadas por el Estado ecuatoriano, esta es la cartera de Estado que se ocupa de la política pública referente al fomento del sector productivo e industrial en general,¹⁵ mientras que la cartera de Agricultura y Ganadería se focaliza solamente en los sectores agrícolas y ganaderos no industriales.

Respecto al periodo temporal, se elige estudiar el periodo 2013-2023. Este periodo recoge presidencias de distintas líneas ideológicas y además presenta el inicio del esfuerzo del gobierno de cambiar la matriz productiva del país hacia una con mayor participación del sector manufacturero (Vicepresidencia de la República del Ecuador 2015), proceso que no se

¹² Datos del Banco Central

¹³ Información recabada por la autora de esta investigación.

¹⁴ 5 de 10 ministros (Fausto Ortiz de la Cadena, Elsa Viteri, Richard Martínez, Mauricio Pozo, Pablo Arosemena).

¹⁵ Se exceptúa solamente el sector petrolero, minas y financiero.

había intentado formalmente desde el tiempo del Estado Desarrollista en Latinoamérica (1955-1970) y que intenta cambiar (sin lograrlo) la estructura productiva del Ecuador, de un país productor de materias primas mayormente agrícolas con bajo valor añadido a un país con industrias básicas desarrolladas.

Respecto al objeto de estudio analizado, los ministros de la cartera rectora de la producción, estos serán categorizados en base a sus antecedentes tanto en el sector público como en el privado, enfocándose en sus trayectorias profesionales previas a asumir el cargo. Para los ministros con experiencia en el sector público, se considerarán aquellos que hayan ocupado cargos de libre remoción o posiciones de elección popular, tanto en el ámbito nacional como internacional. En cuanto al sector privado, se incluirán individuos que hayan trabajado en empresas privadas, liderado organizaciones de amplio alcance o formado parte de organizaciones sectoriales. Se evaluará toda su carrera, ya que permite observar los entornos laborales que han influido en la formación de su perfil profesional. Esto es relevante, considerando que muchos de estos ministros han pasado décadas en ciertos puestos, y de acuerdo con los fundamentos teóricos de esta tesis, la socialización continua en el ambiente laboral influye en la definición de sus incentivos y preferencias. Por lo tanto, limitar el análisis a sus últimos empleos o al trabajo previo a su nombramiento en el ministerio podría hacer que se sobredimensione el efecto de los mismos sobre sus preferencias al formular sus agendas de trabajo.

En base a estos criterios, se delimita a las unidades de análisis. Las unidades de análisis de esta tesis son los ocho ministros de la cartera rectora de la producción presentados en la tabla 2. Respecto a la trayectoria previa, se ha encontrado que, de acuerdo con la información de cada uno de estos funcionarios en la plataforma LinkedIn. LinkedIn es una plataforma social que conecta a personas en el ámbito profesional, para lo cual las mismas comparten su experiencia laboral y credenciales educativas. Es necesario considerar que es posible que las personas no publiquen toda su trayectoria laboral, no obstante, es el mejor método que existe en la actualidad para acceder a los currículos. A partir de la información de LinkedIn, se encuentra que dos de los ministros proceden del sector público, tres presentan una trayectoria mixta y tres proceden del sector privado.

Finalmente, es necesario considerar que la cartera de estado seleccionada no ha sido estática en el periodo de análisis justificado. De esta manera se evidencia que desde 2009 a 2018, el ministerio abarcó las áreas de Industrias y Productividad, mientras que desde 2019 se fusionó con el Ministerio de Comercio Exterior, Inversiones y el viceministerio de Pesca, debido a

que el presidente de la época, Lenin Moreno, lideró un proceso de disminución del tamaño del Estado (Tapia 2018).

Tabla 2.2. Carrera previa de los ministros de Producción e Industrias

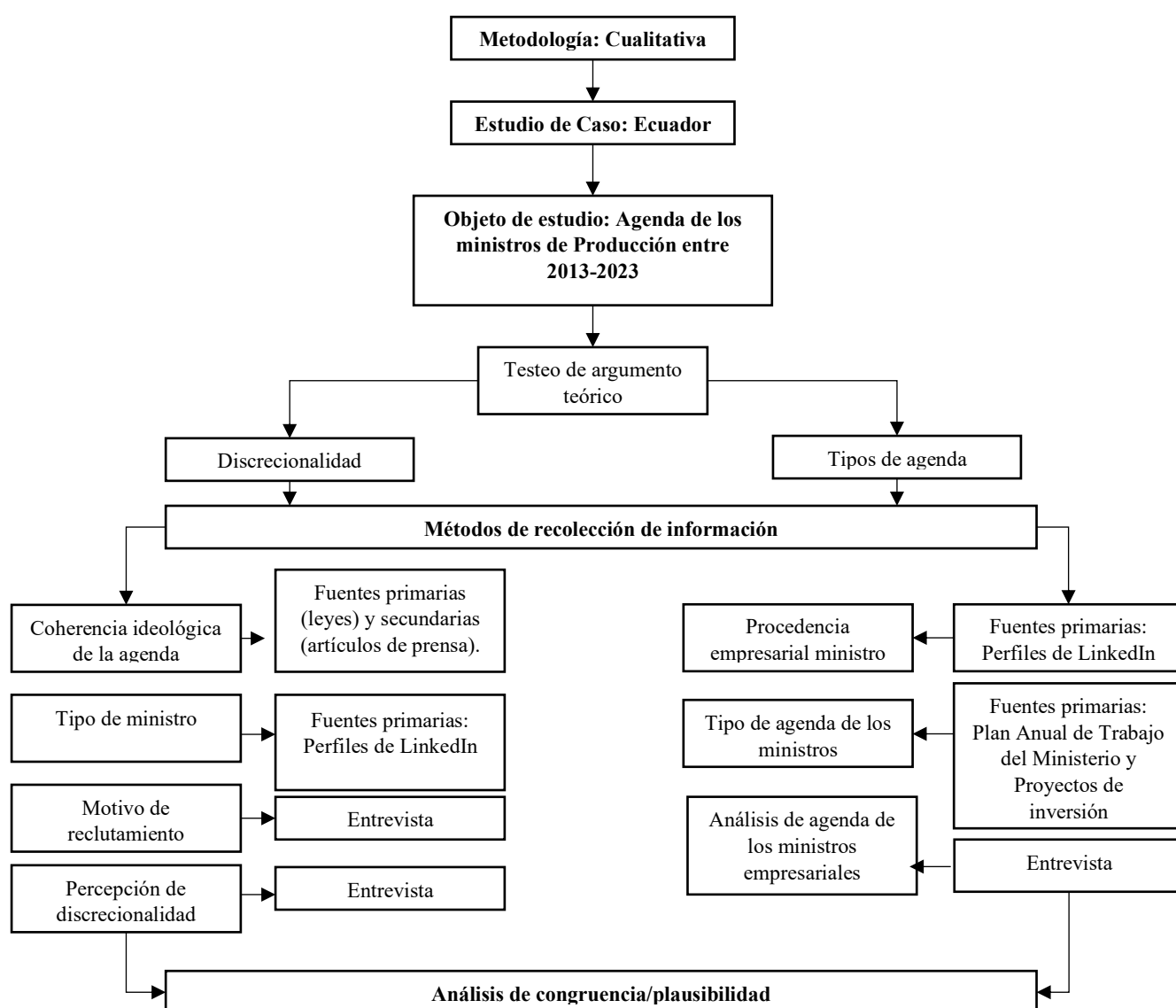
Periodo	Presidente	Ideología del partido del presidente	Partido Político del presidente	Ministro	Tiempo de Gestión	Procedencia Laboral
2013-2017	Rafael Correa	Izquierda	Alianza País	Ramiro Gonzáles	2013-2015	Sector Público
2013-2017	Rafael Correa	Izquierda	Alianza País	Miguel Egas	2015-2016	Mixto
2013-2017	Rafael Correa	Izquierda	Alianza País	Santiago León Abad	2016-2017	Sector Público
2013-2017	Lenin Moreno	Izquierda	Alianza País	Eva García Fabre	2017-2018	Mixto
2017-2021	Lenin Moreno	Izquierda	Alianza País	Pablo Campana	2018-2019	Sector Privado
2017-2021	Lenin Moreno	Izquierda	Alianza País	Iván Ontaneda	2019-2021	Sector Privado
2021-2023	Guillermo Lasso	Derecha	CREO	Julio José Prado	2021-2023	Mixta
2021-2023	Guillermo Lasso	Derecha	CREO	Daniel Legarda	2023-2023	Sector Privado

Elaboración de la autora con base en los perfiles de LinkedIn.

2.5. Diseño de investigación

Esta investigación se divide en dos fases. La primera consiste en la construcción de un indicador que mide el nivel de discrecionalidad que cada ministro tuvo durante su periodo de gestión. Medir la discrecionalidad es necesario porque, para establecer una agenda con prioridades propias, el ministro debe tener autonomía en la planificación; sin esta, no puede definir una agenda propia. La segunda fase evalúa el argumento teórico sobre el tipo de agenda que presentan los ministros provenientes del sector empresarial. La Figura 2.1 muestra el diseño de la investigación. En los apartados siguientes se describen el método de recolección de información, la operacionalización de los conceptos y el método de análisis aplicado en cada fase.

Figura 2.1. Diseño de investigación



Elaboración de la autora con base en los perfiles de LinkedIn.

2.6. Discrecionalidad

2.6.1. Método de recolección de información

De acuerdo con la teoría presentada, tres factores inciden en la discrecionalidad: la coherencia ideológica de la agenda del presidente, el perfil del ministro, el motivo del reclutamiento. Para el primer factor, el método de recolección de información es fuentes primarias y secundarias. El primer paso para poder analizar la tendencia y coherencia ideológica de la agenda del presidente y su coherencia con las políticas ejecutadas es determinar la ideología del mismo. Para esto se utiliza fuentes secundarias, en específico artículos académicos que presenten una caracterización de los presidentes del periodo.

La ideología de la agenda del presidente se presenta a través del Plan Nacional de Desarrollo, que es el instrumento de política pública que contiene los ejes estratégicos en los que un gobierno va a trabajar durante su periodo. En específico, se examinan los ejes para el sector productivo y/comercial, debido a que son estos ejes los que afectan directamente al sector empresarial, y, por ende, los que se delegarán al ministerio rector de la producción, que es el objeto de estudio de esta investigación.

Para identificar las políticas implementadas se utilizan distintas fuentes. En primer lugar, se utiliza información de notas de prensa. Se elige el periódico “El Comercio” debido a tres consideraciones. Es un medio de comunicación establecida y que ha publicado de forma continua desde 1906. En segundo lugar, su herramienta de búsqueda permite el acceso a noticias pasadas sin restricciones y finalmente, el periódico es de acceso libre. El Comercio cuenta con una sección de temas que agrupan noticias referentes, en este caso, se utilizó los temas “Rafael Correa”, “Lenin Moreno” y “Guillermo Lasso” para buscar políticas productivas que estos presidentes hayan ejecutado. En la tabla 2.3, se detalla el periodo temporal y el número de noticias revisadas:

Tabla 2.3. Noticias referentes a Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso

Nombre del presidente	Periodo temporal de las noticias	Número de noticias
Rafael Correa	24 de mayo de 2013- 24 de mayo de 2017	3640
Lenin Moreno	24 de mayo de 2017 - 24 de mayo de 2021	1980
Guillermo Lasso	24 de mayo de 2021- 23 de noviembre de 2023	3680

Elaboración propia con base en la información de *El Comercio* Ecuador.

Además, para triangular la información se utiliza lo recabado en las entrevistas a burócratas que serán utilizados en la fase dos del estudio. Asimismo, se utiliza indicadores referentes al desempeño industrial y comercial del país, en específico el Índice de Desempeño de Competitividad Industrial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y los datos del Repositorio de la Alerta Global para el Comercio. Esto sirve para entender cuáles fueron las prioridades que se impulsaron durante estas presidencias. Entre las fuentes primarias para este apartado, se utiliza la gaceta de la Asamblea Nacional del Ecuador

para mapear las leyes relevantes para el ámbito productivo que se emitieron durante estas presidencias.

Por su parte, para el análisis de perfil de los ministros se utiliza la información que cada uno de estos actores comparten en LinkedIn sobre su trayectoria educativa y profesional. Mientras que para el factor motivo de reclutamiento se utilizan recolección de información de fuentes primarias mediante entrevistas a profundidad a personal de alto rango de estas administraciones. Respecto a este método de recolección de información, es necesario resaltar que es un instrumento útil para poder acceder a información no documentada, privada y que es conocida por un grupo delimitado de actores. Por ejemplo, Johnson y Reynolds (2016) refieren que este instrumento “le da al entrevistador la oportunidad de indagar, aclarar, buscar significados más profundos, explorar respuestas no anticipadas y evaluar aspectos *intangibles* y la intensidad de las opiniones”. En este sentido, ciertos referentes empíricos de variables del argumento teórico se pueden construir a partir de percepciones y de acciones no documentadas, en este caso, este instrumento es útil para analizar la discrecionalidad del ministro y las agendas no reportadas por el mismo.

Estas entrevistas son realizadas a funcionarios de alto rango que tuvieron un rol en la creación de la agenda de cada ministro. Dichas entrevistas se llevaron a cabo entre marzo a junio de 2024. Para elegir los entrevistados se determinó el siguiente procedimiento: al primer actor que se le solicitó una entrevista fue el mismo ministro/a. Cuando no se logró acordar la entrevista con este actor, se entrevista a viceministros de Producción/Comercio o a los asesores del ministro. Dentro de la narración, para mantener la confidencialidad no se describe cuál funcionario fue entrevistado y se mantiene el formato de escritura en tercera persona.

Tabla 2.4. Cantidad de entrevistas a exfuncionarios de alto rango por periodo

Ministro	Entrevista
Ramiro González	No se logró conseguir entrevista
Eduardo Egas	1 funcionario de alto rango
Santiago León	1 funcionario de alto rango
Eva García	1 funcionario de alto rango

Pablo Campana	1 funcionario de alto rango
Iván Ontaneda	1 funcionario de alto rango
Julio José Prado	1 funcionario de alto rango
Daniel Legarda	1 funcionario de alto rango

Elaboración propia.

Nota: El método de análisis de las entrevistas fue el análisis por temáticas, usando codificación en base a los tópicos (variables) del argumento teórico y factores que componen la condición de ámbito.

Finalmente, es necesario referir que, debido a que se tuvo acceso a altos mandos, se utiliza la percepción de respecto al nivel de discrecionalidad del ministro. Esto sirve para complementar los factores teorizados como relevantes con la perspectiva puertas adentro de la discrecionalidad.

2.6.2. Operacionalización de la discrecionalidad y medición

A continuación, se describe la forma en la que el indicador de discrecionalidad está construido. La forma de construcción es aditiva sustentada en pesos con razones teóricas. El indicador está en una escala de 0 a 10 en donde el valor máximo es 10 e indica un mayor margen de acción respecto a la planificación de agenda y el mínimo es 0.

La coherencia de la agenda presidencial se entiende como la coordinación entre la ideología profesada del gobernante, la tendencia ideológica de los ejes productivos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas ejecutadas. La coherencia de agenda del presidente es relevante debido a que delimita el espacio de acción en el cual un ministro puede actuar, por ende, se lo considera como la variable teórica más importante para medir la discrecionalidad, por lo tanto, se le otorga un peso de 3. La manera que se codifica es 3 cuando no hay coherencia entre ninguno de los factores investigados, 1.5 si es que hay coherencia entre solo dos de estos factores y 0 si es que todos los factores son coherentes.

En relación con los perfiles de ministros, este trabajo ha desarrollado una categorización amplia de los tipos de ministros. Las categorías consideradas son políticas, empresario, experto empresarial, experto con trayectoria privada y tecnócrata. Debido a que este factor se evalúa en relación a la experticia y que el aumento de delegación que se da cuando el ministro posee conocimiento amplio sobre el ámbito de sus funciones, se codifica a los tecnócratas, expertos

con trayectoria privada y expertos empresariales con 2, a los empresarios, que conocen de su sector y de forma general el sector productivo se les asigna 1 y las políticas se les asigna 0 por su falta de vinculación/conocimiento relevante del ámbito en el que desarrollan sus funciones.

La tercera variable es el motivo de la designación. El tipo de designación que, en teoría, incrementa la discrecionalidad es aquella que responde a cuotas de alianzas entre el presidente y grupos económicos o políticos. En los casos donde no se encuentre evidencia explícita de dichas alianzas, pero las entrevistas resalten la relevancia del capital social del empresario para el desempeño de sus funciones, se otorga un valor de 1 y en caso de que sea designación por confianza interpersonal, el valor es 0.

Finalmente, la percepción de discrecionalidad se codifica de la siguiente manera, cuando el entrevistado habla de total confianza, capacidad de planificar y de capacidad de toma de decisiones se codifica como alta y se asigna el valor 3. Mientras que si se habla de autonomía con límites amplios, se asigna el nivel medio alto de discrecionalidad y el valor de 2. Por otro lado, los ministros que tienen autonomía en la ejecución de una agenda, pero no en su definición son clasificados con un nivel medio, también con un valor de 1. En los casos en los que el ministro únicamente tiene el de ejecutor, el valor es 0.

Tabla 2.5. Indicador de discrecionalidad

Categorías	Coherencia Ideológica del presidente	Coherente	0
		No coherente	3
	Perfil del ministro	Político	0
		Empresario	1
		Tecnócrata/técnico con trayectoria privada/experto empresarial	2
	Tipo de reclutamiento	Basado en confianza interpersonal	0
		Capital Social	1
		Alianza con sectores económicos	2
	Percepción de discrecionalidad de los altos mandos	Bajo	0
		Medio	1
		Medio alto	2
		Alto	3

Elaboración propia.

El indicador de discrecionalidad es de tipo aditivo y tiene un valor máximo de 10, lo que representa el nivel más alto de discrecionalidad posible. Los niveles de discrecionalidad se categorizan en tres rangos: discrecionalidad baja, entre 0 y 3; discrecionalidad media, entre 4 y 7; y discrecionalidad alta, entre 8 y 10. Esta clasificación se utilizará para seleccionar casos específicos de ministros que cumplan con las condiciones de proceder del sector empresarial y poseer una alta discrecionalidad, que son condiciones necesarias para que sea plausible el testeo del argumento teórico propuesto.

Tabla 2.6. Indicador de discrecionalidad

Nivel de Discrecionalidad	Valor
Alto	8-10
Medio	4-7
Bajo	0-3

Elaboración propia.

2.7. Agenda de los ministros empresariales

2.7.1. Métodos de recolección de información y operacionalización de la agenda

2.7.1.1. Agenda reportada

Para comenzar el análisis de la agenda reportada en documentos, se realiza una entrevista exploratoria a un exfuncionario del área de Planificación. Esta entrevista sirve para delimitar qué documentos pueden ser útiles para entender la agenda ejecutada en el ministerio durante cada periodo. El funcionario menciona diversos instrumentos de política pública que permiten analizar la agenda de un ministro, entre ellos los planes anuales del ministerio, los proyectos de inversión, el ajuste de aranceles, los contratos de inversión y la normativa de calidad. En esta investigación se abordarán las dos primeras fuentes, ya que constituyen las guías de actividades que las distintas áreas del ministerio planean implementar cada año. En este contexto, se asume que, si un ministro busca implementar una agenda específica, esta se reflejará en los proyectos y actividades programados.

Los otros tres tipos de fuentes no se incluirán en este análisis por varias razones. En el caso de los aranceles y la normativa de calidad, se requiere un conocimiento detallado de cada industria para determinar si las decisiones son perjudiciales o beneficiosas para los distintos

actores. Por ejemplo, en la industria del plástico, cada actor tiene intereses arancelarios específicos: el reciclador prefiere aranceles más altos para el plástico virgen, el productor busca aranceles bajos para la materia prima, y el importador se preocupa principalmente por los aranceles aplicados a los productos terminados. Cada sector posee características y dinámicas particulares, lo que convierte el análisis arancelario en un tema amplio y complejo que, debido a limitaciones de tiempo y conocimiento especializado, no se abordará en esta investigación. La misma lógica se aplica a la normativa de calidad.

En cuanto a los contratos de inversión, es importante destacar que, de acuerdo con el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y la normativa secundaria, las preferencias tributarias y beneficios que otorgan estos contratos están disponibles para diversos sectores de la economía que cumplan con los requisitos de inversión establecidos en dichas leyes. Esto dificulta el identificar una agenda específica mediante este instrumento.

En este contexto, las fuentes de información empleadas son los planes anuales y los proyectos de inversión. Estos datos fueron solicitados a la Secretaría Nacional de Planificación a través del canal de contacto ciudadano. Es importante señalar que, en la revisión preliminar, se observó que no todos los proyectos en los planes anuales son equivalentes. Existen, por un lado, actividades de mejora administrativa que no impactan directamente en la productividad o competitividad del sector productivo. Por otro lado, hay actividades de apoyo, como la creación de bases de datos, reducción de trámites burocráticos, mejoras logísticas, capacitaciones breves y evaluaciones del sector. Aunque estas iniciativas contribuyen al entorno productivo, no tienen un efecto transformador en la producción o en la competitividad.

Finalmente, considerando que la misión del ministerio rector de la producción es mejorar la competitividad del sector económico nacional, se identificó una tercera categoría emergente: los proyectos de mejora competitiva. Estos proyectos tienen un impacto directo en el sector productivo, optimizando procesos, facilitando el acceso a mercados, abriendo nuevos nichos de negocio y reduciendo los costos de producción. En esta categoría se incluyen actividades como desarrollo de infraestructura, reformas normativas, proyectos para adaptar los perfiles educativos, iniciativas de mejora tecnológica en la industria, fondos de capital semilla, entre otros.

A partir de estas categorías macro, se realiza una subclasificación en proyectos que tienen como beneficiario al sector productivo en general, y los proyectos que tienen beneficiarios

particulares, es decir un sector en específico se beneficia del proyecto. Respecto a los proyectos de inversión, es necesario resaltar que son proyectos a gran escala que cuentan con presupuesto independiente al operativo del ministerio, asignado desde el Ministerio de Economía y Finanzas. Estos proyectos entran en la categoría de proyectos transformadores del sector productivo y la clasificación que se hace en esta fuente de información es respecto al beneficiario de estos proyectos. Los documentos revisados se detallan a continuación en la tabla 2.7.

Tabla 2.7. Documentos de archivo a analizar

Documento	Datos extraídos	Actor que generó el documento	Actor que proporciono el documento	Número de documentos
Plan Anual Terminado	Tipo de agenda del proyecto y beneficiario	Ministerio de Industrias y Productividad	Secretaría Nacional de Planificación	11 (485 proyectos Revisados)
Proyectos de inversión	Tipo de agenda del proyecto y sector beneficiado	Ministerio de Industrias y Productividad (2013-2017), Ministerio de Producción comercio exterior y pesca (2018-2023)	Secretaría Nacional de Planificación	11

Elaboración propia.

2.7.1.2 Percepciones de la agenda

La última sección es el análisis de tres casos específicos de ministros que proceden de los tres tipos de organizaciones empresariales (asociaciones abarcadoras, asociaciones privadas y empresas con poder estructural) y que posean alta o media discrecionalidad. Se analiza mediante entrevistas a ex burócratas de la cartera de Estado. Dichas entrevistas se realizaron entre marzo y junio de 2024. En las mismas, se investiga qué tipo de agenda implementaron estos ministros durante su tiempo en el cargo, así como cuáles sectores fueron favorecidos. Se investiga también qué mecanismos se utilizan para que no se evidencie favoritismos o agendas particulares. Finalmente, se cierra la entrevista sobre la percepción de los ex burócratas sobre el conflicto de interés que emerge cuando un ministro que procede del empresariado es designado. Las entrevistas son realizadas a ex burócratas que ocuparon puestos de rango medio que estuvieron durante tres periodos analizados de trabajo de los

ministros seleccionados. Se intenta conseguir al menos una entrevista de burócratas por área técnica del ministerio, como se presenta en la Tabla 2.8:

Tabla 2.8. Entrevistas a burócratas

Área	Número de entrevistas
Industrias (no agrícolas)	2
Calidad	1
Mipymes	1
Agroindustria	1
Comercio ¹⁶	1
Inversiones	1

Elaboración propia.

2.7.1.3. Método de análisis de información

En esta investigación, el método de análisis de la información para testear el argumento teórico es el método de congruencia. Hay dos tipos de análisis de congruencia, el primero es el que se limita a comprobar si es que la variable dependiente varía de acuerdo a lo esperado cuando hay un cambio en la variable independiente (Van Evera 2015). En el otro tipo se busca contrastar teorías con los resultados obtenidos. El uso de esta estrategia se da primordialmente para encontrar cuáles son los factores más útiles para explicar la realidad (Blatter y Haverland 2012). En los dos casos, el fin de este método es afinar la explicación teórica de un fenómeno. En esta investigación, se utiliza el primero dado que es de utilidad para probar la validez interna del argumento teórico propuesto. En este sentido, se analiza si los ministros que proceden del sector empresarial presentan agendas diferenciadas según el tipo de organización privada de la que proceden (VD).

Respecto al análisis, se utiliza las categorías de agenda identificadas (transversales y particulares) en los planes de anuales de los ministros y de las entrevistas con los burócratas, se categoriza el tipo de agenda de cada uno de los sujetos de estudio (interés empresarial e interés general). Se compara la congruencia de los tipos de agenda encontrados y con los perfiles de los ministros para testear la congruencia del argumento teórico. Finalmente, el último paso es realizar el análisis de que componentes del argumento son coherentes con la

¹⁶ Se intentó acordar entrevistas con más ex funcionarios del sector comercial pero no hubo respuestas, y ciertos ex funcionarios que aceptaron, luego declinaron la entrevista.

realidad empírica y cuáles deben ser modificados para tener mayor validez interna. Asimismo, se incluye otros componentes que emergen en las entrevistas como importantes a considerar en el argumento teórico.

2.7.1.4. Consideraciones éticas de la investigación

La presente investigación se desarrolló en cumplimiento estricto del Código de Ética de la Investigación de FLACSO Ecuador (2022). Se buscó garantizar el respeto y la protección de las personas entrevistadas. Dado que el estudio se enfoca en entrevistas a profundidad con actores públicos de alto rango, como ministros, viceministros y asesores, se tomó la decisión de presentar toda la información de manera anónima y las declaraciones se transcriben en tercera persona para evitar cualquier vinculación directa con los actores entrevistados.

En el caso de los burócratas consultados, se procuró entrevistar a personas que ya no forman parte de las instituciones gubernamentales correspondientes. Este enfoque buscó prevenir posibles repercusiones laborales, para proteger de seguridad para los entrevistados. Todas las entrevistas fueron realizadas bajo el compromiso de confidencialidad y transparencia. Los participantes fueron informados, antes y después de las entrevistas, sobre los objetivos de la investigación y el uso de los datos recopilados.

Capítulo 3. El tira y afloja: entre la delegación y el control

3.1 Introducción

Las agendas de los ministros solamente se pueden estudiar cuando existe un alto nivel de delegación por parte del presidente. Por el contrario, en los casos donde la discrecionalidad del ministro es limitada, no se lo puede considerar establecedor de agenda y este se constituye en un ejecutor de los lineamientos de su principal (presidente). Este capítulo describe el nivel de discrecionalidad que tuvieron los ministros de producción en el periodo 2013-2023. Si bien el análisis de la discrecionalidad no es el foco central de esta investigación, determinar el nivel de delegación que gozaron los ministros es un paso imprescindible para proceder al testeo del argumento teórico porque delimita los actores en los que la teoría se puede aplicar. Paralelamente, otro aporte de este capítulo es el testeo empírico de los factores que tienen incidencia en el nivel de discrecionalidad de los ministros, ya que permite determinar que variables presentadas en el argumento teórico son relevantes y refinar esta propuesta.

El siguiente capítulo estará ordenado en tres secciones donde se analizará la agenda de política productiva de los ministros entre 2013-2023. Las secciones estarán divididas en función de los tres presidentes que gobernaron el país en este periodo y dentro de cada apartado se realizará el testeo de discrecionalidad en base a las variables: coherencia ideológica de la agenda presidencial, tipo de ministro, motivo de reclutamiento del ministro y finalmente se discutirá las percepciones de los actores que dirigieron esta cartera de Estado sobre el nivel de discrecionalidad del ministro.

3.2. Discrecionalidad de los ministros de Rafael Correa (2013-2023)

Esta sección analiza la coherencia entre la ideología de Rafael Correa y su agenda productiva durante periodo 2013-2017. Asimismo, se evalúa el nivel de discrecionalidad de sus ministros de industrias y producción, considerando sus perfiles y contextos de designación.

3.2.1. Agenda productiva de Rafael Correa y coherencia con su plataforma ideológica

Rafael Correa asume la presidencia en enero de 2007, siendo reelegido consecutivamente en 2009 y 2013. Su discurso de campaña se fundamentó en un llamado al cambio, promoviendo una “revolución” que rompa con los partidos tradicionales, a los que él denominó “partidocracia”(Vizcaino 2019). Según Correa, estos partidos gobernaban para la oligarquía y no para el pueblo. Para testear la discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción, en este apartado, se evalúa si Correa exhibió coherencia entre su ideología profesada, el Plan Nacional de Desarrollo que presentó para el periodo 2013-2017 y las

políticas implementadas durante este mandato con respecto a la producción, y así entender el margen de acción del que disponían sus ministros

Las políticas de los presidentes en regímenes con sistemas de partidos no consolidados suelen tomar la ruta del pragmatismo, e incluso, en muchos casos, el populismo. En el Ecuador, si bien el voto tiende a tener marcadas tendencias personalistas, esto no inhibe que los votantes también emitan un voto ideológico en función de la propuesta política que el líder que apoyan presenta (Casas 2024). Por lo tanto, los presidentes, en general, deben implementar sus políticas en base a su posición ideológica si tienen expectativas políticas a futuro.

Distintos académicos han buscado definir la ideología de Correa. Si bien él mismo se denomina progresista (Granizo 2019, 29), gran parte de la información respecto a su posición ideológica procede del conocimiento de aquello a lo que se opone. Correa siempre ha expresado un profundo rechazo hacia el capitalismo y neoliberalismo (Presidencia Ecuador 2014). En este contexto, varios académicos han intentado entender su ideología; una vía que se ha encontrado es definirlo como un pensamiento político que es una fusión de diversas corrientes de izquierda. Por ejemplo, Barber (2007, 18) señala que Correa “tiene algo de Keynes sin ser Keynesiano, un poco de Charles Fourier sin ser Socialista Utópico, una pizca de Marxismo sin ser Marxista, algo de Raúl Prebisch sin ser Cepalino. A todo esto, hay que agregarle una pequeña porción de Humanismo Cristiano” Pero en general, el consenso es que Correa se ubica en la izquierda del espectro, sobre todo en temas económicos. Por ejemplo, las mediciones de tendencia ideológica de la Base de Datos de Instituciones Políticas del Banco Mundial, lo clasifica como un presidente de izquierda.¹⁷

En esta investigación, la ideología de Correa respecto al mercado y la productividad es particularmente relevante debido a que el objeto de estudio es la agenda del ministerio rector de la producción. En cuanto a su posición respecto al mercado, se encuentra que Correa sigue una dirección que él refiere como poskeynesiana y pos neoliberal (Salgado Tamayo 2024). De acuerdo a Salgado Tamayo (2024, 31), la visión económica de Correa conjuga “el Estado fuerte, el acento en las políticas del gasto expansivo, la inclusión social, las transferencias monetarias directas, la necesidad de poner distancia con la estrategia semiautárquica de la sustitución de importaciones”. En esta línea, Correa implementó políticas como la subida sostenida del pago del Bono de Desarrollo Humano durante su gobierno (El Comercio 2009)

¹⁷ Es necesario referir que existió críticas de la fidelidad de los ideales progresistas y de izquierda de Correa, sobre todo desde 2014, cuando el precio mundial del petróleo, el principal commodity del Ecuador, baja sustancialmente, debido a su acercamiento al Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo Comercial con la Unión Europea, y la explotación de campos petroleros (Ospina Peralta 2019).

y la ampliación del gasto social del 4,3% en 2006 al 8,6% en 2016 (Beeton 2017). Por lo que se puede encontrar coherencia en estas líneas de agenda.

Respecto al keynesianismo, es importante referir que Correa integró en su política “la intervención del Estado como una guía en la dirección de las fuerzas económicas para lograr el pleno empleo y la estabilidad de los precios” (Bejarano Copo et al. 2018). De acuerdo con Plan Nacional del Buen Vivir (plan nacional de desarrollo) 2013-2017, para el desarrollo productivo, según el correísmo es necesaria la intervención estatal y la planificación centralizada. Sobre todo, la inversión estatal se refiere como:

Aumenta la demanda agregada de la economía y, mediante los multiplicadores fiscales keynesianos, impulsa el crecimiento en el corto plazo. En segundo lugar, la misma inversión pública aumenta la dotación de capital de una economía, con lo cual se amplía la frontera de posibilidades de producción y se logra mayor crecimiento económico. En tercer lugar, la inversión pública constituye bienes públicos que incrementan la productividad sistémica de la economía, genera inversión complementaria y, por tanto, aumenta el crecimiento (Plan Nacional del Buen Vivir 2013, 15).

Aunque el periodo de análisis de la política productiva de Correa en esta investigación es de 2013-2017, el contexto presentado anteriormente permite analizar de forma precisa si la ideología del presidente es coherente con su agenda productiva. Durante el periodo 2013-2017 impulsa una agenda productiva relevante. El gran proyecto abanderado en este periodo fue el del cambio de la matriz productiva que está en línea con su visión intervencionista.

De acuerdo a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012, 11-12), los cuatro pilares de esta política fueron: la diversificación productiva con énfasis en la industria básica, agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos, sustitución selectiva de las importaciones y fomento de exportaciones de productos nuevos (no exportaciones agrícolas/agroindustriales tradicionales). En línea con esta agenda, las acciones que el Estado aportó para lograrlos fueron la provisión de normativa atractiva para las inversiones, la inversión en la capacidad logística (carreteras, puertos y aeropuertos), programas de capacitación para tener talento humano más preparado y consultorías sobre la factibilidad del desarrollo plantas industriales de los sectores priorizados (Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad 2016).

Es importante referir que la planificación centralizada de Correa se evidencia en la extensión de plan nacional de desarrollo. Presenta 602 páginas de planificación para el periodo de cuatro

años. Respecto a la sección productiva, existen varias aristas que menciona. En esta investigación, se analiza las políticas públicas planteadas para el objetivo 10, “impulsar la transformación de la matriz productiva” y que políticas públicas, acciones se ejecutaron. Se ahondar en acciones relevantes que demuestran que existió esfuerzos para encaminar el eje, sin que sea una presentación exhaustiva de todas las políticas que puedan calzar en el mismo.

Tabla 3.1. Comparación entre los ejes de política pública productiva del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y las políticas públicas ejecutadas

Eje ¹⁸	Política Pública
Diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional	Consultorías Internacionales para estudios de factibilidad de plantas industriales de acero plano, pulpa de papel, cobre, astilleros.
Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales	Centros de desagregación tecnológica en Yachay Tech y Latacunga
Fortalecer la economía popular y solidaria –EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes– en la estructura productiva	Fondo de capital semilla Emprendamos Project
Potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva	Acuerdo Comercial con la Unión Europea
Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva	Inversión en carreteras, puertos, aeropuertos, en hidroeléctricas. Reforma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
Articular la gestión de recursos financieros y no financieros para la transformación de la matriz productiva	Reforma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones Consultorías Internacionales para estudios de factibilidad de plantas industriales de acero plano, pulpa de papel, cobre, astilleros.
Impulsar las condiciones de competitividad y productividad sistémica necesarias para viabilizar la transformación de la matriz productiva y la consolidación de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza	Inversión en carreteras, puertos, aeropuertos, en hidroeléctricas. Reforma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones Consultorías Internacionales para estudios de factibilidad de plantas industriales de acero plano, pulpa de papel, cobre, astilleros.

Elaboración propia.

¹⁸ También se encuentra la línea estratégica “Diversificar y generar mayor valor agregado en los sectores prioritarios que proveen servicios” pero en el desglose de este eje se refieren especialmente al sector de turismo que no era competencia del Ministerio de Industrias y Productividad.

Nota: Construcción propia en base a las entrevistas a burócratas realizadas, la gaceta de la Asamblea Nacional de leyes vigentes, los planes anuales terminados.

En la tabla 3.1, se hace un resumen de los ejes productivos y políticas específicas que fueron llevadas a cabo por el gobierno que van en línea con los mismos. A continuación, se resalta, políticas referentes a diversificar las industrias. Para generar mayor valor agregado en la producción nacional, es necesario referir que existió incentivos a las inversiones en nuevos sectores industriales priorizados, denominados industrias básicas dentro del programa de cambio de la matriz productiva. Para lo cual, se potenció normativa relacionada a la atracción de inversiones. Previo a la emisión de la estrategia, en 2010, se aprueba el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) cuyo fin según el artículo 4 de dicha normativa es la transformación de la matriz productiva del país. Este instrumento legal propone incentivos generales de tipo tributario para las inversiones nacionales e internacionales, como la reducción del impuesto a la renta en 3%, la exoneración de impuesto de salida de divisas y facilidades de pago para los tributos del comercio exterior.

De la misma manera, en este instrumento legal se reforma la Ley de Régimen Tributario Interno de 2004, ya que se establece en el artículo 9, la exoneración del impuesto a la renta por cinco años de los siguientes sectores priorizados: industria agroalimentaria, forestal, metalmecánica, petroquímica, farmacéutica, turismo, energías renovables, servicios logísticos de comercio exterior, biotecnología y *software* aplicados; y los sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, determinados por el Presidente de la República. En 2014, el COPCI es reformado mediante la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, en donde se introduce en el capítulo II que, además de los incentivos ya presentados en el COPCI, el Gobierno debe dar prioridad a la promoción de las industrias básicas: cobre y/o aluminio, producción de acero plano, refinación de hidrocarburos, petroquímica, celulosa; y construcción y reparación de embarcaciones navales.

Asimismo, es importante referir que durante este periodo se invirtió en estudios de pre-factibilidad y factibilidad de plantas y fábricas de productos de las industrias básicas. Esto con el objetivo de presentar una línea base atractiva para los inversionistas internacionales y nacionales. Otros proyectos encaminados a cumplir con esta agenda del gobierno fueron la creación de centros de desagregación tecnológica en Yachay Tech y Latacunga y el fomento

de las Mypimes con el proyecto EMPRENDAMOS NON PROJECT, que se lanzó en 2009 con un monto inicial de \$2'041.596,88 en cooperación del gobierno de Japón.¹⁹

Otras políticas que apoyaron el proceso de sustitución de importaciones fueron la emisión de aranceles y tributaciones especiales para proteger la industria nacional como el pago de 42 USD a las compras internacionales por internet en 2014 (El Comercio 2014). De la misma manera, en 2015, el Comité de Comercio Exterior emite la resolución Nro. 456, donde se resuelve aplicar una sobretasa arancelaria a 2800 subpartidas como medida de sustitución de importaciones y de mantenimiento de la liquidez del Estado.

Como se puede apreciar existió un esfuerzo planificado para mejorar la estructura industrial del país. Existen varios documentos de planificación de la estrategia de cambio de la matriz productiva, entre ellos la Política Industrial 2016-2025, que permiten entender que existió una agenda estructurada desde el ejecutivo. Para llevar a cabo estas actividades, se diseñó una estructura centralizada en la vicepresidencia que regule que esta agenda vaya implementándose. Es así como la Vicepresidencia y la SENPLADES fueron el punto focal de la planificación del cambio de la matriz productiva, la coordinación de la implementación estuvo a cargo del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, y la implementación estuvo a cargo del Ministerio de Industrias y Producción.

¹⁹ Información de proyectos de inversión y planes anuales terminados analizados para el testeo de la hipótesis.

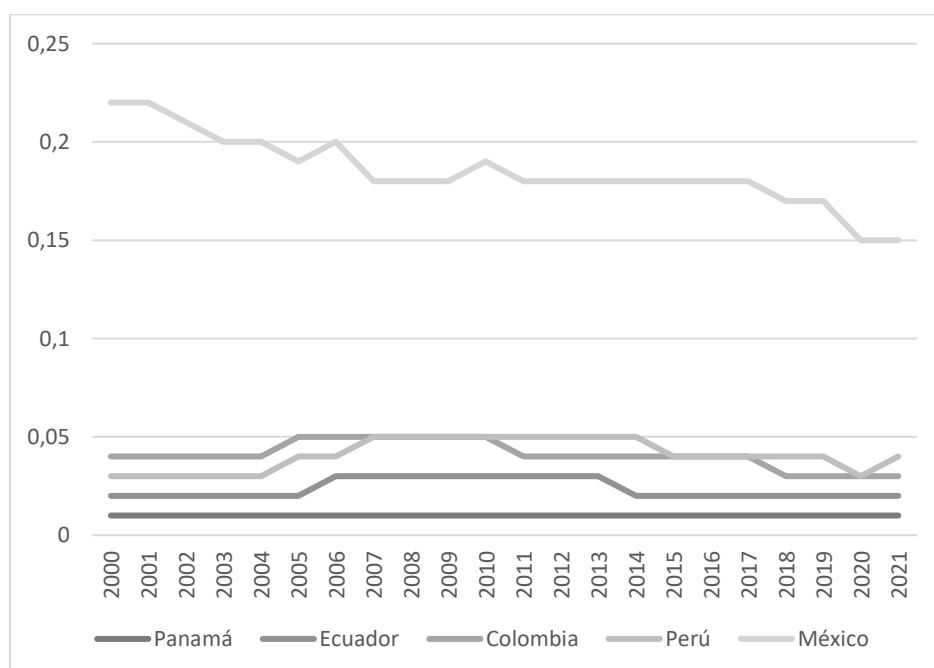
Figura 3.1. Organigrama de las dependencias adscritas a la Vicepresidencia de la República 2013-2017



Fuente: Vicepresidencia de la República.

No obstante, si bien la agenda fue coherente, el agregado de resultados no refleja un cambio real en la estructura industrial del país, como se muestra en la Figura 3.2. En el índice de desempeño de competitividad industrial para el Ecuador de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) se encuentra que no existe un cambio significativo durante el periodo de implementación del proyecto de cambio de la matriz productiva.

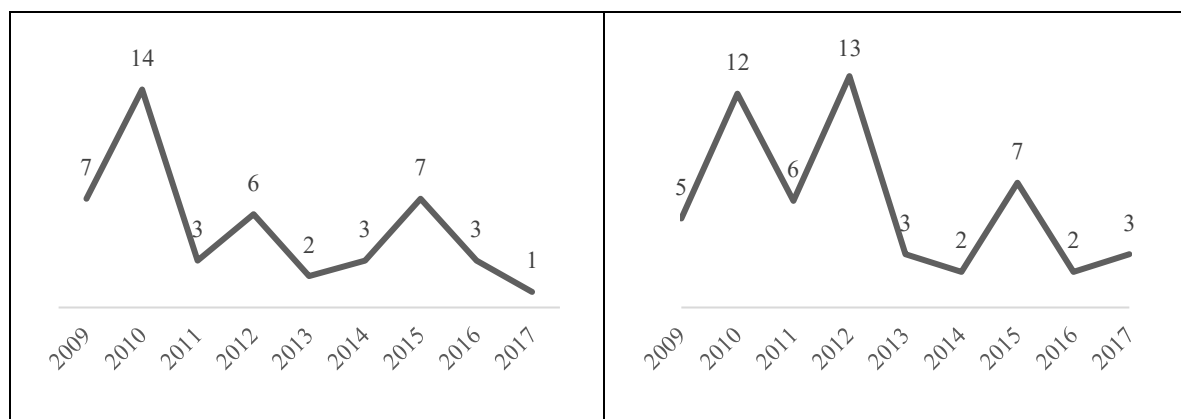
Figura 3.2. Índice de Desempeño de Competitividad Industrial 2000 a 2021



Elaboración propia con base en los datos de UNIDO.

Asimismo, se debe señalar que, de acuerdo al repositorio de datos Alerta de Comercio Global (Figura 3.3.), durante el periodo de Correa, se implementaron una cantidad semejante de medidas de liberalización del comercio que de proteccionismo. Si bien este repositorio no analiza en detalle el alcance de cada medida, como el efecto de las salvaguardias, queda claro que no es correcto afirmar que Correa impulsó un cierre profundo del mercado con el objetivo de sustituir importaciones.

Figura 3.3. Cantidad de acciones aperturistas vs de acciones proteccionistas (2009-2017)



Elaboración propia con base en los datos de Alerta de Comercio Global

En la misma línea, el mismo correísmo admitió en un documento interno, citado en Acosta y Cajas Guijarro (2020, 425) que “nunca antes los grupos económicos poderosos estuvieron

mejor, nunca antes los más excluidos de la Patria estuvieron menos peor”. No obstante, es necesario referir que esto no significa que Correa haya tomado una perspectiva neoliberal; más evidencia un pragmatismo gubernamental, que, en consonancia con la ya tradicional deferencia a los grupos económicos, resultó en regulaciones particularmente beneficiosas para el sector privado. Un ejemplo claro de esto fueron las cuatro rondas de remisiones tributarias (2008, 2015, 2016, 2016), lo que permitió que las empresas deudoras del fisco no tengan que pagar los intereses por mora y multas en obligaciones tributarias.

Otra interpretación de estos resultados, como Bowen señala (2011), es que los gobiernos que se consideran de izquierda pueden enmascarar mediante el discurso y el gasto social una agenda que beneficia a los empresarios. De esta manera, si bien no se adhieren al libre mercado, no rompen sus vínculos con las élites tradicionales de derecha. A quienes les otorgan beneficios como “acceso preferencial a crédito o divisas para negocios existentes, protección frente a la competencia extranjera o nacional, o subsidios para aumentar la rentabilidad, entre muchos otros objetivos potenciales” (Bowen 2011, 107), justificando estas acciones como estrategias para mejorar la economía del país.

Incluso teniendo en consideración estas cuestiones, el balance arroja que en general hubo una línea de política pública que sigue una posición ideológica. Aun cuando los resultados puedan mostrar que no hubo un cambio significativo en la estructura productiva, esta investigación tiene como foco la agenda, por lo que busca entender las políticas planificadas y el espíritu o fin con el que se busca implementar. En este contexto, se encuentra que Correa fue coherente en su agenda productiva.

3.2.2. Los ministros de Rafael Correa desde la óptica de la discrecionalidad

El contexto anteriormente descrito presenta un periodo de gobierno donde el ejecutivo contaba con un camino trazado respecto a cuál era el escenario ideal para el sector productivo: la creación de nuevas industrias llamadas básicas y la sustitución de las importaciones por producción nacional. En este sentido, siguiendo la teoría de esta investigación, el margen de acción de estos ministros disminuiría en estos escenarios porque su función sería la de ejecución sobre el establecimiento de la agenda. A continuación, se busca complementar la caracterización del nivel de discrecionalidad de los ministros con el análisis de otros factores que inciden. Se analizará individualmente otros factores que inciden en el nivel de discrecionalidad de los ministros: sus características profesionales y educativas, el motivo de

su reclutamiento y se concluirá con un análisis de la discrecionalidad percibida por funcionarios de alto rango ministerial de cada periodo.

3.2.2.1. Ramiro González (2013-2015)

Ramiro González es el primer ministro del tercer mandato de Rafael Correa. González se consolidó como **político** a finales de los años 90 y principios del nuevo milenio, ocupando puestos de elección popular desde 1996, cuando asumió el cargo de viceprefecto de Pichincha y, posteriormente, entre 2000 a 2006, como prefecto de la misma provincia. Ideológicamente, González empezó en la política en el partido de centroizquierda “Izquierda Democrática”. En 2008, se acerca a Rafael Correa y a su gobierno, quien le designó como presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Su perfil al asumir el cargo de Ministro de Industrias y Producción es netamente político. Si bien González posee estudios de grado en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, no son suficientes para que se lo categorice como técnico, más cuando toda su carrera laboral y experiencia se forjó en puestos políticos.

Si bien en esta investigación no se ha podido contactar con ningún funcionario del jerárquico superior (designado político/funcionarios de libre remoción) del periodo,²⁰ es necesario resaltar que se asume confianza entre el presidente y el funcionario debido a que es el segundo puesto de designación política que fue encargado por Correa. Desde una perspectiva teórica, y considerando que en las relaciones de principal- agente, la información (experticia) es lo que incrementa la delegación, se entiende que, en este escenario, la discrecionalidad sería baja, ya que el Ejecutivo, al conocer que el funcionario no es experto — en el caso de Correa, el mismo poseía mayor experticia— no tiene la necesidad de ampliar el nivel de delegación. Estos ministros dependen de un equipo técnico asesor para implementar una agenda que está planificada desde el ejecutivo. Sobre todo, esto fue especialmente evidente en el gobierno de Correa que mostraba indicios de haber diseñado previamente el proyecto de cambio de la matriz productiva, como da cuenta la normativa implementada en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y el documento de trabajo de la SENPLADES: “Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano” de 2011. En una sumatoria, debido a los factores

²⁰ González está prófugo de la justicia por varios casos de corrupción cuando dirigía el IESS y los otros funcionarios de alto rango no están dispuestos a hablar de ese periodo de su trayectoria laboral.

previamente presentados, se puede categorizar a Ramiro González como un ministro de baja discrecionalidad: ejecutor de agenda.

3.2.2.2. Miguel Eduardo Egas (2015-2016)

El ministro Egas, es un **experto empresarial** reclutado por Correa en varias ocasiones durante sus tres mandatos.²¹ Con un alto conocimiento del sector productivo y exportador, Egas fue designado ministro de Industrias y Producción entre abril de 2015 a mayo de 2016. La categoría de experto empresarial es apta para describirlo ya que por el lado de la experticia se debe resalta que, además de contar con un título de pregrado en Ingeniería Comercial, con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (credenciales poco comunes durante el siglo pasado), también trabajó en la academia, siendo profesor y entre 1985-1987 decano de la Facultad de Economía, Administración, Auditoría y Gestión Empresarial Internacional de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Respecto a su afiliación **empresarial**, es necesario referir que la mayor parte de su trayectoria laboral la ha transitado en el liderazgo de una asociación empresarial de exportadores: la Corporación Ecuatoriana para las Exportaciones (CORPEI).

Dada su trayectoria y vínculos con el sector empresarial, cabría esperar que Egas hubiera gozado de un mayor nivel de discrecionalidad que su predecesor González. No obstante, el testimonio de un funcionario de alto rango de su periodo sugiere un escenario distinto. Según esta fuente, Egas fue designado no como parte de una alianza con el sector productivo, sino como un ministro de confianza del presidente Correa, quien lo conocía desde su etapa universitaria. El entrevistado explica que: “Eduardo Egas fue profesor de economía en la Universidad Católica de Guayaquil de Rafael Correa y luego su asesor”.

En la misma línea, el motivo de su reclutamiento no tiene relación con su experticia en el campo de la producción, sino que respondió a la necesidad de mostrar un gobierno menos hostil hacia el sector privado. En 2015, el gobierno había puesto en vigor sobretasas arancelarias a 2800 subpartidas, lo que suscitó el antagonismo de los sectores productivos (Kronfle 2015; Martínez 2015; Arosemena 2015)²². En ese escenario, Correa necesitó un perfil cercano y conciliador para las relaciones con el sector industrial teniendo en cuenta que se acercaba el cierre de las negociaciones del Acuerdo Comercial con la Unión Europea.

²¹ Fue Viceministro de Comercio Exterior e Integración entre 2008-2009 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y también fue asesor del presidente Rafael Correa entre 2011-2014.

²² Posteriormente, las diferencias se acrecentarán con el impulso desde el Ejecutivo de la Ley de Herencias y Ley de Plusvalía.

Según el entrevistado, la principal tarea de Egas fue “(...) rehacer la relación entre el sector público y el sector privado, que era una relación destruida. El gobierno de Rafael Correa no era un gobierno que tendía muchos puentes hacia el sector privado” (Entrevista a funcionario, Quito, mayo 2024).

Todo esto llevó a que, si bien en la teoría un experto empresarial gozaría de un mayor nivel de discrecionalidad, en la práctica, el rol de Egas estuvo muy limitado por la estructura centralizada del gobierno. El entrevistado comenta que:

[...] era muy complejo nuestro rol, era un rol muy negociador, no teníamos independencia, digámoslo así. Como te digo, era un gobierno que no era proempresarial, entonces gran parte de lo que hicimos fue tratar de aterrizar esa relación y negociar internamente en el gobierno cierto tipo de políticas y cierto tipo de protecciones a la industria, de tal manera que digamos que una política muy radical no afectara demasiado al sector empresarial (Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Eduardo Egas, Quito, 26 de mayo 2024).

Respecto a las decisiones importantes, el funcionario refiere que estas recaían en los ministerios coordinadores, vicepresidencia y presidencia. Aun así, lo que, si resalta el entrevistado, si bien no podían proponer una agenda, si fueron capaces de rechazar asumir la responsabilidad de los megaproyectos de la agenda de cambio de la matriz productiva (consultorías de fábricas y plantas de industria básica). En relación a estos proyectos, el exfuncionario comenta que, a pesar de no ser planificados por el ministerio, se les quiso entregar la competencia de los mismos, por lo que señala: “nosotros no aceptamos porque había supuestos empresariales de esos proyectos que los hacían inviables. Para nosotros en cambio el trabajo por hacer era que esos proyectos aterricen en cosas más realistas y menos idealistas” (Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Eduardo Egas, Quito, 26 de mayo 2024).

En este sentido, se evidencia que Egas fue ministro reclutado para el fin de mejorar las relaciones público-privadas, pero que en la misma línea que el anterior ministro, la agenda productiva ya estaba planificada por organismos superiores del Ejecutivo. Aun así, es importante resaltar que la experticia de Egas le dio la autoridad para poder rechazar el liderar aquellos proyectos de la agenda de cambio de la matriz productiva que consideraba técnicamente inviables.

3.2.2.3. Santiago León (2016-2017)

Santiago León es un **tecnócrata** que ocupó distintos cargos de designación política durante los tres periodos presidenciales de Rafael Correa. Su trayectoria es especialmente interesante

debido a que fue reclutado tempranamente por el gobierno de Correa. El funcionario entrevistado refiere que en las primeras fases de la consolidación del gobierno correísta se llevó a cabo una serie de jornadas de cazatalentos, donde profesionales jóvenes eran invitados a presentar sus propuestas para el país. Fue en el marco de estas jornadas que León despertó la atención Correa sobre sus estudios respecto al funcionamiento de las aduanas —su tesis de maestría se había centrado en ese ámbito de la política pública—. Previo a su encuentro con Correa, León ya contaba con un pregrado en Economía por la Escuela Politécnica del Litoral y dos maestrías en la Universidad de New Orleans en Administración Pública y Administración de Empresas.

Dicho tecnócrata ocupó varios puestos de designación política, en los que se resalta su rol en la planificación del proyecto de cambio de la matriz productiva cuando fue ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. Su último cargo durante el gobierno correísta fue ministro de Industrias y Productividad. Según el funcionario entrevistado, el rol que se busca que cumpla era consolidar los lineamientos de la política industrial que el correísmo quería heredar a la siguiente administración. Al respecto, el entrevistado señala: “Se le encargó lanzar la Política de Desarrollo Industrial, en ese momento era 2017-2021” (Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Santiago León, Quito, 11 de abril de 2024).

El testimonio también revela un cambio en el margen de acción entre León y su predecesor. Cuando se le pregunta sobre el nivel de discrecionalidad de León, el entrevistado explica que:

Había la autonomía para generar tus propuestas. Tú generabas tus propuestas basándote en a dónde querías ir. Teníamos una visión país que era ir hacia la industrialización, hacia el cambio de la matriz productiva. Pero, de nuevo, basándote en hacia dónde querías ir. Teníamos una visión país; la visión país, en el caso, digamos, del gobierno en el que tuve el honor de servir, era ir hacia la industrialización, hacia el cambio de la matriz productiva (Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Santiago León, Quito, 11 de abril de 2024).

Esto evidencia que, dentro del mismo gobierno de Correa, existían variaciones respecto al nivel de discrecionalidad otorgado a los ministros. La trayectoria de León puede explicar en cierta medida esta variación. Su buen desempeño a ojos del principal en sus puestos previos, el hecho que fue reclutado por su talento para desarrollar propuestas de mejora en el ámbito productivo/público y su participación en la conceptualización del proyecto de cambio de la matriz productiva ocasionó que una vez en la dirección del ministerio ejecutor de dicho

proyecto, este ministro goce de mayor margen de acción. No obstante, como se menciona en la entrevista, este margen de acción estuvo condicionado por las líneas estratégicas ya definidas por la presidencia.

3.3 Discrecionalidad de los ministerios de Lenin Moreno (2017-2021)

Esta sección examina la coherencia entre la ideología de Lenin Moreno y su agenda productiva durante el periodo 2017-2021. Asimismo, se evalúa el nivel de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción, considerando sus perfiles y contextos de designación.

3.3.1. Agenda productiva de Lenin Moreno y coherencia con su plataforma ideológica

¿Qué le paso ideológicamente a Lenin Moreno? Moreno fue presidente constitucional del Ecuador entre 2017 y 2021. Heredero del legado de Rafael Correa y perteneciente al mismo movimiento político de izquierda, Alianza País, se esperaba que diera continuidad al camino ya trazado por la “Revolución Ciudadana”. No obstante, Moreno, en un intento de convertirse en el verdadero principal durante su gobierno, volteó el timón de su política y se distanció de su predecesor. En esta sección, se aborda la ideología de Moreno, como está se evidencia en el plan nacional de desarrollo 2017-2021 y cuáles políticas persiguió durante su tiempo en el mandato.

Previo a asumir el cargo de presidente del Ecuador, Lenin Moreno fue vicepresidente desde 2017 a 2013. Moreno procede de movimientos sociales de izquierda; durante su juventud militó en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (Andino 2020, 30). Durante su periodo vicepresidencial, se encargó del ámbito social, especialmente de misiones de apoyo a personas con discapacidad, enfermedades catastróficas y a sus cuidadores²³ (Vicepresidencia del Ecuador 2011). Si bien no hay mucha evidencia escrita sobre su ideología sobre la economía, no hay indicios que tuviera una tendencia aperturista del mercado. De hecho, las mediciones de tendencia ideológica de la Base de Datos de Instituciones Políticas del Banco Mundial (2018-2020), lo clasifican como un presidente de izquierda.

Respecto a la ruptura política y personal con su predecesor, esta cambia el rumbo de su política pública. Esta ruptura, aunque no fue esperada por la ciudadanía, sí se auguraba en los círculos internos del correísmo. Correa de estilo dominante y con la visión de que su capital político había sido determinante para que Moreno logre la victoria electoral se vio traicionado

²³ Misión para las personas discapacitadas y enfermedades catastróficas “Misión Manuela Espejo” y Misión para cuidadores de estas personas “Misión Joaquín Gallegos Lara”.

desde el inicio de la campaña. Sin embargo, es cuando asume el poder cuando el quiebre se hace definitivo (Hurtado Arroba 2017).

Durante la campaña, Moreno empezó a marcar un camino independiente (Hurtado Arroba 2017), donde se alejó de los círculos más heterodoxos de la “revolución” y se acercó a los siempre presentes grupos de poder económico y fácticos. Esto se evidencia en el apoyo durante la campaña que le dieron más de 380 empresarios del Colectivo Propónle Ecuador, con quienes Moreno firmó el Acuerdo por la Inversión, la Producción y Empleo y ofreció la Gran Minga Nacional Agropecuaria (El Comercio 2017c). Es importante mencionar que, durante el gobierno correísta, estos grupos de interés — procedentes del sector productivo e incluso financiero e importador— eran parte de los actores que influían en la agenda del gobierno, pero estos se balanceaban con otros actores más de izquierda (Hurtado Arroba 2017).

Una vez en el poder, Moreno marca una completa distancia de Correa. En el aspecto político, como mencionan Sotomayor Valarezo y Basabe-Serrano (2023), el apoyo popular al correísmo había decaído, lo que llevó a que la victoria electoral de Moreno se logre por un margen estrecho y que no se de en una sola vuelta como Correa había logrado en 2009 y 2013. Esto coyuntura obligó a Moreno a actuar estratégicamente en el tablero político, lo que decantó en alianzas políticas con actores que para el correísmo eran adversarios. Sin embargo, lo que consolidó la ruptura de Moreno con el correísmo fue el inicio de su campaña contra la corrupción, interpretada por muchos como una forma de deslegitimar a su antecesor y al movimiento que lo llevó al poder. Esta estrategia resultó en el enjuiciamiento de Jorge Glas, entonces vicepresidente en funciones, y ex vicepresidente de Correa, por delitos relacionados con corrupción (Sotomayor Valarezo y Basabe-Serrano 2023).

En lo que refiere al análisis de la agenda de Moreno y su comparación con su Plan Nacional de Desarrollo Todo Una Vida 2017-2021, es pertinente sentar algunas consideraciones. Primero, que la diferencia en extensión del documento de Moreno al presentado por su predecesor es de 1:4. En este sentido, las políticas son mucho más generales como se evidencia en la Tabla 3.2. Esto hace más complejo poder evaluar que agenda se ejecutó en comparación con lo planificado, ya que, por ser tan amplias, los ejes carecen de especificidad, lo que puede crear interpretaciones flexibles respecto a si sus políticas se alinearon con dicho plan.

Tabla 3.2. Comparación entre los ejes de política pública productiva del Plan Nacional de Toda Una Vida 2017-2021 y las políticas públicas ejecutadas

Eje	Política pública
Promover la productividad, competitividad y calidad de los productos nacionales, como también la disponibilidad de servicios conexos y otros insumos, para generar valor agregado y procesos de industrialización en los sectores productivos con enfoque a satisfacer la demanda nacional y de exportación	Objetivo amplio, sin políticas específicas durante el periodo.
Fomentar el desarrollo industrial nacional mejorando los encadenamientos productivos con participación de todos los actores de la economía.	Objetivo amplio, sin políticas específicas durante el periodo.
Incrementar la productividad y generación de valor agregado creando incentivos diferenciados al sector productivo, para satisfacer la demanda interna, y diversificar la oferta exportable de manera estratégica.	Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (más incentivos a las inversiones productivas).
Diversificar la producción nacional con pertinencia territorial, aprovechando las ventajas competitivas, comparativas y las oportunidades identificadas en el mercado interno y externo, para lograr un crecimiento económico sostenible y sustentable.	Continuación de la política de zedes de 2010.
Promover la investigación, la formación, la capacitación, el desarrollo y la transferencia tecnológica, la innovación y el emprendimiento, la protección de la propiedad intelectual, para impulsar el cambio de la matriz productiva mediante la vinculación entre el sector público, productivo y las universidades.	Sin nuevas políticas específicas.
Fomentar la producción nacional con responsabilidad social y ambiental, potenciando el manejo eficiente de los recursos naturales y el uso de tecnologías duraderas y ambientalmente limpias, para garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de calidad.	Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo Uso (2020) y Libro Blanco de la Economía Circular (2020).
Fortalecer y fomentar la asociatividad, los circuitos alternativos de comercialización, las cadenas productivas, negocios inclusivos y el comercio justo, priorizando la Economía Popular y Solidaria, para consolidar de manera redistributiva y solidaria la estructura productiva del país.	Objetivo amplio, sin políticas específicas durante el periodo.

Fortalecer e incrementar la eficiencia de las empresas públicas para la provisión de bienes y servicios de calidad, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la dinamización de la economía, y la intervención estratégica en mercados, maximizando su rentabilidad económica y social.	Objetivo amplio, sin políticas específicas durante el periodo.
--	--

Elaboración propia.

Nota: Construcción propia con base en las entrevistas a burócratas realizadas, la gaceta de la Asamblea Nacional de leyes vigentes, los planes anuales terminados.

La segunda consideración es que a diferencia de Correa y, de Lasso, Moreno no cuenta con un plan/estrategia propia para el sector productivo. Su apuesta se centró en la creación del Consejo Consultivo Productivo y Tributario, que fue un esfuerzo institucional de recoger los pedidos del sector productivo (El Comercio 2017b). Sin embargo, desde un inicio, los pedidos del sector productivo se centraron más en el tema fiscal que productivo, dando como resultado la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Esta ley estaba diseñada para atraer inversiones nacionales y extranjeras en base a incentivos tributarios, exoneraciones fiscales y estabilidad jurídica.

Aunque, el Plan Nacional de Desarrollo Todo Una Vida 2017-2021 profesa el espíritu de economía redistributiva (2017, 72), habitual en los gobiernos de izquierda, la Ley de Fomento Productivo, es criticada por la falta de coherencia con este principio (Salgado Tamayo 2024), ya que se hace una remisión tributaria al sector privado del

100% de intereses, multas y cargos correspondientes a obligaciones fiscales y tributarias para determinados contribuyentes del SRI, el Servicio General de Aduanas en Ecuador (SENAE), la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Servicios Básicos, Créditos Educativos y Becas, y otras instituciones (Grupo FARO 2021).

Asimismo, esta ley contempla la exoneración de hasta 15 años del impuesto a la renta de las nuevas inversiones a sectores priorizados.²⁴

Es así como, la gran apuesta productiva de Moreno no definió políticas específicas que lo ayudaran a alcanzar los ejes de su plan. Por otro lado, si hablamos de la coherencia con su

²⁴ Los sectores priorizados de acuerdo con el art. 9.1 de la Ley de Régimen Tributario Interno son: a. Producción de alimentos frescos, congelados e industrializados; b. Cadena forestal y agroforestal y sus productos elaborados; c. Metalmecánica; d. Petroquímica; e. Farmacéutica; f. Turismo; g. Energías renovables incluida la bioenergía o energía a partir de biomasa; h. Servicios Logísticos de comercio exterior; i. Biotecnología y Software aplicados; y, j. Los sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, determinados por el presidente de la República.

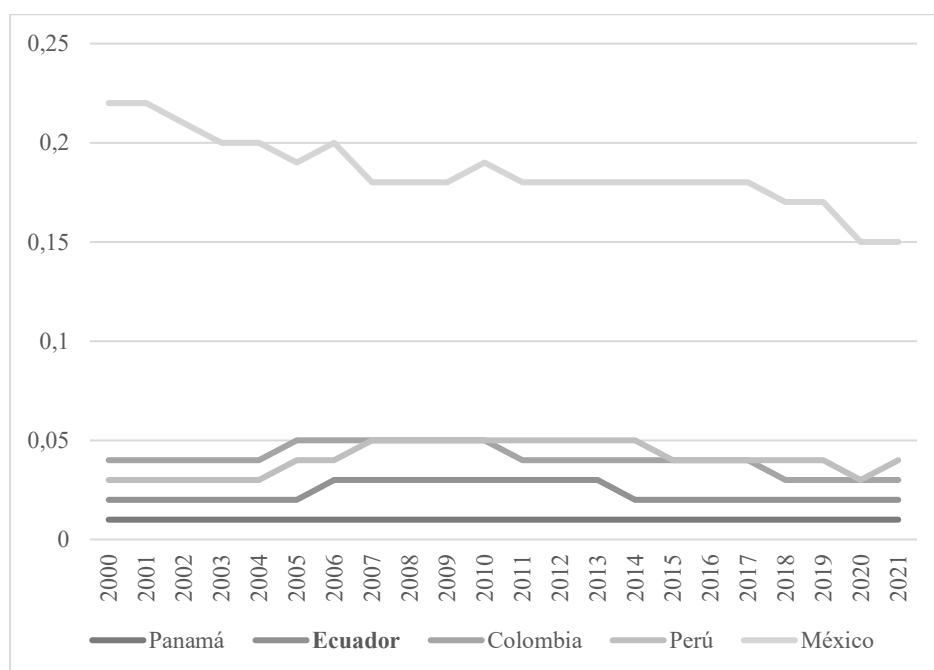
ideología, se encuentra que Moreno en general impulsó la parte social. De hecho, según Ospina (2019), Moreno “aceptó que debía pagar la deuda gubernamental con el Fondo de Salud del Instituto de Seguridad Social que el correísmo había desconocido, y volvió a incluir el aporte anual de más de 1.000 millones de dólares al fondo de pensiones, que su antecesor había eliminado en una de las decisiones que más lo deshonoró”. En la misma línea, se destinaron 75 millones de USD de ventas de activos del Estado para el Plan Casa Para Todos, que buscaba dotar de vivienda digna a sectores vulnerables (El Comercio 2019b).

No obstante, en la esfera económica, Moreno siguió una vía más ortodoxa. Él asume la presidencia y empieza a posicionar el mensaje que, al contrario de lo que mantenía el discurso correísta, la “mesa no estaba servida”.²⁵ Moreno recibió el país con un déficit \$7.313 millones de déficit, mientras que Correa lo recibió con \$1.363 millones en el 2006. Al respecto, las políticas de Moreno fueron de corte más neoliberal. Lideró políticas de ajuste, como la liquidación de empresas públicas (El Comercio 2018) y venta de activos del Estado (El Comercio 2019a), intentó eliminar el subsidio a los combustibles (El Comercio 2019a) y decretó la reducción y eliminación de entidades públicas (El Comercio 2021b). Y en 2019, Ecuador firma con el FMI una asistencia económica por USD 4.200 millones (Fondo Monetario Internacional 2019).

En cuanto al sector industrial, durante el periodo de Lenin Moreno, a pesar de que un inicio se creía que continuaría con la política industrial de Correa, esto se elimina cuando en 2017 se suprimen los ministerios coordinadores, que estaban a cargo del cambio de la matriz productiva (El Comercio 2017a). De la misma manera, en 2018, se decreta la degradación del Ministerio de Industria y Productiva a un viceministerio dentro del Ministerio de Comercio Exterior. La institución resultante fue el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. Es así como no hay mayor avance para este sector en el gobierno de Moreno, lo que se respalda con el índice de desempeño de competitividad industrial para el Ecuador de UNIDO muestra el estancamiento en el valor 0,02 en el periodo 2017-2021.

²⁵ La mesa servida fue una afirmación de Rafael Correa en la que posicionaba que el nuevo gobernante recibiría al país en las mejores condiciones de los últimos tiempos

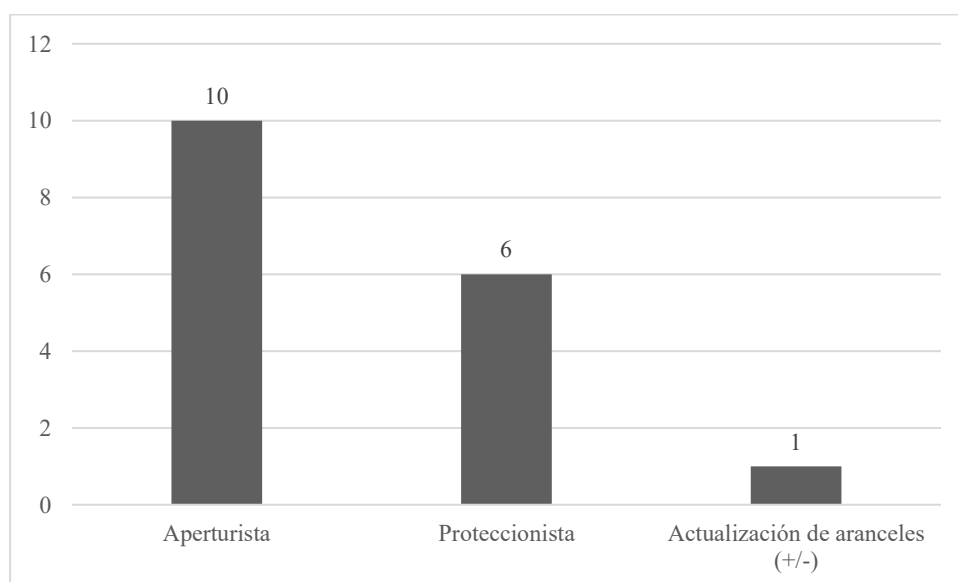
Figura 3.4. Índice de Desempeño de Competitividad Industrial 2000 a 2021



Elaboración propia con base en los datos de UNIDO.

En lo que corresponde a la apertura comercial Moreno lideró el gobierno cuando se empezaron las negociaciones para un Acuerdo con Estados Unidos y firmó el Acuerdo de Libre Comercio con Chile y el Reino Unido. En la misma línea, es necesario resaltar que de acuerdo con la información del repositorio de datos Alerta de Comercio Global (Figura 3.4), la mayor cantidad cambios normativos en materia comercial fueron de tipo aperturista.

Figura 3.5. Cantidad de acciones aperturistas vs de acciones proteccionistas (2009-2017)



Elaboración propia con base en los datos de Alerta Global del Comercio.

En conclusión, el contexto político y económico explican la falta de coherencia entre la ideología, el Plan Nacional de Desarrollo y la agenda ejecutada por Moreno. Si bien nunca se deslindó del gasto social, la política económica siguió una línea más pragmática para poder mantener los apoyos de los grupos económicos nacionales y los organismos de financiamiento internacional. No se deslindó de todas las políticas asociadas a la izquierda como el Impuesto a la Salida de Divisas y no hizo cambios reales a las modalidades de contratación laboral que fueron los pedidos del sector empresarial durante el Consejo Consultivo Productivo y Tributario que fue liderado por su gobierno (El Comercio 2017b), pero si otorgó beneficios extraordinarios al sector empresarial como la remisión tributaria antes mencionada. Aun así, la necesidad de balancear las demandas tanto sociales como de los grupos que sostenían su poder hizo que no haya una agenda trazada desde la presidencia, sino políticas que se fueron construyendo en el camino y, sobre todo, respecto al sector productivo, se relegó el manejo de esta línea de política pública al ámbito ministerial, sin tener un plan a nivel ejecutivo.

3.3.2. Los ministros de Lenin Moreno desde la óptica de la discrecionalidad

A partir del anterior relato, se entiende que la agenda gubernamental del periodo 2017-2021 fue ambigua. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo seguía incluyendo principios de economía planificada y redistributiva, mientras que, por otra parte, el presidente había acordado con el sector productivo trazar un nuevo plan de acuerdo con sus necesidades. Esta ambigüedad incide en que teóricamente el presidente no tenga unos lineamientos tan rígidos y tenga una propuesta de política pública más diversa en términos ideológicos, por ende, habría un mayor espacio para que los ministros puedan proponer y diseñar agenda. En los siguientes apartados, se analiza como este contexto interactúa con otros factores individuales de los ministros que inciden en la discrecionalidad para determinar qué nivel poseía cada uno.

3.3.2.1. Eva García Fabre (2017-2018)

Eva García Fabre es una experta empresarial²⁶ que fue Ministra de Industrias y Productividad desde la llegada de Lenin Moreno al poder hasta el anuncio de la fusión de esta cartera de Estado con el Ministerio de Comercio. Como se señaló en el apartado anterior, Moreno desde la campaña electoral se había acercado a los sectores productivos para buscar apoyo político a cambio de acuerdos. De acuerdo con el funcionario entrevistado, García fue pieza clave para ese acercamiento. Si bien no se detalla cómo se da el primer acercamiento entre estos dos

²⁶ Es necesario resaltar que, en esta investigación también se categoriza a García como experta debido a que cuenta con credenciales educativas presenta pregrado en Economía en la Universidad de Guayaquil y una maestría en Negocios Internacionales por la misma institución.

actores, se puede intuir que este se dio gracias a que García había ocupado puestos de designación política durante el gobierno de Correa (Asesora en el Consejo Directivo del IESS e intendenta en la Superintendencia de Bancos) Así mismo, en la entrevista se refiere que García era una figura de alto perfil dado su experiencia en roles directivos en la Cámara de Comercio de Guayaquil (1990-2014), uno de los gremios con mayor influencia en el país. De acuerdo con el entrevistado:

Ella reunió a toda la cúpula empresarial del país [durante la campaña de Moreno], algo que no se había logrado antes porque la gente estaba con el fantasma de Correa. Entonces, tener una reunión de ese tipo era difícil, pero ella la organizó sorteando muchos problemas. Lenin vio que ella tenía la capacidad de convocar al sector empresarial y dirigió esa reunión. Lenin observó que ella tenía llegada al sector empresarial y como su interés era tener una conexión con ese sector, la eligió (Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Eva García, Quito, 28 de junio 2024).

Por lo que se entiende que su reclutamiento se debió a su lazos y conocimiento del sector empresarial.

Respecto a la discrecionalidad, el entrevistado comenta que hubo espacio para proponer políticas favorables al sector productivo e industrial, pero que su principal tarea fue liderar el Consejo Consultivo Productivo y Tributario (CCPT) ofertado por Moreno durante la campaña. En este sentido, el exfuncionario comenta que García lideró este consejo y la evaluación técnica de las propuestas empresariales que entrarían en dentro del borrador final de lineamientos solicitados a la presidencia. Al respecto, señala que: “El Consejo Consultivo Productivo y Tributario entregó puntualmente una propuesta de los sectores productivos trabajada con los otros ministros relevantes al presidente en la fecha prevista” (Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Eva García, Quito, junio 2024). Algo que es interesante comentar en este periodo es que el establecimiento de agenda parece delegado del sector público al sector privado. Por ejemplo, el funcionario señala a partir de este proceso consultivo se delineó una política industrial que se insumía del documento presentado en el gobierno de Correa y de las necesidades de los empresarios.²⁷

En conclusión, el motivo del reclutamiento de García, así como las funciones asignadas por Moreno conducen a un nivel de discrecionalidad media. García fue uno de los encargados de

²⁷ Se requirió el documento final del Consejo Consultivo Productivo y Tributario, pero el mismo nunca fue enviado. Asimismo, mediante el buscador Google se buscó la existencia de dicho documento sin arrojar resultados positivos.

la evaluación técnica para determinar qué propuestas del sector empresarial se integran en la agenda del sector productivo para el gobierno y ministerio. Es aquí donde surge su margen de acción, dado tanto por la confianza del ejecutivo por su conocimiento del sector y su experiencia. Aun así, en este contexto, se nota que el actor con mayor poder de establecimiento de agenda fue el empresariado.

3.3.2.2. Pablo Campana (2018-2019)

Pablo Campana es un empresario que estuvo encargado del proceso de cierre del Ministerio de Industrias y Producción entre agosto a diciembre de 2018, y la fusión de las competencias del mismo al Ministerio de Comercio Exterior del cual era titular. En 2019, se crea el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, y Campana es ratificado como su titular. A Campana se lo evalúa como empresario, ya que, si bien posee un título de pregrado en Administración de Empresas por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, su experiencia se limita a la dirección de empresas específicas. La única participación previa que demuestra cierto involucramiento en las necesidades de su sector económico o del productivo fue su liderazgo del Colectivo Proponle durante la campaña de Lenín Moreno. Sin embargo, esta experiencia, circunscrita al periodo de la campaña electoral, en la evaluación general de su trayectoria, no tiene el peso suficiente para evidenciar una experticia sólida en el sector productivo debido a su corta duración.

Aunque el funcionario entrevistado indico no conocer el motivo del reclutamiento de Campana, es muy probable que al igual que en el caso de García, este contara el capital social necesario para ser percibido favorablemente por parte del sector empresarial del que procede. En la misma línea, no se puede ignorar el peso de sus vínculos familiares; Campana es el hijo político de la cuarta persona más rica del país, lo que pudo haber incluido en su designación, dado que para los presidentes el apoyo de Isabel Noboa puede considerarse una alianza importante con los poderes fácticos (Acosta y Cajas Guijarro 2020). Finalmente, su liderazgo del colectivo de empresarios que apoyó a Moreno en la campaña electoral fortalece la hipótesis de que su designación pudo ser un tipo de recompensa al sector.

Cuando se discutió con el entrevistado sobre la agenda de Campana y el grado de influencia que ejerció sobre ella, se encuentra algo que llama la atención. El funcionario manifestó que no existía una agenda previamente establecida de manera rígida, en cambio, tenía micro agendas que se iban construyendo a partir de las necesidades del sector productivo y las oportunidades que aparecían en el contexto. Al respecto, comentó:

Campana tenía mucha autonomía, de acuerdo a mi percepción fue de los mejores ministros porque su agenda fue resolver los problemas de los sectores industriales ya que entendía la problemática por su experiencia. La agenda se marcaba en función de los problemas y lo importante es que el ministro tenía la capacidad de resolución y toma de decisiones (Entrevista a funcionario del alto rango del periodo de Pablo Campana, Quito, 11 de abril 2024).

El testimonio, así como, el capital político y social que representaba Campana para Moreno inciden en que, de acuerdo con el análisis, él mismo haya estado dotado de una discrecionalidad elevada. Esto muestra que pueden existir ministros que sin ser técnicos en términos teóricos adquieran discrecionalidad por su rol de representantes de un sector relevante como lo es el sector empresarial.

3.3.2.3 Iván Ontaneda (2019-2021)

Iván Ontaneda es un experto empresarial que asumió la cartera rectora de la producción en 2019. Respecto a su caracterización ministerial, se le otorga el rango de experto empresarial porque si bien no cuenta con credenciales educativas muy especializadas—posee un título de grado en Administración de Empresas en la Universidad Católica Santiago de Guayaquil—previo a su designación como ministro, tuvo roles de liderazgo de organizaciones empresariales, lo que consolidó su experiencia sobre el sector productivo. Estuvo vinculado con la Asociación Nacional de Exportadores de Cacao, lo que impulsó su carrera para ocupar puestos en asociaciones empresariales como la vicepresidencia del Comité Empresarial Ecuatoriano entre 2015-2017 y la presidencia de la Federación Nacional de Exportadores entre 2017-2019.

Al respecto de Ontaneda, se encuentra un ejemplo claro de alianza ejecutivo-sector privado. De acuerdo con el entrevistado: “Fue referido al presidente Lenín Moreno en esa época. Vino como un pedido desde la parte gremial y de la parte privada” (Entrevista a funcionario del periodo de Iván Ontaneda, Quito, 17 de marzo 2024). Con referencia a su agenda, el funcionario comenta que estuvo muy influida por factores contextuales como el apoyo al sector productivo durante la pandemia del COVID-19, así como necesidades específicas del sector. El exfuncionario comenta que:

Nosotros proponíamos, es decir, por ejemplo, en acuicultura y pesca, en ese viceministerio había un problema con Europa porque nos sacaron tarjeta amarilla, es decir, casi no nos dejaban entrar con las futuras exportaciones a Europa. Entonces, el ministro, con nuestro equipo, diseñó que cada 15 días se llevara a cabo un comité especializado en el que estuvieran todos los actores. Eso fue, más que una política, una actividad para cumplir una política de no

permitir que se cierren las exportaciones del Ecuador, con la venia del presidente (Entrevista a funcionario del periodo de Iván Ontaneda, Quito, 17 de marzo 2024).

Referente a los lineamientos planteados desde la presidencia, se habla de una flexibilidad para que los mismos se adecuen con las necesidades del sector empresarial. En este sentido, la existencia de una alianza con este sector, el hecho de que Moreno conocía que Ontaneda contaba con experiencia en el ámbito productivo y la apertura del presidente atender al sector empresarial, permitieron que Ontaneda puede tener capacidad de respuesta y de iniciativa para proponer políticas orientadas a resolver los problemas que se presentaban.

3.4. Discrecionalidad de los ministros de Guillermo Lasso (2021-2023)

Esta sección examina la coherencia entre la ideología de Guillermo Lasso y su agenda productiva durante el periodo 2021-2023. Asimismo, se evalúa el nivel de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción, considerando sus perfiles y contextos de designación.

3.4.1. Agenda productiva de Guillermo Lasso y coherencia con su plataforma ideológica

Guillermo Lasso fue presidente del Ecuador entre mayo de 2021 y noviembre de 2023.²⁸ Antes de ser presidente, fue candidato a la presidencia en 2013 y 2017. Lasso es un banquero de profesión y el mayor accionista del Banco de Guayaquil. Su vehículo electoral fue el partido que él creó en 2011, el Movimiento Creando Oportunidades CREO que se ubica en la derecha del espectro político. En este apartado se continua con el ejercicio de analizar la ideología, el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones ejecutadas por el presidente para entender su coherencia, y, por ende, que tan delimitados por la agenda gubernamental estuvieron sus ministros de producción.

Con Lasso, las élites empresariales retomaron el liderazgo del Estado que antes habían ejercido desde las sombras (Bowen 2011; Hurtado Arroba 2017). En cuanto a la ideología de Lasso, si bien no hay textos que desarrollen sobre su pensamiento individual, Navia y Umpierrez de Reguero (2021, 58) caracterizan al vehículo electoral del presidente, el movimiento CREO:

Las opiniones económicas de CREO pueden ubicarse en el extenso dominio teórico del liberalismo económico. CREO apoya la promoción de una economía libre, el emprendimiento y la igualdad de oportunidades laborales (Herrera et al., en edición). Esta organización política

²⁸ Lasso aplicó el recurso constitucional de muerte cruzada (su salida anticipada del poder y del poder legislativo) por grave crisis interna. Este recurso le permitió gobernar por decreto durante seis meses; los decretos debían tener dictamen favorable de la corte constitucional del Ecuador.

oscila entre el ordoliberalismo promovido por la Escuela de Economía de Friburgo y los axiomas clásicos de la Escuela de Economía de Austria.

Si bien, las mediciones de tendencia ideológica de la Base de Datos de Instituciones Políticas del Banco Mundial no se encuentran disponibles desde 2020 para realizar una comparación con los presidentes previos, se puede afirmar que, al menos la agenda de Lasso estaba inclinada hacia la derecha más que sus antecesores. Por ejemplo, en su Plan Nacional de Desarrollo: Creando Oportunidades 2021-2025, se habla de una economía libre, sin controles de precios, donde la ventaja comparativa guíe al sector económico y lo ayude a insertarse en la economía mundial.

En dicho plan, Lasso y su equipo de gobierno formulan 5 objetivos que buscan alcanzarse dentro de su gobierno que están relacionados con el sector productivo. En la tabla 3.3, se compara los ejes (objetivos) con las acciones llevadas a cabo a nivel presidencial para alcanzarlos.

Tabla 3.3. Comparación entre los ejes de política pública productiva del Plan Nacional de Desarrollo: Creando Oportunidades 2021-2025 y las políticas públicas ejecutadas

Eje	Política pública
Crear nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas, promover la inclusión laboral, el perfeccionamiento de modalidades contractuales, con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios, jóvenes, mujeres, y personas LGBT+.	Propuesta de Ley Creando Oportunidades.
Fortalecer vínculos comerciales con socios y países de mercados potenciales que permitan un libre comercio y la consolidación de las exportaciones no petroleras	Acuerdo de libre comercio con China, Corea del Sur y Costa Rica.
Promover un adecuado entorno de negocios que permita la atracción de inversiones y las asociaciones público-privadas	Propuesta de Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital.
Mejorar la competitividad y productividad agrícola, acuícola, pesquera e industrial, incentivando el acceso a infraestructura adecuada, insumos y uso de tecnologías modernas y limpias	Agenda de Competitividad.
Fomentar la asociatividad productiva que estimule la participación de los ciudadanos,	Agenda de Competitividad.

en los espacios de producción y comercialización	
--	--

Elaboración propia.

Nota: Construcción propia con base en las entrevistas a burócratas realizadas, la gaceta de la Asamblea Nacional de leyes vigentes, los planes anuales terminados.

Respecto al eje laboral, el gobierno de Lasso presentó la Ley Creando Oportunidades, que planteaba una reforma laboral importante, donde se eliminaba la necesidad del visto bueno para los despidos para los trabajadores, así como daba más facilidades para que los empresarios puedan despedir y contratar empleados con requisitos más flexibles, ya que incluía más causales para los despidos como la divulgación de información confidencial y la entrega de información falsa que haya inducido a la contratación. Asimismo, se proponía que, si un empleador experimentaba una disminución de ingresos superior al 25% durante seis meses consecutivos, este pudiera reducir la jornada laboral de sus empleados hasta en un 50%, con la correspondiente disminución proporcional de sus salarios. Además del tema laboral, en el proyecto de Ley se planteaba incentivos tributarios y seguridad jurídica para inversiones privadas en infraestructura y servicios públicos (Alianzas Público-Privadas). Dicha Ley no fue calificada en la Asamblea Nacional en 2022 por falta de unidad de material (El Comercio 2021a).

En la misma línea, Lasso en consonancia con su tercer objetivo productivo referente a la atracción de inversiones buscó mejorar el clima de negocios en el país mediante el proyecto de Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital, donde mejoraba las condiciones para los inversionistas que estaban interesados en ser parte de Alianzas Público- Privadas (gestión delegada de obras públicas), la creación de zonas francas, reformas en la normativa sobre el mercado de valores para mejorar el clima de negocios y propuestas para la transformación digital del sector privado. No obstante, esta Ley fue archivada por la Asamblea. En mayo de 2023, el presidente emitió un decreto ley sobre la creación de las zonas francas que no fue aprobado por la Corte Constitucional del Ecuador.

En relación con la apertura comercial, durante el gobierno de Lasso se negoció tres acuerdos comerciales importantes: China, Corea del Sur y Costa Rica. Respecto a los objetivos relacionados a la productiva, Lasso contó desde el inicio con un plan este sector, así lo detalla el funcionario de alto rango entrevistado de este periodo. Este plan materializó en la Estrategia Nacional de Competitividad: Ecuador Compite que recoge las distintas metas

acceso a mercados, inversión extranjera y financiamiento local, fortaleza de los encadenamientos productivos, capacidad de innovación y emprendimiento empresarial, reducción de costos y tramitología.

Si bien no hubo un impulso directo al sector productivo mediante inversión pública como en el periodo de Correa, si se determinó un camino a seguir en ámbito de la productividad y competitividad. El 09 de junio de 2021, recién iniciado el periodo, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 68, Guillermo Lasso declaró como política pública prioritaria la “Facilitación del Comercio y de la Producción, la Simplificación de Trámites y la Agenda de Competitividad”. Es necesario señalar que un pilar de esta política pública es la creación de las iniciativas clúster, que crean un sistema de relacionamiento público-privado institucionalizado y promueven el relacionamiento entre diversas empresas de la cadena productiva para diseñar estrategias de competitividad.

Respecto a otras medidas de aperturismo económico durante el gobierno de Lasso, fueron la reducción el ISD, así como los impuestos a consumos especiales como las bebidas alcohólicas y los cigarrillos. De acuerdo al repositorio de datos Alerta de Comercio Global, en el periodo en cuestión se implementaron las siguientes medidas de comercio exterior (Tabla 3.4):

Tabla 3.4. Medidas de comercio exterior en el periodo de Guillermo Lasso

Categoría	Acción	Tipo	Producto
Eliminación de aranceles	El Comité de Comercio Exterior de la República del Ecuador eliminó temporalmente los aranceles de importación para un cupo de 63,246 toneladas de arroz	Aperturista	Arroz
Eliminación de aranceles	El gobierno de Ecuador anunció la eliminación de aranceles para la importación de baterías de litio.	Aperturista	Baterías de Litio
Reducción de aranceles	El gobierno del Ecuador publicó la Resolución No. 014-2022 que reduce los aranceles de importación aplicables a los aparatos receptores de televisión	Aperturista	Aparatos receptores de Televisión
Control de precios	Ecuador introdujo un esquema de estabilización de precios para los productores de leche y productos lácteos.	Proteccionista	Lácteos
Actualización de aranceles	Actualización de derechos arancelarios de importación 2021	Actualización de aranceles (+/-)	Distintos productos

Fuente: Datos de Alerta de Comercio Global.

En el ámbito industrial se encuentra, que en general, no hay políticas específicas dirigidas a este sector. Las políticas de Ecuador Compite se refieren en general a los sectores productivos, el único sector que tiene estrategia propia es el sector de agronegocios. Teniendo en cuenta la línea ideológica del gobierno es neoliberal, y que oferta exportable con mayor ventaja competitiva es el agrícola/agrícola industrial, esta decisión se entiende en este contexto. Sin embargo, para el sector industrial no agrícola esto se tradujo en que el periodo, el Indicador de Competitividad Industrial de UNIDO para los años 2022 y 2023 se mantuvo en 0,02, sin mejoras ni retrocesos del periodo anterior.

Guillermo Lasso en perspectiva, potenció los ejes que planificó y los complementó con el instrumento de política pública Ecuador Compite, el mismo que es coherente con la ideología de su partido CREO. En este sentido, la expectativa teórica es que los ministros posean una discrecionalidad limitada por los ejes de política pública planificados.

3.4.2. Los ministros de Guillermo Lasso desde la óptica de la discrecionalidad

Guillermo Lasso asume la presidencia con un plan definido para el sector productivo. Se apuesta a la apertura de mercados y al impulso a la competitividad de los sectores económicos. En general, su propuesta es cohesiva con la ideología de su partido y las acciones que promulgó también se enmarcan en estas líneas. Por lo tanto, la expectativa es que el margen de acción de los ministros esté limitado por estos objetivos. A continuación, se evalúa individualmente los otros factores que teóricamente inciden en la discrecionalidad de cada ministro.

3.4.2.1. Julio José Prado (2021-2023)

Julio José Prado es un técnico con trayectoria privada que fue ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. A través de esta investigación, se analizan los distintos perfiles de los ministros de producción mediante una taxonomía teórica que busca abstraer las categorías que existen empíricamente. No obstante, los constructos teóricos no siempre reflejan con exactitud la realidad. Para el caso de Prado, la categorización, si bien no es exacta, se la asigna por algunas consideraciones.

Prado es la persona con el mayor nivel de conocimiento especializado de los ministros analizados. Sus credenciales educativas son un pregrado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, pregrado en Ciencias Administrativas y Comercio Internacional por la Universidad de las Américas y un doctorado en Administración por la Universidad de Lancaster. Adicionalmente, Prado ha transitado la mayor parte de su

trayectoria profesional como profesor de postgrado en el IDE Bussines School en cátedras relacionadas a la competitividad del sector productivo. Por ende, la categoría técnica es concordante con su experiencia.

La otra experiencia profesional relevante de Prado es su dirección de la Asociación de Bancos del Ecuador (ASOBANCA). Esta experiencia podría considerarse como generadora de conflicto de interés, ya que es un trabajo relacionado al sector empresarial. No obstante, dado que la regulación del sector bancario está en las atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas y no de la cartera referente a la producción, Prado no representa un caso de puertas giratorias, sino de circulación público-privada. La última consideración que refuerza la categorización planteada es que, si bien Prado tiene un perfil en su mayoría académico, la institución en la que trabaja tiene como su segmento de mercado objetivo empresarios y directivos empresariales (IDE Business School 2018). Por lo tanto, si bien no se lo puede considerar procedente del sector empresarial, sí tiene lazos de socialización importantes con este sector, por ende, es un técnico con trayectoria privada.

Volviendo al tema de la discrecionalidad, al considerar cuál fue el motivo de su reclutamiento se encuentra que su experticia respecto al sector productivo y su alineación ideológica con la visión del libre mercado y competitividad tuvieron un peso importante en su designación. El funcionario entrevistado menciona que:

Él [Lasso] lo conoció cuando estuvo en la ASOBANCA. En el ámbito académico y empresarial era muy conocido por su trabajo en el área de competitividad, desarrollo y por su capacidad para elaborar estrategias para el sector productivo. Además, fue representante de la red de Michael Porter en Ecuador, lo que siempre le otorgó prestigio y reconocimiento. Debido a este perfil, cuando el presidente lo contactó, le dijo que no lo llamaba para ofrecerle el Ministerio de Economía, sino el Ministerio de Producción, ya que ese era su campo de especialización y dedicación, y confiaba en que podría corregir los errores y mejorar la situación en esa área (Entrevista a funcionario del alto rango de Julio José Prado, Quito, 07 de mayo 2024).

Por ende, su motivo de reclutamiento denota razones técnicas, que concuerda con el perfil de ministro delineado anteriormente.

Finalmente, es importante referir que el nivel de discrecionalidad que se percibe para Prado por el entrevistado es concordante con los factores previos. El exfuncionario comenta:

Tenía autonomía, con un par de precisiones que seguían la línea del presidente. Estas precisiones eran que había que crear una estrategia de competitividad que no significara cerrar

más la economía ni subsidiarla más, sino que se siguieran los modelos de países exitosos del mundo y de América Latina. Estos modelos debían estar más acordes con una visión de desarrollo hacia afuera, de competitividad, de innovación y no repetir lo mismo que se vivió durante ciertas épocas en Ecuador (Entrevista a funcionario del alto rango de Julio José Prado, Quito, 07 de mayo 2024).

A partir de las diferentes piezas información y el testimonio, se concluye que Prado gozó de un nivel de discrecionalidad medio alto. Su experticia es lo que le brindó el margen de acción para proponer un camino para el sector productivo. No obstante, no se le asigna una discrecionalidad alta porque había líneas ideológicas de política pública definidas que no debía cruzar para mantener la confianza del presidente.

3.4.2.2. Daniel Legarda (2023)

Daniel Legarda es un experto empresarial que ocupó el cargo de ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca entre junio y noviembre 2023. Si bien Legarda entra dentro del periodo temporal determinado, a continuación, se explica por qué para cuestiones empíricas, su periodo no es pertinente de análisis. Legarda asumió la titularidad de la cartera de Estado durante el periodo final del gobierno de Guillermo Lasso cuando ya se había declarado la muerte cruzada. Por lo que, durante la entrevista hecha al funcionario de alto rango de su periodo, se encuentra que no es un periodo de planificar agenda sino de concluir los procesos pendientes y también lanzar formalmente el Estrategia Nacional de Competitividad que se había trabajado previamente con Prado a la cabeza, y Legarda como equipo técnico cuando fue viceministro de Comercio Exterior. En este caso, los factores que teóricamente inciden en la discrecionalidad no juegan un rol en la misma sino el contexto político.

3.5. Nivel de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción (2013-2023)

3.5.1. Coherencia ideológica de la agenda del presidente

El primer factor que se analiza para cada periodo presidencial es si la agenda productiva del presidente está planificada de manera estricta y responde a una visión ideológica que delimita el espacio de acción de los ministros. En este aspecto, es necesario resaltar que, se compara la ideología en materia económica del presidente, sus lineamientos en materia productiva dentro de su plan nacional de desarrollo y sus políticas ejecutadas. Este factor se analiza debido a que la expectativa teórica es que cuando los presidentes proponen un programa productivo que es cohesivo con la plataforma ideológica por la que fueron elegidos, es menos probable que

deleguen o provean una alta discrecionalidad a sus ministros. Si bien siempre habrá un grado de delegación, la fortaleza de una agenda que ha sido planificada por un ejecutivo coherente con una línea ideológica plantea límites claros al poder de los ministros.

En relación con esto, se encuentra que tanto Rafael Correa y Guillermo Lasso proponen sus líneas productivas en base a sus visiones de la economía y la productividad. Correa apuesta por el fomento productivo estimulado por políticas públicas, mientras que Lasso les apuesta más a ejes de apertura de mercados y mejorar la competitividad de los sectores económicos. A pesar de que no todas las acciones que tomaron se configuran perfectamente con su posición ideológica y su planificación —lo que es esperable debido a que el gobernante para mantener su estabilidad debe poder ceder y ser pragmático— en general, los ejes propuestos en su planificación fueron desarrollados mediante política pública o normativa. Además, en los dos casos, los gobernantes desarrollan de forma más específica su estrategia productiva en documentos de política pública, los que estructuran el espacio de acción que tenían los ministros.

El caso de Moreno es distinto. La ideología de este antes de asumir el puesto tendía hacia la izquierda en términos económicos y sociales. Incluso, sus ejes productivos en el Plan Nacional de Desarrollo no rompen con su ideología. Moreno, sin embargo, en el poder, requirió tener alianzas tanto con partidos de distinta ideología como de otros poderes fácticos, lo que hizo que sus políticas ejecutadas en ámbito económico y productivo sean menos planificadas y más contingentes al contexto político, e incluso se inclinen más a las políticas de ajuste y la apertura comercial más relacionadas con el neoliberalismo. En resumen, la expectativa es que los ministros del periodo de Moreno tengan un rango más amplio de acción que los de Correa y Lasso, ya que la agenda se iba construyendo a partir de las circunstancias políticas y económicas.

Tabla 3.5. Coherencia ideológica de las políticas públicas ejecutadas por cada presidente

Presidente	Ideología en la parte económica y producción	Líneas ideológicas del Plan Nacional de Desarrollo (economía y producción)	Mandato	Categoría
Rafael Correa	Economía planificada y keynesianismo	Economía planificada y keynesianismo	Economía planificada (industrias que se buscaba	Coherencia

			desarrollar) y keynesianismo	
Lenin Moreno	Economía con justicia social.	Economía con justicia social.	Apertura comercial y políticas de ajuste.	No Coherencia
Guillermo Lasso	Libre comercio y apertura de mercados, desarrollo de ventajas comparativas.	Libre comercio y apertura de mercados, desarrollo de ventajas comparativas.	Libre comercio y apertura de mercados, desarrollo de ventajas comparativas.	Coherencia

Elaboración propia.

3.6. Categorización de ministros y motivo de reclutamiento

Los ministros de la cartera de producción analizados presentan distintas trayectorias profesionales y niveles de experticia. Los ministros del periodo de Correa son distintos entre sí: se encuentra un ministro político, un experto empresarial y un tecnócrata. En relación con su motivo de reclutamiento, se encuentra que los tres son gente de confianza de Correa. En específico Egas, además de ser cercano al expresidente, representaba un vínculo con el sector productivo dado su trayectoria laboral. Por su parte, León había probado en varios cargos previos ser un buen experto. Entonces, de acuerdo a la teoría, González debería gozar de un menor nivel de discrecionalidad que Egas y que León, ya los mismos poseen vínculos empresariales y experticia respectivamente.

En el otro lado, Moreno solamente recluta expertos empresariales o empresarios que proceden de grandes gremios o de empresas con poder en la estructura económica. En la misma línea, el motivo de su reclutamiento responde a la necesidad de mantener buenas relaciones con este sector. En el caso de Ontaneda, se encuentra que el mismo sector pidió su designación. En estos tres casos, la expectativa teórica es que la configuración de vínculos con el sector empresarial y experiencia en el campo haya ocasionado un mayor margen de discrecionalidad para estos ministros.

Finalmente, el ministro Prado presenta un perfil de técnico con trayectoria privada. Su perfil de experto y buena imagen dentro del sector productivo fue lo que propició su designación como ministro, por lo que, el resultado empírico debería ser un funcionario con alto nivel de discrecionalidad. En la Tabla 3.6, se presenta de forma resumida los resultados descritos.

Tabla 3.6 Perfil de los ministros de la cartera rectora de la producción entre 2013-2023

Ministro	Tiempo de Gestión	Trabajos relevantes	Área de estudios	Tipo de Funcionario	Motivo de reclutamiento
Ramiro González	2013-2015	1. Prefecto de Pichincha 2. Presidente del Directorio de IESS	Economía	Político	Confianza Designación política
Miguel Egas	2015-2016	1. Vicepresidente de Corporación Nacional de Promoción de las Exportaciones 2. Profesor de Administración y Economía.	Economía	Experto Empresarial	Confianza Vínculos con el sector empresarial
Santiago León Abad	2016-2017	1. Director del Servicio Nacional de Aduanas 2. Viceministro de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad	Economía	Tecnócrata	Confianza Experticia
Eva García Fabre	2017-2018	1. Directora de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Guayaquil. 2. Asesora del IESS	Economía	Experta empresarial	Vínculos con el sector empresarial
Pablo Campana	2018-2019	1. Directivo de Grupo Nobis. 2. Presidente de Walltech International	Ingeniería Comercial	Empresario	Vínculos con el sector empresarial
Iván Ontaneda	2019-2021	1. Presidente de Federación Ecuatoriana de Exportadores	Administración de Empresas	Experto empresarial	Cuota del sector empresarial
Julio José Prado	2021-2023	1. Profesor del IDE Business School. 2. Presidente de Asociación de Bancos Privados del Ecuador	Economía	Experto con trayectoria privada	Confianza- Vínculos con el sector empresarial

Fuente: Perfil de LinkedIn de los Ministros.

3.7. Percepción de discrecionalidad

La última variable es la percepción de los entrevistados sobre el nivel de discrecionalidad del ministro. En el caso de González, esta categoría no se codifica por la ausencia de entrevista. Del periodo de Correa, se percibe la discrecionalidad de Egas como medio baja debido a que se lo describe como un ministro mediador, no establecedor de agenda; no obstante, Egas tuvo la capacidad de rechazar agendas que consideraba inviables. Por su parte, el margen de acción de León es medio alto, debido a que fue parte del equipo planificador de la agenda industrial, pero tenía limitaciones dadas por la planificación nacional y la ideología del gobierno.

Mientras que los ministros de Moreno son percibidos con la siguiente discrecionalidad: García con discrecionalidad media, Campana y Ontaneda con discrecionalidad alta. La discrecionalidad media de García responde a que tuvo un programa específico que liderar durante su año en funciones; liderar el CCPT con el sector productivo y recoger sus pedidos. Al final, la discrecionalidad que se encuentra en su periodo es la capacidad de filtrar las propuestas más importantes del CCPT y presentarlas al presidente para su implementación. En referencia a los otros dos ministros, se encuentra que Moreno les dio más libertad para desarrollar la política pública. En los dos casos, los entrevistados ven la agenda como las respuestas que los ministros dieron a los problemas y oportunidades que se presentaron en el contexto: las llamaron micro agendas.

Finalmente, la percepción de la discrecionalidad para el periodo de Prado es medio alta debido a que por su experticia se le confió el diseño e implementación de la agenda de competitividad para el sector productivo, pero como se menciona en la entrevista existía límites ideológicos que no se debían cruzar.

3.8. Indicador de discrecionalidad para los ministros de la cartera rectora de la Producción entre 2013-2023

A continuación, se presenta una tabla 3.7 donde se construye a partir de la información presentada el indicador individual de discrecionalidad para los ministros de la cartera rectora de la Producción entre 2013-2023:

Tabla 3.7. Indicador de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción 2013-2023

Ministro	Coherencia Agenda	Valor	Tipo de ministro	Valor	Motivo de reclute	Valor	Percepción	Valor	Suma
Ramiro González	Coherente	0	Político	0	Confianza	0	No se mide	0	0
Miguel Egas	Coherente	0	Experto Empresarial	2	Vínculos con el sector empresarial	1	Baja	0	3
Santiago León	Coherente	0	Tecnócrata	2	Confianza	0	Media alta	1	4
Eva García	No Coherente	1.5	Experta empresarial	2	Vínculos con el sector empresarial	1	Medio	1	5.5
Pablo Campana	No Coherente	1.5	Empresario	1	Vínculos con el sector empresarial	1	Alto	3	6.5
Iván Ontaneda	No Coherente	1.5	Experto empresarial	2	Cuota del sector empresarial	2	Alto	3	8.5
Julio José Prado	Coherente	0	Técnico con trayectoria privada	2	Confianza y vínculos con el sector empresarial	1	Medio Alto	2	5

Elaboración propia.

En este sentido, los resultados muestran que los ministros asociados al sector productivo poseen el mayor nivel de discrecionalidad, y dentro de estos, los tres ministros de Lenin Moreno son lo que gozaron de un nivel más elevado de autonomía. El testeo es oportuno porque permite delimitar los casos de estudio para el siguiente capítulo. Los tres ministros de Lenin Moreno tienen procedencia empresarial distinta: García procede de una organización abarcadora comercial, Campana de una empresa privada agroindustrial y exportadora y Ontaneda de una asociación sectorial de un producto de exportación.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo se determinó que el nivel de discrecionalidad de los ministros de producción durante el periodo 2013-2023 varió en función de la alineación ideológica y la estructura de control establecida por el presidente. Los gobiernos de Rafael Correa y Guillermo Lasso mostraron agendas presidenciales cohesivas y alineadas con principios ideológicos, lo que limitó significativamente el espacio de acción de los ministros para desarrollar agendas propias. En contraste, durante el gobierno de Lenin Moreno, la falta de coherencia ideológica y la mayor apertura a alianzas con el sector privado generaron un mayor grado de discrecionalidad, permitiendo a los ministros un margen de maniobra más amplio en el diseño de las políticas productivas. Además, el análisis de los factores de reclutamiento de los ministros confirmó que aquellos seleccionados como parte de alianzas con sectores

Capítulo 4. ¿Interés empresarial o captura empresarial? Agendas de los ministros empresariales de la cartera rectora de la producción

Introducción

Con esta investigación teoriza que un ministro con alto nivel de discrecionalidad que procede del sector empresarial tiende a implementar agendas que responden a los intereses del sector del que procede. En el caso del ministerio rector de la producción, es evidente que el fomento al sector productivo es parte de sus atribuciones. No obstante, el sector productivo no es homogéneo, y diversos intereses compiten. Por ende, los ministros procedentes del empresariado pueden estar asociados a diversos tipos de organismos como las asociaciones abarcativas, asociaciones sectoriales o la empresa privada. En este contexto, la expectativa teórica es que, si bien todos estos ministros tengan una agenda pro-empresarial, aquellos con lazos específicos dentro de ciertos sectores de la economía tenderán a beneficiar de manera particular a los sectores de los que proceden. Este capítulo tiene como objetivo testear este argumento teórico analizando la congruencia entre la procedencia empresarial de los ministros y su agenda planificada/implementada y así responder la pregunta de investigación de esta tesis.

La estructura de este capítulo se organiza de la siguiente manera, en primer lugar, se analizan los documentos de política pública de largo plazo emitidos durante estos periodos para comprender la agenda formal general promovida en relación con el sector productivo. En segundo lugar, se examinan de forma más detallada las agendas ministeriales de cada periodo en base a las fuentes primarias documentales tales como: planes anuales terminados y proyectos de inversión del periodo. A partir de esta información, se busca categorizar la agenda de cada ministro en función de los tipos de agenda delineados en el marco teórico y compararla con la procedencia de cada uno de estos funcionarios, con el fin de evaluar si se confirma el argumento teórico. Finalmente, se realiza el estudio de los casos de los ministros que presentan un nivel alto de discrecionalidad (capítulo 3). Estos casos son útiles porque su agenda puede ser atribuida a estos actores y, además, los tres ministros elegidos proceden de distintos tipos de empresariado.

4.1. Instrumentos de planificación a largo plazo

4.1.1. Diseños de política pública: Planes de Competitividad y de Desarrollo Industrial

Como instrumentos de apoyo, se analizan los documentos de planificación a largo plazo. Es importante señalar que, si bien estos documentos reflejan las prioridades del periodo, no son

atribuibles directamente a la agenda del ministro, ya que mucho de su contenido está influido por las posiciones ideológicas de la presidencia. Sin embargo, es necesario incluir estos instrumentos en el análisis para comprender las condicionantes y restricciones que los ministros debían considerar al formular sus agendas. En el periodo estudiado, solo dos ministros emitieron una planificación de política pública con una visión a mediano y largo plazo (ver Tabla 7).

Durante el último periodo de Rafael Correa, específicamente durante el periodo ministerial de Santiago León, se presenta la “Política Industrial del Ecuador 2016-2025: Más Industrias, Más Desarrollo”. Esta política refleja el camino que se buscaba seguir para el desarrollo. En este caso, la visión de industrialización por sustitución de importaciones es central. Esto se denota en la visión de que el Estado debe intervenir para proveer de las condiciones iniciales para que la industria pueda desarrollarse. El documento contempla objetivos y actividades para la industria de forma transversal y para los diferentes sectores industriales. Es una visión del Estado como motor del desarrollo, donde la mayoría de la responsabilidad de apalancar el cambio de la matriz productiva recae en el sector público. Es importante resaltar que, si bien se considera planes para todos los sectores, hay un sector industrial que es priorizado: la industria básica.

La industria básica es vista como la alternativa hacia el desarrollo para el país a partir de distintas consultorías millonarias financiadas por el Estado para determinar qué sector se debía priorizar.²⁹ No obstante, se debe resaltar que no existía previamente un sector industrial básico en el Ecuador y se buscaba la inversión extranjera directa para desarrollarlo. En este sentido, no se podría hablar de una conexión entre los intereses particulares del ministro o ministros relacionados en la estructuración de la política industrial. Por el contrario, la formulación de prioridades responde a la visión ideológica del gobierno y los estudios técnicos levantados por el mismo.

Como antes se señaló, durante el periodo de Lenin Moreno se habla de una política industrial creada a partir de los Consejos Consultivos Productivos y Tributarios, pero no se ha podido acceder a la información que permita sostener esta afirmación.³⁰ Por lo tanto, en esta investigación no se cuenta con un plan de ese periodo. En el caso del periodo de Guillermo Lasso, es necesario señalar que el ministerio analizado ya no incluye solamente producción

²⁹ Información de los costes de consultorías remitidas por uno de los entrevistados.

³⁰ El funcionario de alto rango que hablo de una política industrial propia en el tiempo de Moreno remitió como descargo la misma política industrial del periodo de Santiago León.

industrial, sino que contempla comercio, inversiones y pesca, por lo tanto, el plan presentado es una política de competitividad general para todo el sector productivo, aunque esta propuesta es liderada por la Subsecretaría de Competitividad Industrial y Territorial. En este documento, se presenta al Estado ya no como interventor sino como un facilitador de condiciones favorables para el sector productivo, con énfasis en desarrollar industrias competitivas y que encadenen a todos los sectores de la economía. Esto se evidencia en la fuerte apuesta hacia la reducción de la tramitología, la apertura de mercados y la búsqueda de inversiones.

En esta línea, algo que se resalta sobre todo en la sección de acceso a mercados del documento es la necesidad del impulso a la ventaja competitiva (visión neoliberal), especial, señalando que los acuerdos comerciales son “elemento[s] complementario[s] de la economía para mejorar las condiciones de vida de las personas, ya que permite[n] a cada una especializarse en hacer lo que mejor sabe hacer, fomentando la competencia en el suministro de bienes y servicios” (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca 2023, 52). Asimismo, la mayoría de las líneas de acción propuestas son transversales a todo el sector productivo, sin embargo, el único sector que tiene un plan separado es el de agro-negocios. Esta posición es coherente con la visión ideológica del gobierno, debido a que el rubro agrícola en la balanza comercial no petrolero ha sido mayor al 75% del total (BCE, 2013-2023). Por lo tanto, se ve que en este periodo hubo una predisposición para tener un plan específico para el sector más fuerte de la economía privada. Teniendo en cuenta que uno de los pilares de la política de Lasso fue la estabilidad macroeconómica, las divisas generadas por las exportaciones de productos agrícolas permiten fortalecer la economía al permitir que ingresen más dólares al país.

A continuación, en la tabla 4.1, se comparan de forma más específica las características de los dos documentos de política pública correspondientes al ministerio rector de la producción. Cabe destacar que son documentos de carácter general y que proponen política transversal en la medida de lo posible. No obstante, si se identifica la existencia de sectores ganadores que cuentan con una agenda específicamente diseñada para ellos. De la misma manera, es necesario señalar que estas agendas muestran una relación fuerte a la ideología del ejecutivo, lo que es congruente con lo señalado en el capítulo 3, respecto a que los presidentes que promuevan una agenda ideológica coherente exhibirán política productiva delimitadas por líneas de tipo ideológico.

Tabla 4.1. Políticas Públicas emitidas en el periodo 2013-2023

Políticas Productivas/Industriales	Política Industrial del Ecuador 2016-2025: Más Industrias, Más Desarrollo		Ecuador Compite: Estrategia Nacional de Competitividad	
Año de emisión	2016		2023	
Presidente	Rafael Correa		Guillermo Lasso	
Entidades públicas emisoras	Vicepresidencia, Ministerio Coordinador del Empleo y la Producción, Ministerio de Industrias y Productividad		Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	
Ministro	Santiago León		Julio José Prado/Daniel Legarda	
Tipo de desarrollo priorizado	Industrialización por sustitución de importaciones		Desarrollo orientado a las exportaciones	
Sectores Objetivos	Todo el sector industrial		Todo el sector productivo	
Diagnóstico (¿qué toma en cuenta)	General	Composición del sector industrial	Estabilidad Macroeconómica	PIB
		Productividad de la industria		Balanza comercial
		Cifras de productividad		Inversión Extranjera Directa
		Índice de Innovación		Deuda externa
		Exportaciones	Entorno Empresarial	Valor agregado bruto por sectores
		Capacidad instalada de la industria		Confianza empresarial
		Calidad de los productos		Ventas y utilidad por sector económico
	Sectorial	Participación en el PIB		Recaudación de impuestos e incentivos existentes

		Valor agregado de las industrias	Institucionalidad
		Generación de empleo	Estrategia de apertura comercial
		Generación de divisas	Desempeño del sector crediticio
		Nudos críticos: problemas de cada sector.	Capacidades instaladas y tecnología
			Trabajo
			Talento Humano
Pilares de la política	Inversión		Acceso a Mercados
			Inversión Extranjera y Financiamiento Local
	Productividad		Fortalecimiento de los encadenamientos productivos
			Capacitación e innovación empresarial
	Calidad		Reducción de tramitología
			Sostenibilidad
	Innovación		Inclusión de género y productiva
Rol del Estado	Mercado Interno y Externo		Estabilidad Macroeconómica
	Financiador de condiciones iniciales: obras del sector energético, proyectos multipropósito, telecomunicaciones, carreteras, inversión en educación y talento humano, seguridad, estudios técnicos de proyectos.		Fortalecer el clima de negocios mediante la reducción de tramitología y obstrucciones a la creación de empresa.
	Establecer normativa que impulse las inversiones y también que proteja la industria nacional.		Soporte logístico y técnico.
	Acuerdos internacionales justos		Negociar de acuerdos comerciales.
			Financiar MYPIMES y de ideas innovadoras (capital semilla).

Sectores Priorizados	Industrias Básicas: Química industrial (que incluye sectores como Vidrio, Cemento y Celulosa), Petroquímica, Siderurgia y Metalurgia (que incluye sectores como Cobre y Aluminio).	Agro negocios
-----------------------------	---	---------------

Elaboración propia con base en los documentos referidos.

4.2. Agendas formales de los ministros

4.2.1. Procedencia ministerial

Para iniciar el análisis de la agenda formal de los ministros, el primer paso es determinar de dónde proceden. Esta información es necesaria para realizar la comparación entre el tipo de agenda implementada por el ministro y el sector del que proviene. Las procedencias ministeriales del periodo estudiado son variadas, pero se encuentra una prevalencia de trayectorias empresariales. Seis ministros están asociados al sector empresarial y dos presentan otro tipo de trayectorias. Los dos ministros que presentan de trayectorias no empresariales son Ramiro González y Santiago León. En el caso de González, su trayectoria es mayormente política ya que ocupó varios puestos de elección popular, de designación política y lideró el partido político AVANZA (El Comercio 2015). Por su parte, León tiene una trayectoria pública dentro de la burocracia estatal, pero en puesto jerárquicos superiores.

Otras trayectorias que son mixtas son las de Eva García y Eduardo Egas, ya que antes de ser ministros ocuparon posiciones de designación política, aunque en los dos casos la mayoría de su vida laboral transcurrió dentro de asociaciones empresariales. En el caso de García, ella estuvo asociada la Cámara de Comercio de Guayaquil, que es una asociación abarcadora del sector económico. Por su parte Eduardo Egas previo y a posteriori de asunción le titularidad de la cartera de producción estuvo asociado con la CORPEI, que también es una organización abarcadora del sector exportador. Una trayectoria mixta distinta es la de Prado, quien tiene asociación con el sector financiero, no obstante, la mayoría de su carrera ha sido profesor de líderes empresariales en el IDE Business School.

Por otro lado, Daniel Legarda también presenta una trayectoria privada, ya que toda su vida profesional previa al ministerio es la defensa de los intereses de los exportadores como directivo de FEDEXPOR. Por su parte, Ontaneda también estuvo vinculado a FEDEXPOR y al Comité Empresarial Ecuatoriano. Sin embargo, el componente más importante de su trayectoria profesional es su liderazgo del gremio del cacao, en ANECACAO, por ende, su

procedencia empresarial está relacionada a una asociación sectorial. Finalmente, es necesario mencionar el caso de Pablo Campana. Él está vinculado al Grupo Nobis, que es un conglomerado de empresas de distintos sectores, entre los que destaca la agroindustria, el turismo, la construcción y la exportación de productos agrícolas no industriales. Por lo tanto, Campana representa a una empresa particular con poder estructural dentro de la economía ecuatoriana. La tabla 4.2. Presenta un resumen de los orígenes empresariales de los ministros analizados.

Tabla 4.2. Procedencia empresarial de los ministros

Ministro	Tiempo de Gestión	Tipo de trayectoria	Tipo de procedencia empresarial
Ramiro González	2013-2015	Política	N/A
Miguel Egas	2015-2016	Mixta	Asociación Abarcadora (comercial/exportadora)
Santiago León	2016-2017	Pública	N/A
Eva García Fabre	2017-2018	Mixta	Asociación Abarcadora (comercial/exportadora)
Pablo Campana	2018-2019	Privada	Empresa privada con poder estructural
Iván Ontaneda	2019-2021	Privada	Asociación sectorial
Julio José Prado	2021-2023	Mixta	Asociación sectorial
Daniel Legarda	2023-2023	Privada	Asociación Abarcadora (comercial/exportadora)

Elaboración propia.

Algo que se debe notar es que, la mayoría de estos ministros proceden del sector comercial. En este caso, aunque estas asociaciones aglutinan distintos sectores, se encuentra que en general, los intereses comerciales suelen diferir con los de los industriales manufactureros. Por ejemplo, Schneider (en Pástor Pazmiño 2019, 47) refiere que los grupos comerciales/exportadores tienden a preferir “las políticas arancelarias, las tasas de cambio favorables, la apertura de mercados y otras políticas de respaldo”.

Mientras las industrias y los sectores productivos que priorizan el consumo interno abogan por “preferencias por alcanzar ventajas competitivas, exclusividad de mercados y control de toda la cadena productiva, desde el origen hasta el consumo” (Pástor Pazmiño 2019, 47). Por ende, es importante señalar que, si bien el concepto de asociaciones abarcadoras incluiría a las cámaras de comercio, se debe resaltar que estas instituciones suelen perseguir políticas que

benefician a un macro sector de la economía (comercio/exportación) pero que muchas veces afectan negativamente a otros macro sectores como el industrial.

4.3. Agendas de los ministros en instrumentos de reportaje público

Plan de trabajo anual

Tipos de actividades reportadas

Los ministerios del Ecuador anualmente presentan su plan de trabajo donde se reporta todos los proyectos diseñados y el avance de los proyectos en ejecución. Esta información refleja cómo, dentro de los ministerios, se traducen las agendas de los presidentes de turno y, en casos de alta discrecionalidad, también las de los ministros. Las acciones que se reportan en los planes anuales y que se dan seguimiento en el sistema Gobierno Por Resultados (GPR) están atados a las políticas para cada sector del Estado que están delineados en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, cabe señalar que, mientras que en el Plan de Desarrollo de Rafael Correa las acciones presentadas en el documento de planificación son muy específicas, durante los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso se establecen ejes más amplios que permiten a los ministros mayor flexibilidad para implementar una agenda de productividad (Tablas 3.1, 3.2 y 3.3).

Es necesario señalar que, en el caso de los dos ministerios rectores de la producción estudiados (MIPRO y MPCEIP), sus estatutos establecen como objetivo central la mejora de la competitividad del sector productivo. Por ende, las actividades se dividen en tres subcategorías: proyectos de mejora de la competitividad, actividades complementarias para la mejora de la competitividad y actividades administrativas. Como se evidencia en la Tabla 4.3, en cuanto a los tipos de actividades que puede rastrearse en este instrumento de planificación, se observa que dentro del gobierno hay una prominencia de actividades complementarias al sector productivo (55%), seguidas por proyectos de mejora de la competitividad, que representan una quinta parte de las actividades reportadas (23%). Finalmente, es importante señalar que las actividades de mejora administrativa de los ministerios también constituyen una quinta parte del total del periodo (22%).

Cabe destacar que el ministro que más proyectos de mejora de la competitividad presenta es Ramiro González. Esto podría estar relacionado con que, dentro del PND, se describen a profundidad ciertas políticas que se buscaba implementar y con que, en 2013 y 2014, aún se contaba con un presupuesto de gasto público elevado gracias a los réditos del boom de los commodities (De La Torre, Cueva y Castellanos-Vásconez 2020, 168), por lo que existía el presupuesto y personal necesario para implementarlos.

Por ende, es pertinente observar que la categoría de proyectos de mejora de la competitividad, que incluye infraestructura, financiamiento, normativa, innovación tecnológica y acuerdos comerciales, experimenta una disminución notable a partir de 2018, mientras que las actividades de apoyo o complementarias muestran un incremento. Esto podría estar relacionado con la postura menos intervencionista de los gobiernos asociados a la derecha, que sostienen que el papel del Estado debe limitarse a proporcionar las condiciones normativas necesarias para fomentar la competitividad, pero no a planificar ni ejecutar el esquema de competitividad del país.

En este marco, se considera que es el sector privado quien debe responder a la información del mercado, identificando oportunidades de negocio y áreas en las que mejorar sus procesos para aumentar su competitividad. Por su parte, los procesos de apoyo como la logística, las bases de datos de información, la asistencia técnica, las evaluaciones de políticas públicas, entre otros, son los insumos que el Estado puede proveer al empresariado para facilitar sus procesos tanto productivos como burocráticos, y así alcanzar mejores niveles de competitividad. Esto es coherente con el hecho de que los ministros que proceden del empresariado, Egas, García, Campana y Ontaneda, exhiben un elevado número de actividades complementarias, mayor al 50% y un menor porcentaje de proyectos de mejora competitiva.

Tabla 4.3. Tipo de actividades presentadas en los planes anuales de cada ministro

Ministro	Proyectos de mejora competitiva	%	Actividades Complementarias	%	Actividades Administrativas	%	Total
Ramiro González	27	38,0	30	42,3	14	19,7	71
Miguel Egas	7	21,9	18	56,3	7	21,9	32
Santiago León	11	31,4	15	42,9	9	25,7	35
Eva García	15	28,8	26	50,0	11	21,2	52
Pablo Campana	8	18,6	25	58,1	10	23,3	43
Iván Ontaneda	19	19,0	61	61,0	20	20,0	100

Julio José Prado	16	15,7	64	62,7	22	21,6	102
Daniel Legarda	0	0,0	4	100,0	0	0,0	4
Total	103	23,5	243	55,4	93	21,2	439

Elaboración propia con base al Plan Anual Terminado 2013-2023

4.4. Beneficiarios de las actividades y proyectos de los ministros

Una vez establecido lo anterior se puede comenzar a analizar específicamente los tipos de agendas que se presentan en este instrumento de planificación. Algo que se debe resaltar es que una agenda formal es un conjunto de actividades orientadas a alcanzar un objetivo. En este contexto, se examina los proyectos y actividades planificados en los planes anuales del ministerio en estos periodos. Aunque individualmente estos proyectos no permiten inferir un tipo específico de agenda (mucho menos agendas particularistas de captura empresarial) si es posible identificar patrones en términos de sectores beneficiados; dichos patrones podrían indicar la existencia de agendas planificadas con el objetivo de beneficiar a ciertos sectores.

Se ha dividido las actividades/proyectos reportados en el GPR de acuerdo con el beneficiario de estos. La categoría transversal engloba las actividades/proyectos que benefician a diferentes sectores o no tienen beneficiarios específicos (Ver Tabla 4.4). Esta categoría denota actividades que entran dentro de la agenda de interés empresarial, que son buenos para el conjunto del sector productivo. Dentro del periodo 2013-2017, este tipo de proyectos representan el 51% de lo reportado.

Tabla 4.4. Tipo de beneficiario de los proyectos presentados en los planes anuales de cada ministro (proyectos de mejora competitiva)

Ministro	Transversal	Particular	Total general
Ramiro González	8	19	27
Eduardo Egas	3	4	7
Santiago León	7	4	11
Eva García	10	5	15

Pablo Campana	5	3	8
Iván Ontaneda	10	9	19
Julio José Prado	10	6	16
Total, general	53	50	103

Elaboración propia con base en el Plan Anual Terminado 2013-2023.

Por su parte, los proyectos cuyos beneficiarios son sectores económicos o industrias específicas, llamados particulares en esta investigación, tienen una participación del 49% en el periodo analizado. De acuerdo con la información de la tabla 4.3., Ramiro González es el único ministro en cuyo periodo se realizaron más proyectos de mejora competitiva particulares que transversales, de hecho, son el doble de proyectos. Por lo tanto, en esta muestra no se corrobora la expectativa teórica de que los ministros empresariales son los que benefician más intereses particulares. Contrario a lo esperado, el único ministro político es el que exhibe mayor nivel de actividades/proyectos particulares. En contraste, los ministros que proceden del sector empresarial exhiben menos proyectos particulares que transversales. En el caso de García y Prado, incluso el número de proyectos transversales es casi el doble que, de particulares.

En el caso de las actividades complementarias, se encuentra que la distribución es mucho más desequilibrada. Se exhibe una predominancia de las actividades transversales con 85% de representación, mientras que las actividades particulares solo cuentan el 15% de lo reportado. En este caso, se ve una clara preferencia por la política pública que no tiene destinatarios específicos (Tabla 4.5.).

Tabla 4.5. Tipo de beneficiario de los proyectos presentados en los planes anuales de cada ministro (actividades complementarias)

Ministro	Transversal	Particular	Total general
Ramiro González	19	11	30
Eduardo Egas	13	5	18
Santiago León	12	3	15
Eva García	23	3	26

Pablo Campana	23	2	25
Iván Ontaneda	60	1	61
Julio José Prado	55	9	64
Daniel Legarda	4	0	4
Total general	209	34	243

Elaboración propia con base en el Plan Anual Terminado 2013-2023.

En este sentido, se refleja que, en general y sin importar la procedencia del ministro, las actividades complementarias están destinadas para el sector productivo de forma global.

4.5. Beneficiarios de los proyectos/actividades particulares

El análisis general del tipo de actividades/proyectos presentados en el GPR por cada ministro comparado con las procedencias de los mismos, arroja una nula relación entre el argumento teórico y la información empírica. Específicamente, con la expectativa de que los ministros que proceden de algún sector van a potenciar agendas particulares.

No obstante, es necesario desagregar la presente información. El siguiente paso es analizar más a profundidad quienes son los beneficiarios de los proyectos/actividades que entraron en la categoría de particularistas anteriormente. Al revisar los sectores favorecidos por proyectos con beneficiarios particulares, se encuentra que, en general, un 45% de estos proyectos están dirigidos a la agroindustria (Tabla 4.6), y todos los ministros, excepto Santiago León, han implementado la mayoría de sus proyectos particulares en este sector. Esto puede deberse al peso significativo de las exportaciones agrícolas y agroindustriales en el total de exportaciones nacionales. En los últimos diez años, más del 75% de las exportaciones no petroleras (Gráfico 4.1) han procedido de este sector (y el sector acuícola), por lo que es coherente que los ministros continúen apoyando esta industria, clave para las divisas, los impuestos y el empleo nacional.

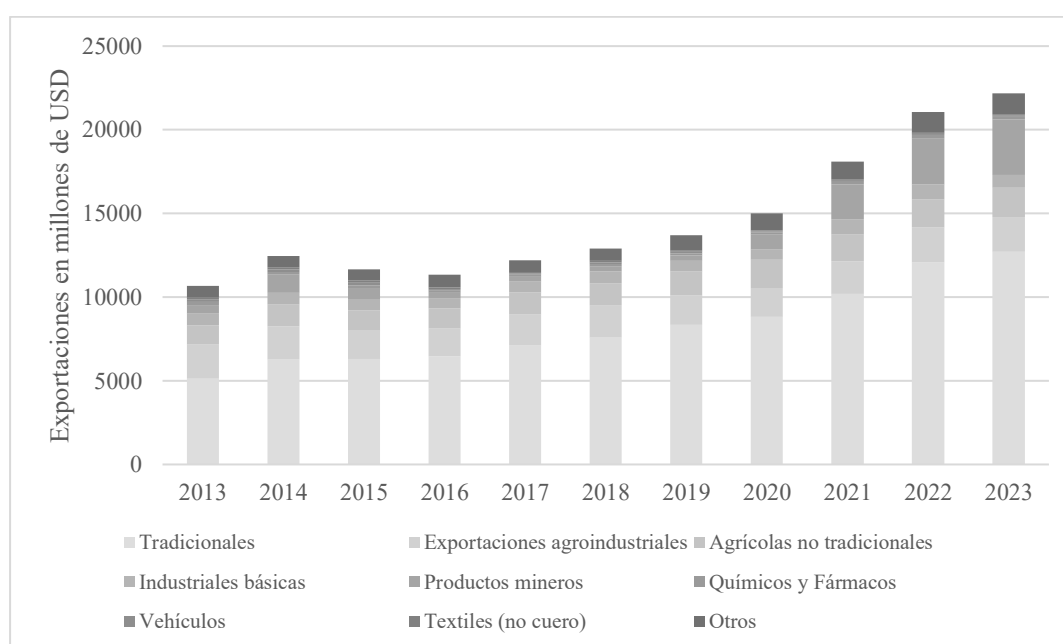
Tabla 4.6. Beneficiario de los proyectos particulares presentados en los planes anuales de cada ministro

Ministro	Agroindus	Electrod. Y aparatos eléctricos	Ind. Automotri z	Industria Básica	Otro s	Tota l
Ramiro González	8	6	4	0	12	30

Eduardo Egas	2	2	1	2	2	9
Santiago León	1	1	1	2	2	7
Eva García	5	0	0	1	2	8
Pablo Campana	4	0	1	0	0	5
Iván Ontaneda	7	0	1	0	2	10
Julio José Prado	10	0	1	0	4	15
Total general	37	9	9	5	18	84

Elaboración propia con base en el Plan Anual Terminado 2013-2023.

Ilustración 0.1. Exportaciones No Petroleras por Sectores (2013-2023)



Elaboración propia con base en información del Banco Central.

De la misma manera, se analiza si los ministros relacionados de organizaciones abarcadoras comerciales/exportadoras exhiben una mayor agenda para la agroindustria. Los resultados contradicen el argumento teórico debido a que, de hecho, los dos ministros que más proyectos para este sector presentaron fueron aquellos que no tienen una clara asociación personal con esta industria (González y Prado). Asimismo, si se comparan las métricas anuales de proyectos agroindustriales por año, se encuentra que los ministros empresariales del sector exportador/comercial (Egas, García, Campana y Ontaneda) presentan una media de proyectos por año muy parecida a los otros ministros. Es decir, cuatro por año, que se encuentra dentro del parámetro estándar para el periodo 2013-2023.

El sector agroindustrial sigue siendo una categoría amplia, por lo tanto, a continuación, se analiza que área de la agroindustria fue beneficiada con estos proyectos/actividades. De la misma manera, es necesario señalar que Iván Ontaneda es el único que está relacionado con un solo sector específico agroindustrial: el sector cafetero y cacao. Mientras que Campana tiene trayectoria en una organización relacionada con diferentes áreas agrícolas y agroindustriales, ya que el Grupo Nobis se dedica a la exportación de pitahaya amarilla, pitahaya roja, orito y arándano y a la producción de azúcar. Para hacer la comparación, se examina quiénes fueron listados como beneficiarios de estos proyectos como se describe en la tabla 4.7.

Tabla 4.7. Beneficiario de los proyectos particulares agroindustriales presentados en los planes anuales de cada ministro

Ministro	Café y cacao	Carn e	Foresta l	Guayus a	Lácteo s	Maíz	Palmit o	Tran s	To t
Ramiro González	0	6	0	0	0	0	0	2	8
Eduardo Egas	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Santiago León	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Eva García	1	0	0	0	1	1	0	2	5
Pablo Campana	0	0	1	0	0	0	0	3	4
Iván Ontaneda	2	0	0	0	2	0	0	3	7
Julio José Prado	0	2	0	1	2	0	1	4	10
Total	4	8	1	1	5	1	1	16	37

Elaboración propia con base en el Plan Anual Terminado 2013-2023

Al respecto se observa que, en el caso de las actividades/proyectos de la época de Campana para el sector agroindustrial, ninguna está relacionada directamente con sus intereses personales. Por la parte de Ontaneda, se ejecutaron dos proyectos en el sector del cacao y café; sin embargo, esto no constituye evidencia suficiente para afirmar una agenda en favor de este sector. Otros ministros también han implementado proyectos para estos productos sin

tener una asociación específica con ellos, y los dos proyectos fueron liderados por direcciones zonales en territorios con vocación productiva de estos cultivos. Por lo tanto, es coherente que los proyectos promovidos en estas zonas estén dirigidos a industrias existentes en dichos sectores.³¹

A partir de estos resultados, es necesario señalar algunas implicaciones. En primer lugar, al encontrar que incluso los ministros que no tienen relación directa con la agroindustria tienen una fuerte priorización para este sector, se puede interpretar que en general, hay sectores que, debido a su influencia estructural en la economía nacional, no requieren estrategias de captura o colonización del sector público (ministerio) para ser priorizados en la agenda de política pública. Su peso en la generación de empleo, contribución fiscal y aporte en divisas garantiza su relevancia, independientemente de si el ministro proviene o no de dicho sector. En Ecuador es la agroindustria, cuya incidencia económica asegura su inclusión en la agenda productiva sin necesidad de que la cartera de producción esté liderada por un ministro de este sector. En segundo lugar, el análisis de la planificación formal de la agenda no revela una correlación sistemática entre la procedencia empresarial de los ministros y la orientación de sus políticas, por ende, es necesario profundizar estos resultados con otras fuentes de información.

4.6. Proyectos de inversión del periodo

Para complementar el análisis de la agenda en función de los documentos de política pública emitidos durante este periodo, se analiza los proyectos de inversión del ministerio. Estos proyectos, cuentan con presupuesto propio distinto al del gasto corriente del ministerio. Este tipo de proyectos requiere la aprobación de la entidad de planificación; entre 2013 y 2018, dicha entidad fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y desde 2018 ha sido la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio de Economía y Finanzas. De la información obtenida, se ha determinado que once proyectos fueron planificados durante el periodo de estudio, excluyendo los proyectos del sector pesquero (Tabla 4.6). De acuerdo con el detalle de estos proyectos, se encuentra que los mismos, en general, están diseñados para ser de carácter transversal (Tabla 4.8).

Tabla 4.8. Proyectos de inversión del Ministerio de Industrias y Productividad (2013-2018) y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (2019-2023)

³¹ Agenda para la reactivación productiva del sector cafetalero en el Cantón Palanda y Desarrollo de Capacidades Competitivas para el sector de Café en la provincia de Morona Santiago

Nombre del proyecto	Tipo de agenda	Ministro iniciador	Presupuesto (USD)
Centro de desagregación tecnológica y desarrollo industrial del país	Transversal	Ramiro González	4,591,959.80
Proyecto de desarrollo de cadenas productivas. ENCADENA ECUADOR	Transversal	Ramiro González	11,056,740.35
Proyecto de fortalecimiento institucional relativo a la protección de la capa de ozono	Transversal	Ramiro González	159,996.00
Proyecto de promoción y atracción de inversiones	Transversal	Ramiro González	4,346,233.95
Coordinación y ejecución de macro ruedas de negocios para la generación de oportunidades comerciales para el sector exportador del Ecuador	Transversal	Santiago León	2,322,049.18
Sistema nacional de atracción y facilitación de inversiones	Transversal	Pablo Campana	12,000,000.00
Fomento a la inversión productiva de las microempresas	Transversal	Julio José Prado	96,299,789.40
Fomento de la promoción comercial internacional y el posicionamiento de la oferta exportable ecuatoriana	Transversal	Julio José Prado	7,147,395.18
Fortalecimiento de las capacidades de las unidades productivas rurales en el territorio focalizado - EMPRENDER	Transversal	Julio José Prado	22,500,000.00
Impulso al desarrollo del aparato productivo ecuatoriano	Transversal	Julio José Prado	4,125,028.60
Agenda de competitividad para la transformación productiva, fomento de la calidad y el emprendimiento en Ecuador	Transversal	Julio José Prado	8,890,162.59

Elaboración propia con base en la información de la Secretaría Nacional de Planificación.

Los ministros que más proyectos de inversión presentaron fueron Ramiro González y Julio José Prado, con cuatro y cinco proyectos respectivamente. En referencia a los ministros procedentes del empresariado, se encuentra que el único que formuló un proyecto de inversión fue Pablo Campana, que de igual manera tiene un carácter transversal.

En este caso, no es posible establecer una relación directa entre los beneficiarios de estos proyectos y la trayectoria laboral de los ministros. Cabe resaltar que, al enfocarse esta investigación en la planificación de la agenda, puede perderse información sobre la ejecución y los sectores específicos que más se beneficiaron de estas políticas públicas. Aunque estas

iniciativas están abiertas al sector productivo en general, es posible que en la ejecución se hayan priorizado ciertos sectores. No obstante, este aspecto queda fuera del alcance de la tesis, cuyo objetivo es el análisis de la agenda.

En este caso, este instrumento de reportaje público no es útil para rastrear si es que la agenda de un ministro empresarial está alineada a intereses particulares. Esto podría explicarse por el hecho de que es un instrumento que requiere aprobación de entes jerárquicamente superiores, y, por ende, es posible que los ministros que quieran beneficiar a sus sectores no utilicen este instrumento.

4.7. Comparación entre la expectativa teórica y la información empírica

A partir de la información presentada, no se encuentra una asociación entre las actividades/proyectos implementados por los ministros y su procedencia laboral/empresarial. Es así que, se puede concluir en base a lo anterior que no se evidencia los tipos de agenda teorizados.

4.7.1. Percepción del tipo de agenda de los ministros procedentes del empresariado

¿Entonces qué tipo de agenda promueven los ministros procedentes del empresariado que tienen discrecionalidad? En el capítulo 3, se recopila el nivel de discrecionalidad de los ministros de la cartera rectora de la producción y se encontró que los tres ministros de Lenin Moreno son los que gozaron de un mayor nivel de discrecionalidad. Coincidentemente, la trayectoria de los tres ministros está asociada al sector privado. En este contexto, son sujetos de estudio relevantes ya que presentan las dos condiciones de ámbito para que el argumento opere: media/alta discrecionalidad y procedencia empresarial. Por lo que en este apartado se profundizará en la agenda de estos ministros a través de las percepciones de seis ex funcionarios del ministerio que trabajaron en estos periodos. Esta sección es especialmente pertinente dado que la agenda formal del ministerio mostró nula asociación entre el argumento teórico y realidad empírica, por lo que la información de las entrevistas es útil para triangular estos hallazgos.

4.7.2. Sectores ganadores y sectores perdedores

Difícilmente en la política pública encontramos escenarios donde todos ganen, y es común que los hacedores de política pública se encuentren con escenarios de juego de suma cero, donde unos ganan y otros pierden. Los ganadores suelen situarse en un equilibrio puntuado, que se altera solo por proyectos estructurados de cambio de las prioridades. En general, como se muestra en el análisis del caso ecuatoriano, el poder del sector comercial ha sido una

constante durante la época moderna. Cuando asume el poder Correa, el cambio en el equilibrio de fuerzas hace que, si bien los sectores comerciales no dejen de ser impulsados, también se creen nuevos sectores ganadores, como comenta un ex funcionario del área de industria:

Lo que buscó es verificar cuales eran los puntos débiles del Ecuador industrialmente y de eso nació la idea de desarrollar estudios acerca de potenciales industrias que se podrían generar en el país. Esas potenciales industrias se determinaron que serían las industrias primarias. ¿Por qué? Porque el Ecuador a nivel industrial sólo tiene procesos finales, los cuales se conocen como industria intermedia final (Entrevista burócrata del área de Industrias, hombre, rango medio, Quito, 13 de junio de 2024).

En la presidencia de Lenin Moreno, el cambio de la matriz productiva perdió importancia hacia procesos de apertura de mercados. Eso se evidenció en la fusión del Ministerio de Industrias y Producción con el de Comercio Exterior. De acuerdo a una exfuncionaria que estuvo en este periodo de transición: “De Comercio Exterior prácticamente no votaron a nadie, mientras que del MIPRO y Pesca sacaron mucha gente” (Entrevista a burócrata del área agroindustrial, mujer, de rango medio, Quito, 23 de mayo de 2024). Asimismo, se debe resaltar que, según un ex funcionario del área de comercio exterior, el sector productivo e industrial agrícola ha sido el más beneficiado con los acuerdos comerciales que ha venido impulsando el Ecuador:

Recordemos, por ejemplo, productos como los fideos, las salsas de tomate, las mayonesas o incluso los pimientos. También está la industria de los aceites. Toda esta agroindustria fue clave y se vio impulsada gracias a los acuerdos comerciales, los cuales incluyeron mejoras en acuerdos complementarios y la creación de nuevos convenios con otros países. (...) (Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Quito, 14 de junio de 2024).

El mismo exfuncionario señala que durante el periodo de análisis de estas entrevistas e incluso después, la tendencia a beneficiar al sector comercial por parte del ministerio se ha mantenido, y señala que respecto a la propuesta de acuerdo comercial con México:

Los sectores agroindustriales son quienes toman las decisiones y tienen el control. Un ejemplo de esto es el reciente fallido acuerdo comercial entre Ecuador y México. Este acuerdo no se firmó debido a la falta de consenso, principalmente por parte del sector camaronero, y en menor medida, del sector bananero.

Los camaroneros establecieron que, si México no otorgaba ciertos accesos o condiciones favorables, ellos no cederían en la negociación. Como resultado, el acuerdo no avanzó y, finalmente, no se firmó con México (Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Quito, 14 de junio de 2024).

Respecto al acuerdo comercial con China:

La pregunta es: ¿quiénes se beneficiaron del acuerdo con China, si toda la industria manufacturera nacional estaba en contra? Los beneficiados fueron únicamente algunas empresas de Fedexpor que buscaban expandirse. Te lo aseguro, serán las que más venderán sus productos a China (Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Quito, 14 de junio de 2024).

Aun así, es necesario matizar que el impulso a estos sectores también tiene un aspecto práctico. Son los sectores (agrícola, agroindustrial y acuícola) que representan el 75% de la balanza comercial no petrolera, y, por ende, una mejora en su desempeño incide en el crecimiento económico del país y su estabilidad fiscal por el ingreso de divisas. En perspectiva, estas acciones más que ser particulares, son agendas coherentes con la apertura de mercados y el impulso a los productos donde existe ventaja comparativa.

No obstante, la perspectiva de diferentes ex funcionarios de esta cartera de Estado es que es importante también el fomento al sector industrial por su impacto social, al representar trabajo formal y mejor remunerado que el agrícola. De acuerdo con el ex funcionario del sector industrial: “Los ministros de Moreno tuvieron una agenda mucho más comercial, buscando firmar acuerdos comerciales más que hacer política industrial, actualizar la política industrial o desarrollar la industria local” (Entrevista burócrata del área de Industrias, hombre, rango medio bajo, Quito, 13 de junio de 2024). Asimismo, otro exfuncionario del área de mipymes señala que el fomento a la industria manufacturera debería ser una prioridad porque “es una industria que da fuentes de trabajo y que paga impuestos” (Entrevista burócrata del área de MiPymes, hombre, rango medio bajo, Quito, 29 de marzo de 2024).

Al analizar estos resultados a la luz de la literatura sobre captura del Estado, se encuentra que existe influencia que ciertos sectores sobre la formulación de políticas públicas, incluso cuando dicha influencia puede contradecir el interés público. No obstante, a diferencia de la concepción tradicional de captura, en la que un tercero, usualmente un segmento del sector privado, busca activamente incidir en el Estado para obtener beneficios a través de mecanismos como colonizar con sus actores el gobierno (puertas giratorias), los hallazgos sugieren una dinámica distinta.

En este caso, independientemente del perfil del ministro en funciones, la orientación de la política pública tiende consistentemente a favorecer al sector comercial y agroexportador. Esta inclinación no necesariamente obedece a acciones directas de lobby o presión, sino a la influencia estructural que dicho sector ejerce sobre la economía nacional. Si bien su poder económico facilita el acceso y el relacionamiento con los gobiernos de turno, la preferencia hacia este sector responde, en gran medida, a su papel estratégico en el desempeño económico del país. En este sentido, se puede hablar de una captura estructural, donde la centralidad económica de un sector condiciona de manera persistente la acción del Estado, aun en ausencia de mecanismos explícitos de presión o cooptación

4.8. ¿Qué agenda implementaron estos ministros?

Hay dos agendas que, según el argumento teórico de esta investigación, los ministros procedentes del empresariado presentarían. La agenda de interés empresarial y la agenda de interés particular (o captura empresarial). En la agenda de interés empresarial se construye la política pública en función de los requerimientos del sector productivo amplio. Mientras que, en el caso de la agenda de captura empresarial, la planificación de política productiva responde al impulso de ciertos sectores de la economía de los que procede el ministro.

Respecto al análisis de la agenda de Eva García, la mayoría de los funcionarios entrevistados refieren que estuvo un periodo corto y que el foco del ministerio fue el Consejo Consultivo Productivo y Tributario, por lo que eso dejó en pausa el establecimiento de una agenda propia de la ministra. Por el lado de Campana, se refiere que fue un ministro que fomentó la apertura del Ecuador para el mundo, es así que, que un ex funcionario del área de inversiones refiere que el ex ministro “Pablo Campana viajó por todo el mundo con el portafolio de proyectos de inversión bajo el brazo y fue a ofrecer al Ecuador; a ofrecer desde proyectos mineros hasta industrial, artesanal, e incluso turismo. Entonces muy difícilmente él podía tener un sesgo” (Entrevista burócrata del área de Inversiones, hombre, rango medio, Quito, 22 de mayo de 2024). En el ámbito industrial, el ex funcionario entrevistado señala que, si bien se pudo hacer más por este sector, no se sintió el sesgo del ministro:

No sentí que hubo ninguna priorización específica pese a tener cercanía con el tema agroindustrial. Yo pienso que él se centró en las inversiones y mejor le dio un giro a su trayectoria. Y como digo, él tenía un equipo fuerte de promoción de inversiones, empezaron a hacer mucho del tema y a promocionar los contratos de inversión (Entrevista burócrata del área de Industrias, hombre, rango medio, Quito, 13 de junio de 2024).

Una opinión distinta tiene una ex funcionaria del sector agroindustrial, ya que señala que la agenda de Campana potenció sobretodo “(...) al sector exportador. Fue para el sector bananero, el sector cacaotero, pero las cadenas locales agroindustriales no eran tan beneficiadas. El sector lácteo, el sector maicero y el de proteína animal como que no tuvieron mucho apoyo” (Entrevista a burócrata del área agroindustrial, mujer, de rango medio, Quito, 23 de mayo de 2024).

Asimismo, el ex funcionario del área de mipymes y Artesanías refiere que esta rama del ministerio no es de mucho interés del sector empresarial, pero que si se notó que el impulso de Campana fue hacia el comercio exterior (Entrevista burócrata del área de MiPymes, hombre, rango medio bajo, Quito, 29 de marzo de 2024). Finalmente, el ex funcionario de comercio exterior señaló que hubo una priorización hacia los temas agroindustriales en este periodo (Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Quito, 14 de junio de 2024).

Por otro lado, el ex ministro Iván Ontaneda, que procede del sector cacaotero y cafetero, pero que también ocupó puestos de representación empresarial en asociaciones abarcativas como el Comité Empresarial Ecuatoriano y FEDEXPOR, muestra como la socialización de los valores de estas instituciones incidieron en la agenda que implementó. Ya que, si bien los ex funcionarios reconocen que, sí existió fomento al sector del cacao y café, se refiere que nunca descuidó a los otros sectores productivos. Por ejemplo, el ex funcionario de industrias comenta que:

En la agenda de Ontaneda hubo cierta variabilidad, ya que, aunque si fomentó fuertemente temas relacionados con la agroindustria a través de la subsecretaría correspondiente, también brindó apoyo a sectores industriales.

Sin embargo, al tratarse de un ministerio tan amplio y con tantas competencias, su capacidad de maniobra pudo haberse visto limitada. Aunque tenía experiencia en el ámbito agroindustrial y trabajó para fortalecerlo, también intentó rescatar algunos sectores industriales específicos. No obstante, su enfoque no abarcó todos los sectores, sino aquellos en los que ya existía una gestión previa desde otras sub-áreas en desarrollo (Entrevista burócrata del área de Industrias, hombre, rango medio, Quito, 13 de junio de 2024).

En la misma línea, la ex funcionaria de agroindustrias refirió que Ontaneda ejerció un buen liderazgo del ministerio gracias a su conocimiento del sector productivo en general. Desde las dinámicas de las exportaciones hasta los procesos del sector industrial. Esto puede inferirse

que es un conocimiento adquirido a través de su trayectoria empresarial, en organizaciones que congregan sectores productivos variados. Por ejemplo, dicha ex funcionaria señala que:

Todas esas problemáticas que ves a nivel local, él sí pudo entenderlas un poco mejor, pero también se desentendió porque no quería complicarse políticamente. Pero al menos sí entendía que el sector productivo se acostumbró a recibir mucho apoyo del Estado. Las asociaciones o empresas siempre son como: ¿qué me van a dar a cambio? ¿qué me van a dar o cómo me van a apoyar?". El respondía no tenemos plata aquí, pero preguntaba mejor dime, ¿cómo sí te puedo apoyar?"

Entonces, el ministro Ontaneda comenzó a acercarse a la cooperación internacional, y trató de ver cómo se puede apoyar a estos sectores sin necesidad de recursos públicos. Decía ah chévere, “salió una cooperación con Corea o aprovechemos la cooperación japonesa o la cooperación de la Unión Europea”. Obviamente, priorizaba sectores como el café, el cacao, etcétera, pero decía que teníamos que buscar otras formas de apoyar al sector. Y por ese lado, creo que sí estaba más asentado a la realidad productiva industrial (Entrevista a burócrata del área agroindustrial, mujer, de rango medio, Quito, 23 de mayo de 2024).

Asimismo, es necesario referir que el ex funcionario de comercio exterior refiere que, si bien Ontaneda apoyó de manera especial al sector agroindustrial, no hubo una focalización directa hacia al impulso del sector de cacao y café. De hecho, de acuerdo a este ex funcionario, aunque lo hubiera querido lograr, no estaba dentro de sus capacidades ya que estos productos se comportan como *commodities* y dependen de las condiciones del mercado. Es así que dicho ex funcionario comenta:

Si me dices si se hizo política pública 100% para ellos, no. Obvio que hubo una o dos acciones beneficiosas, pero no es que, gracias a Iván Ontaneda, el sector cacaotero creció. Para nada. Ojo, que el sector se benefició, al igual que otros sectores, de los acuerdos comerciales, sí. Que pertenecían a la agroindustria, también. Pero no se dio preferencia al sector cacao (Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Quito, 14 de junio de 2024).

En este sentido, se entiende que los diversos procesos de socialización de Ontaneda, y quizás las expectativas de volver a espacios de liderazgo empresarial amplios, incidieron en que la agenda que se promoviera durante este periodo sea de interés del sector agroexportador en su conjunto, pero sin descuidar de forma total al sector industrial manufacturero.

De la misma manera, la agenda de Campana refleja que, más allá de los sectores específicos a los que pertenecen los ministros, sus acciones suelen favorecer a macrosectores de la economía (comercio, agro exportación, industria manufacturera, etc.) De la economía con los

que están relacionados. Esto significa que, aunque no se identifiquen agendas destinadas exclusivamente a un sector en particular (por ejemplo, cacao o café), sí se evidencian sesgos hacia estos grandes sectores productivos. Es así que las dos categorías construidas no permiten reflejar el clivaje entre los intereses comerciales y los intereses industriales, que se acrecienta en países donde las materias primas son el principal producto de exportación, mientras que los bienes manufactureros no tienen un peso considerable en la balanza comercial. En el siguiente apartado (4.6.3) se profundizará en la importancia de los macrosectores dentro de la agenda del ministerio relacionado a la producción.

Finalmente, otras consideraciones que son necesarias señalar es que existen limitaciones para poder rastrear la posible existencia de agendas de captura sectorial o corporativa. Por ejemplo, el ex funcionario de comercio exterior reflexiona sobre este aspecto:

Ningún funcionario público va a demostrar que ayudó a un sector publicándolo en el GPR. Ahora, existen dos formas: o lo incluye dentro del GPR como una meta para mejorar la amplia competitividad, argumentando que ayudó, por ejemplo, que mientras ayudó a Juan Sánchez, también ayudó a Pepito Pérez y a Pedrito Díaz, como si fueran empresas; o, por otro lado, simplemente no deja rastros de esa ayuda (Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Quito, 14 de junio de 2024).

Otro aspecto a resaltar es que los ministros no siempre favorecen a los sectores a los que están relacionados a través de agendas estructuradas de fomento, y muchas veces lo que se encuentran son acciones particularistas puntuales. Por ejemplo, la ex funcionaria de agroindustria señala cómo una autoridad puede influir:

También están los contratos de inversión. Eso sí es complicado, porque ha habido ocasiones en las que se dice: ‘Hay que apoyar a esta empresa’, pero en otras, si no cumplen, simplemente no se les da. También se dieron diferentes situaciones, porque hubo algunos contratos de inversión en los que nosotros no quisimos hacer el informe técnico porque no era de nuestra competencia, pero eran de interés de la autoridad. Era como: ‘Tiene que salir’. Nosotros decíamos: ‘No, no podemos’, y buscaban la forma de que se concretara. Entonces, sí, eso también puede ser un mecanismo (Entrevista a burócrata del área agroindustrial, mujer, de rango medio, Quito, 23 de mayo de 2024).

El ex funcionario de industria, asimismo señaló que “siempre que pueden van a favorecer sus intereses, pero son cosas que aparecen día a día, no están planificadas, ni dicen a los demás voy a apoyar al sector x del que vengo” (Entrevista burócrata del área de Industrias, hombre, rango medio bajo, Quito, 13 de junio de 2024). En este caso, más que una agenda, se

encuentran acciones particularistas que son respuestas a contextos específicos. Este tipo de acciones son poco rastreables mediante los documentos de acceso público para los ciudadanos.

Asimismo, según el común de los entrevistados, las áreas de interés donde los sectores empresariales buscan intervenir son los aranceles y la normativa técnica de calidad, por lo que es donde se debe analizar las agendas particulares. Por ejemplo, una exfuncionaria del área de calidad comenta que “La reglamentación técnica de calidad debería ser un tema técnico pero muchas veces se lo utiliza como un instrumento político” (Entrevista a burócrata del área de Calidad, mujer, rango medio, Quito, 20 de mayo 2024). Y recalca la importancia de este ámbito de política pública para un ministro que procede del sector empresarial debido a que pueden convertirse en barreras no arancelarias al comercio. No obstante, como se refirió en el capítulo metodológico, esto presenta una barrera de acceso al análisis completo de la agenda de un ministro porque el nivel de conocimiento técnico requerido para ello es alto.

Retomando el tema de los sesgos que se manifiestan en las acciones cotidianas de los ministros, es decir, en la forma en que implementan la ley o ejecutan la política pública, en este caso, ya no se encuentra necesariamente ante un caso de captura del Estado. En cambio, esto se adentra al ámbito de la corrupción administrativa (Hellman et al., 2000). Esto se debe a que, en estos casos, el funcionario público utiliza su posición de poder para favorecer de manera particular a empresas, organizaciones o sectores alineados con sus propios intereses, a pesar de que las normas o políticas estén diseñadas para beneficiar a la ciudadanía en general.

Este tipo de prácticas pone en evidencia la importancia de evaluar con atención el nombramiento de ministros provenientes del sector empresarial, ya que existe un alto riesgo de que los conflictos de interés se traduzcan en actos de corrupción. No obstante, es importante enfatizar que la corrupción administrativa no es exclusiva de quienes vienen del ámbito empresarial; también puede presentarse en funcionarios políticos y tecnócratas.

4.9. Análisis de los resultados

El sector comercial y agroexportador en Ecuador ha demostrado, a lo largo de la última década, su capacidad para influir en la designación de funcionarios en carteras clave de la economía, especialmente en el ministerio rector de la producción. Durante el gobierno de Rafael Correa, se destacaron casos como el de Miguel Egas y, fuera del periodo de análisis, el de Verónica Sión, ambos con vínculos con la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI). En el gobierno de Lenín Moreno, los tres ministros que ocuparon esta

cartera estuvieron relacionados con empresas o asociaciones del sector. Posteriormente, en la administración de Guillermo Lasso, se nombró a un ministro con lazos con Fedexpor, quien, antes de asumir el cargo, ya había ocupado puestos de designación política, como el de viceministro de Comercio Exterior.

Este patrón de designación refleja la estructura de la economía privada ecuatoriana, donde los sectores agrícola, agroindustrial y acuícola representan la mayor parte de las exportaciones no petroleras. La estrecha relación entre estos sectores y los titulares de la cartera de producción responde a su importancia estratégica en el sistema económico, ya que sus transacciones comerciales generan divisas que sustentan la liquidez del país. Como se evidencia en el capítulo metodológico, esta preminencia en la estructura económica, a lo largo de la historia, les ha otorgado una capacidad de veto en decisiones clave sobre la economía, permitiéndoles influir de manera determinante en la agenda productiva del país.

Esto se reafirma con las entrevistas, ya que se señala que durante la fusión de las carteras de industria y comercio se priorizó el sector comercial mediante la designación de titulares provenientes de ese ámbito. Se procuró además que la reducción del Estado (disminución de puestos) no afectara al Viceministerio de Comercio Exterior. En la misma línea, los exfuncionarios indican que los acuerdos comerciales que se han venido impulsando desde 2017 beneficiaron principalmente a los sectores agrícola y agroindustrial. En este contexto, Campana y Ontaneda se destacan como ministros que impulsaron la apertura comercial, aunque Ontaneda también implementó iniciativas para el sector industrial.

En consecuencia, la agenda de la cartera rectora de la producción del Ecuador ha tendido a priorizar los intereses del sector o sectores más importantes para la economía (o los que están mejor organizados políticamente). Y, por ende, una parte clave de esta agenda es la elección de ministros procedentes de dichos sectores, lo que facilita la implementación de sus intereses. Esto se perfila como un caso de captura estructural.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo se testea la relación entre la procedencia empresarial de los ministros y el tipo de agenda implementada. Se utilizó la agenda formal de los ministros contenida en documentos de política pública. No obstante, la comparación arrojó una nula relación entre las dos variables. Como se señala durante las entrevistas con ex burócratas, esto puede deberse a que los ministros no dejan rastros de sus particularismos o a que los instrumentos de política pública relevantes (cambios arancelarios y reglamentos técnicos de calidad) son

aquellos que presentan una barrera técnica para el ciudadano común, porque se deben interpretar con información del contexto económico y productivo de cada sector.

Respecto a las agendas de los tres ministros procedentes del sector empresarial que se analizaron mediante entrevistas, si bien no se confirma la existencia de agendas de captura empresarial de los funcionarios que proceden de empresas o de asociaciones sectoriales, lo que sí se obtiene es un refinamiento de la teoría. Tanto en el caso de Ontaneda como de Campana se encuentra una tendencia a promover una agenda favorable a los sectores comerciales/exportadores, incluso cuando se menciona que Ontaneda no descuida totalmente el sector industrial, no se niega la preferencia hacia el impulso al agro, especialmente al exportador. Es así que el sector comercial y agroexportador ha influido en la designación de ministros de producción, no porque la agenda ministerial dependa del sector de origen del funcionario, sino porque estos macrosectores tienen la suficiente fuerza para posicionar (directa o indirectamente)³² representantes dentro del Estado que impulsen sus intereses.

En la tabla 4.9, se resumen los resultados del análisis de congruencia realizado en este capítulo. Se encuentra que en el análisis de archivo no existe relación entre el argumento teórico y los resultados empíricos. Mediante las entrevistas se analizó las agendas de Pablo Campana e Iván Ontaneda, y no se encontró agendas de captura sectorial o corporativa, pero sí se encontró un sesgo hacia los macrosectores de los que proceden (sector comercial agroindustrial y agroexportador).

Tabla 4.9. Análisis de congruencia de los resultados

Ministro	¿Tiene Discrec.?	Tipo de agenda Análisis de archivo	¿Análisis en entrevista?	Tipo de agenda Entrevistas	Agenda	¿Concuerda con el argumento teórico?
Ramiro González	No	Interés empresarial	No			
Miguel Egas	Baja	Interés empresarial	No			
Santiago León	Media	Interés empresarial	No			
Eva García	Media	Interés empresarial	Si	Sin agenda propia	Sin agenda propia	No

³² Poder estructural

Pablo Campana	Media	Interés empresarial	Si	Interés comercial	Interés comercial	No
Iván Ontaneda	Alta	Interés empresarial	Si	Interés empresarial	Mayormente Interés agroexportador	Sí y No. Se esperaba que su asociación sectorial influya más en su agenda que su trayectoria en organizaciones abarcadoras, pero en el resultado el hecho de que estuvo en el Comité Empresarial Ecuatoriano y FEDEXPOR parece ser que incidió en que sea un ministro menos sesgado hacia sus intereses particulares directos.
Julio José Prado	Media	Interés empresarial	No			

Elaboración propia

Conclusiones

Resultados

La procedencia empresarial de los ministros de la cartera de Producción en Ecuador entre 2013 y 2023 ha influido en el tipo de agenda que han promovido, aunque no de la manera inicialmente esperada. En lugar de encontrar una relación directa entre el sector de origen del ministro empresarial y la agenda que implementa, los hallazgos sugieren que la influencia de estos funcionarios responde a los intereses de los macrosectores que representan. Si bien estos funcionarios proceden del sector comercial/agroexportador, la agenda favorable a estos sectores económicos amplios no se da como resultado de procedencia empresarial. Más bien su designación como ministros es parte de la agenda de estos sectores, que debido a su poder estructural pueden incidir en la dirección de la política pública productiva del país, y muchas veces incluso colocar ministros que respondan a sus intereses. Estos ministros a su vez gozarán de altos niveles de discrecionalidad debido a que su reclutamiento se da como deferencia del gobierno a este sector, y, por ende, se entiende que este funcionario va a promover una agenda favorable a los intereses del sector del que procede.

Es decir, en el caso del Ministerio de Producción ecuatoriano, no se evidencia una agenda particularista orientada exclusivamente a las asociaciones o empresas de las que provienen los ministros, sino una inclinación hacia la promoción de políticas favorables a los sectores comerciales y agroexportadores, que históricamente han tenido mayor capacidad de incidencia en el aparato estatal. Esto da cuenta de indicios de captura estructural del sector más prominente de la economía.

Si bien estos resultados son una primera aproximación a entender las agendas de los ministros empresariales en las carteras asociadas a la producción, y responden a un caso temporal específico, sirven para ir perfeccionando la teoría, para que en un futuro pueda ser testeada en otros países y de forma longitudinal.

Respecto a los resultados de los testeos empíricos, es necesario resaltar que el análisis de documentos de política pública, como planes anuales, proyectos de inversión y estrategias a mediano y largo plazo, no mostró una correlación clara entre la trayectoria empresarial de los ministros y la configuración de sus agendas ministeriales. Esto puede explicarse por varias razones: primero, porque los documentos oficiales están diseñados con un enfoque amplio de política productiva que no refleja de manera explícita sesgos sectoriales; y segundo, porque los instrumentos de mayor relevancia para la incidencia empresarial, como los cambios

arancelarios y los reglamentos técnicos de calidad, presentan barreras técnicas que dificultan su análisis desde una perspectiva de acceso público.

Para superar estas limitaciones, la investigación incorporó entrevistas a exfuncionarios que trabajaron en el ministerio durante el período 2017-2021, periodo seleccionado por el hecho de los ministros procedían del sector empresarial y contaban con un nivel medio o alto de discrecionalidad en la toma de decisiones. Estos testimonios revelaron que, si bien no se puede confirmar la existencia de agendas de captura sectorial o corporativa, sí se observa una clara tendencia a favorecer a los sectores comerciales y agroexportadores.

A partir de estas entrevistas, se encontró el hallazgo más relevante de esta investigación: el hecho de que el clivaje estructural entre el sector comercial/exportador y el sector industrial manufacturero incide en la formulación de la política pública, y normalmente el sector ganador o priorizado por la cartera rectora de la producción es aquel que tiene una mayor importancia para la economía o está mejor organizado políticamente. Desde la fusión del Ministerio de Producción con el de Comercio Exterior en 2019, este contraste se ha vuelto más evidente, consolidando la prioridad de la apertura de mercados sobre el desarrollo de la industria local. Sin embargo, esta diferencia ya era visible en gobiernos anteriores, donde el sector agroindustrial, vinculado al comercio internacional, ha mantenido una posición más fuerte que la industria manufacturera orientada al consumo interno (desde inicios del siglo pasado).

Por otro lado, en cuanto a la identificación de agendas particularistas sectoriales o corporativas que favorezcan a los sectores de los que proviene el ministro, es importante señalar que su ausencia en los documentos oficiales puede implicar que dichos funcionarios no ejecutan sus intereses a través de agendas estructuradas, sino más bien mediante decisiones operativas dentro de la gestión cotidiana. Los testimonios indican que esta influencia puede manifestarse en la agilización de trámites, la priorización de determinados sectores en programas de financiamiento o la promoción de regulaciones que benefician a ciertas industrias. En este sentido, aunque la planificación oficial del ministerio no refleje favoritismos explícitos, las dinámicas internas pueden generar condiciones favorables para sectores estratégicos alineados con los intereses del ministro.

Por ende, resulta pertinente la observación de los académicos que advierten que la incorporación de ministros provenientes del sector empresarial puede dar lugar a conflictos de interés, los cuales pueden materializarse no solo en formas de favoritismo, sino también en

prácticas de corrupción administrativa. Esta se manifiesta cuando el poder público es utilizado para beneficiar de manera selectiva a actores con los que existe una relación previa, incluso si las acciones no contradicen abiertamente el marco legal. Por lo tanto, la corrupción administrativa puede operar de forma sutil, en la implementación diaria de políticas públicas.

Aporte de la investigación

Esta investigación amplía el debate sobre las puertas giratorias al proponer un enfoque de carácter correlacional. Asimismo, desarrolla un nuevo marco teórico, construido a partir de la adaptación y articulación de teorías existentes, con el objetivo de analizar las agendas de los ministros provenientes del sector empresarial. Aunque el marco teórico inicial no capturaba con precisión la complejidad observada en la realidad empírica respecto a los tipos de agenda de estos actores, el proceso investigativo permitió identificar indicios relevantes de un fenómeno más amplio. Más que agendas particularistas individuales, los hallazgos sugieren la presencia de una captura estructural ejercida por los sectores más prominentes de la economía del Ecuador. Este hallazgo abre una línea de análisis interesante para futuras investigaciones, especialmente en contextos comparados, a fin de examinar si este patrón se reproduce en la formulación de políticas productivas en otros países.

Otro aporte teórico relevante de este estudio es la desmitificación de la idea de que un ministro proveniente del sector empresarial inevitablemente implementará una agenda sesgada. Los hallazgos sugieren que muchos de estos ministros carecen de la discrecionalidad necesaria para imponer su propia agenda. Todavía es necesario ampliar la investigación con más fuentes de información y nuevos casos. Respecto a aquellos que, si poseen discrecionalidad, es necesario a partir del marco teórico refinado, analizar si, en términos generales, el patrón encontrado en este caso se repite. En conclusión, esta investigación, desde un enfoque tanto deductivo como inductivo, presenta una propuesta teórica novedosa que contribuye a los estudios de captura del Estado, explicando cómo se define la agenda del ministerio rector de la producción.

Limitaciones

Es importante señalar que este argumento solo puede ser probado en ministerios que agrupen a múltiples sectores del empresariado, ya que el objetivo es analizar cómo se priorizan (o no) los intereses de ciertos grupos o sectores económicos sobre otros. Sin embargo, la mayoría de los países cuentan con al menos una cartera de Estado dedicada a la promoción del sector productivo en su conjunto, lo que permite aplicar este enfoque en distintos contextos.

Uno de los principales desafíos para evaluar este argumento de manera exhaustiva es el acceso a la información relevante. En primer lugar, la posibilidad de obtener entrevistas clave se ve limitada, ya que muchos exfuncionarios prefieren no abordar el tema, especialmente, aquellos que actualmente trabajan en asociaciones empresariales relacionadas con la investigación. Además, los instrumentos de política pública identificados por los burócratas como los más sensibles a la captura de intereses requieren un alto nivel de conocimiento técnico. Esta barrera de entrada dificulta el análisis y sugiere que el argumento sobre las agendas particularistas aún no ha sido completamente probado. No obstante, la teoría ha sido refinada para establecer que, en el caso de los particularismos, no se trata de agendas estructuradas, sino de acciones cotidianas o no sistematizadas. Para futuras investigaciones, será fundamental abordar este aspecto con mayor profundidad para mejorar la exhaustividad del estudio.

Otro aspecto relevante es que, si bien en la sección metodológica se establece que se trata de un estudio exploratorio basado en un análisis de congruencia, esta investigación no busca desarrollar una teoría explicativa definitiva. Más bien, su propósito es abrir la discusión y delinear una primera aproximación a que factores pueden explicar la agenda de los ministros empresariales. Aún es necesario integrar los hallazgos encontrados, perfeccionar el argumento teórico y profundizar en los mecanismos específicos que influyen en la formulación de estas agendas.

Asimismo, en futuras investigaciones, se debe incorporar un análisis más detallado sobre los instrumentos de política pública más adecuados para evaluar la variable "tipo de agenda ministerial", como la normativa arancelaria y de calidad. Por lo tanto, esta investigación se limita a explorar la plausibilidad del argumento teórico, dejando abiertas líneas de investigación para continuar desarrollando este tema.

Agenda futura

A partir de esta investigación, se abren múltiples líneas de análisis. En primer lugar, la agenda inmediata se orienta hacia un estudio más explicativo que permita perfeccionar la teoría presentada. Para ello, será necesario emplear métodos que permitan establecer relaciones causales y fortalecer la validez empírica del argumento teórico. Asimismo, un siguiente paso sería la realización de estudios comparativos de alcance medio para evaluar la capacidad de generalización del argumento y su aplicabilidad en distintos contextos.

Otro ámbito de investigación relevante es la influencia de las asociaciones comerciales e industriales en los distintos aspectos de la política pública. En particular, el comercio exterior constituye un eje clave para analizar la distribución de beneficios y pérdidas entre sectores económicos a lo largo de la historia. Aunque este tipo de estudio tiene un enfoque más descriptivo, resulta esencial para comprender las dinámicas de la economía política en distintos países.

Finalmente, es necesario ampliar el debate sobre la falta de una burocracia sólida que permita formar cuadros técnicos especializados y su impacto en el reclutamiento de ministros con antecedentes en el sector productivo. En este sentido, resulta clave evaluar las diferencias en los resultados de gestión entre ministros con perfil político y ministros provenientes del ámbito empresarial. Comprender estas diferencias permitirá analizar por qué, a pesar de las constantes advertencias sobre el conflicto de interés y la captura del Estado, incluso gobiernos de orientación progresista continúan incorporando figuras empresariales en sus gabinetes, como en el caso de Rafael Correa y el nombramiento de Egas.

Referencias

- Acosta, Alberto, y John Cajas Guijarro. 2020. "El "hocico de lagarto" ecuatoriano. Entre desigualdades coyunturales y estructurales". En *Concentración económica y poder político en América Latina*, editado por Liisa North, Blanca Rubio, Alberto Acosta, y Carlos Pástor, 400-440. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm013c>.
- Adolph, Christopher. 2013. *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*. 1 era ed. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139506762>.
- Albrow, Martin. 1994. *Bureaucracy*. Repr. London: Macmillan.
- Alesina, Alberto, y Guido Tabellini. 2007. "Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task". *American Economic Review* 97 (1): 169-79. <https://doi.org/10.1257/aer.97.1.169>.
- Aligica, Paul Dragos, y Vlad Tarko. 2014. "Crony Capitalism: Rent Seeking, Institutions and Ideology: Crony Capitalism". *Kyklos* 67 (2): 156-76. <https://doi.org/10.1111/kykl.12048>.
- Allard-Tremblay, Yann. 2018. "The Modern and the Political Pluralist Perspectives on Political Authorities". *The Review of Politics* 80 (4): 675-700. <https://doi.org/10.1017/S0034670518000517>.
- Andrews, Ruby. 2011. "Cabinets and Cabinet Formation". En *The Encyclopedia of Political Science*, editado por George Thomas Kurian, 173-74. Washington, D.C: CQ Press.
- Andino, Byron Pacífico. 2020. "El nosotros y los otros en los discursos del presidente ecuatoriano Lenín Moreno durante 2018". *Comunicación y Medios*, n.º 41 (junio): 29-41. <https://doi.org/10.5354/0719-1529.2020.55926>.
- Aragón Falomir, Jaime, y Julián Cárdenas. 2020. "Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: Cartografía de una clase dominante público-privada". *Temas y Debates*, n.º 39 (junio), 81-103. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i39.458>.
- Arosemena, Pablo. 2015. "Situación económica del país". *Telerama*. <https://www.youtube.com/watch?v=m2kv8wwkx9w>.
- Ayala Mora, Enrique. 2008. *Resumen de historia del Ecuador*. 3rd ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . 2015. "Manual de Historia del Ecuador: época republicana. Tomo 2".
- . 2018. *Nueva Historia del Ecuador*. 3era. Quito: Corporación Editora Nacional Universidad Andina Simón Bolívar.
- Bäck, Hanna, y Royce Carroll. 2020. "The Distribution of Ministerial Posts in Parliamentary Systems". En *The Oxford handbook of political executives*, editado por R. B. Andrews, First edition, 314-35. Oxford handbooks. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, Wolfgang C. Müller, Mariyana Angelova, y Daniel Strobl. 2022. "Ministerial Autonomy, Parliamentary Scrutiny and Government Reform Output in Parliamentary Democracies". *Comparative Political Studies* 55 (2): 254-86. <https://doi.org/10.1177/00104140211024312>.

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. "Richard Martínez Alvarado". *Banco Interamericano de Desarrollo* (blog). 16 de noviembre de 2020. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/como-estamos-organizamos/richard-martinez-alvarado>.
- Barber, Hugo. 2007. "Rafael Correa y la Política de Fusión". *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, 18-22. <https://doi.org/13902571>.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen, y Bryan D. Jones. 2006. "Comparative Studies of Policy Agendas". *Journal of European Public Policy* 13 (7): 959-74. <https://doi.org/10.1080/13501760600923805>.
- Beeton, Dan. 2017. "Ecuador tras diez años con el presidente Correa: un nuevo informe analiza los indicadores claves, las reformas y los cambios de política". *Centre for Economic Policy Research* (blog). 2017.
- Bejarano Copo, Holger Fabrizio, Sylvia Jacqueline Mosquera Maldonado, Gregory Dario Varela, y Diego Armando Martínez Jiménez. 2018. "La teoría keynesiana y su alcance frente a la crisis de las naciones: caso Ecuador". *INNOVA Research Journal* (abril): 170-80. <https://doi.org/10.33890/innova.v3.n4.2018.510>.
- Berger, Bruce K. 2001. "Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory". *Journal of Public Relations Research* 13 (2): 91-126. https://doi.org/10.1207/S1532754XJPRR1302_1.
- Bertók, János. 2010. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Editado por OECD. Paris: OECD.
- Bevan, Shaun, y Will Jennings. 2014. "Representation, Agendas and Institutions: Representation, Agendas and Institutions". *European Journal of Political Research* 53 (1): 37-56. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12023>.
- Bidandi, Fred, John J. Williams, y Jeremy Waiswa. 2022. "An Evaluation of Predatory Governance in Uganda and Indonesia". *Journal of Sociological Research* 13 (1): 25-41. <https://doi.org/10.5296/jsr.v13i1.19645>.
- Birkland, Thomas. 2017. "Agenda Setting in Public Policy". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer y Gerald J. Miller, 63-78. London: Taylor and Francis.
- Blatter, Joachim, y Markus Haverland. 2012. *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. ECPR Research Methods. London: Palgrave Macmillan Limited.
- Blondel, Jean, y Ferdinand Müller-Rommel, eds. 1993. *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*. London: Palgrave Macmillan UK: Imprint: Palgrave Macmillan.
- Bobbio, Norberto, y Allan Cameron. 1996. *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bowen, James D. 2011. "The Right in "New Left" Latin America". *Journal of Politics in Latin America* 3 (1): 99-124. <https://doi.org/10.1177/1866802X1100300104>.
- Camerlo, Marcelo, y Cecilia Martinez-Gallardo, eds. 2018. *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*. Routledge Research on Social and Political Elites. London; New York, NY: Routledge.

- Campbell, Angus. 1980. *The American Voter*. Editado por University of Michigan. Midway Reprint. Chicago: University of Chicago Press.
- Canelo, Paula, Ana Castellani, y Julia Natalia Gentile. 2018. “Articulación entre élites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel García, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz Anchorena, 117-35. Buenos Aires: FLACSO Sede Académica Argentina.
- Cardenas, Julian, y Francisco Robles-Rivera. 2017. “Networks to State Capture: Business Elite Networks and Mechanisms of Corporate State Capture in Central American Countries”. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2896153>.
- Carpenter, Daniel, y David A. Moss, eds. 2014. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press.
- Casas, Diego. 2024. “¿A dónde fueres, haz lo que vieres?: análisis de los factores contextuales que influyen en el comportamiento electoral de colombianos y ecuatorianos en el exterior (2009-2022).” Tesis de maestría, FLACSO Sede Ecuador.
- Cassaglia. 2022. “Reclutamiento ministerial y élites económicas en Argentina y Brasil. Análisis de los gabinetes ministeriales del Poder Ejecutivo nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018).” *Trabajo Social* 23 (39): 167-96.
- Cassaglia, Roberto. 2019. “Élites económicas, élites políticas y Estado: Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016–2018)”. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES* 13 (23): 192-210.
- Castellani, Ana. 2018. “Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública”. *Nueva Sociedad* 276: 48-61.
- Castellani, Ana, y Gustavo Mota. 2020. “La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el Gabinete Nacional (Argentina, 2018)”. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales* 12: 77-119.
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. 2018. “El nuevo gobierno empresarial en Ecuador”. 15 de mayo de 2018. <https://www.celag.org/el-nuevo-gobierno-empresarial-en-ecuador/>.
- Cerrillo Martínez, Agustín. 2017. “Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation”. *Public Integrity* 19 (4): 357-73. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1225479>.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press.
- Cingano, Federico, y Paolo Pinotti. 2013. “Politicians at Work: The Private Returns and Social Costs of Political Connections”. *Journal of the European Economic Association* 11 (2): 433-65.
- Cobb, Roger, Jennie-Kelth Ross, y Marc Howard Ross. 1976. “Agenda Building as a Comparative Political Process”. *American Political Science Review* 70 (1): 126-38. <https://doi.org/10.2307/1960328>.
- Collier, David, ed. 1979. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

- Conaghan, Catherine M. 2009. *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Chicago: University of Pittsburgh Press.
- Cordero, Sofía, y Esteban De Gori. 2021. “¿Por qué gobernará un banquero?” *Anfibia*, 12 de abril de 2021. <https://www.revistaanfibia.com/ecuador-guillermo-lasso-por-que-gobernara-un-banquero/>.
- Crabtree, John, Francisco Durand, y Jonas Wolff. 2023. *Business Power and the State in the Central Andes: Bolivia, Ecuador, and Peru in Comparison*. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dahl, Robert A. 1959. “Business and Politics: A Critical Appraisal of Political Science”. *American Political Science Review* 53 (1): 1-34. <https://doi.org/10.2307/1951728>.
- Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. New York: Cambridge University Press.
- Dávid-Barrett, Elizabeth. 2023. “State Capture and Development: A Conceptual Framework.” *Journal of International Relations and Development* 26: 224–244. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>.
- Denzau, Arthur T., y Douglass C. North. 1994. “Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”. *Kyklos* 47 (1): 3-31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1994.tb02246.x>.
- Dobson Phillips, R., Elizabeth David-Barrett, Robert Barrington, y Gareth Garrod. 2021. *Defining Corruption: A Framework for Defining Corruption in Context*. Obtenido en: <https://www.sussex.ac.uk/research/centres/centre-for-study-of-corruption/>
- Dos Santos, Luiz Alberto, y Paulo Mauricio Teixeira Da Costa. 2014. “The Contribution of Lobby Regulation Initiatives in Addressing Political Corruption in Latin America”. *Journal of Public Affairs* 14 (4): 379-91. <https://doi.org/10.1002/pa.432>.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Boston: Addison Wesley.
- Durand, Francisco. 2019. *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Fondo Editorial.
- Duverger, Maurice. 2002. *Los partidos políticos*. 1era. Ed. En español, 2a. Reimp. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Easterly, William. 2003. *En busca del crecimiento: andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch Editorial.
- El Comercio. 2009. “Correa aumentó el Bono de Desarrollo Humano a USD 35”, 21 de julio de 2009. <https://www.elcomercio.com/actualidad/correa-aumento-bono-desarrollo-humano.html>.
- . 2014. “El cobro de la tasa de USD 42 para las compras por cuatro por cuatro se aplazó un mes”, 6 de septiembre de 2014. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/rafael-correa-migrantes-4x4-paquetes.html>.
- . 2015. “Pasos políticos de Ramiro González”, 16 de marzo de 2015. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ramirogonzalez-politica-avanza-ecuador-iess.html>.

- . 2017a. “El Gobierno cierra seis ministerios y reorganiza su estructura sectorial”, 25 de mayo de 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/gobierno-cierre-ministerios-reorganizacion-leninmoreno.html>.
- . 2017b. “Empresarios ajustan los avances del Consejo Consultivo Productivo”, 8 de septiembre de 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/empresarios-ecuador-avances-consejoconsultivo-economia.html>.
- . 2017c. “Lenín Moreno se compromete a una apertura con el sector productivo”. *El Comercio*, 11 de abril de 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/leninmoreno-compromiso-sectorproductivo-ecuador-apertura.html>.
- . 2018. “El Gobierno anuncia fusión y eliminación de 26 entidades”. *El Comercio*, 10 de abril de 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/gobierno-ecuador-fusion-eliminacion-entidadesestatales.html>.
- . 2019a. “Lenín Moreno considera que hizo lo correcto al eliminar el subsidio ‘perverso’ a los combustibles”, 3 de diciembre de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lenin-moreno-decision-subsidios-combustible.html>.
- . 2019b. “USD 75,9 millones por venta de activos, a Casa para Todos”, 13 de septiembre de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/venta-activos-inmobiliario-gobierno-ecuador.html>.
- . 2021a. “El Gobierno evalúa respuesta frente a devolución de proyecto económico urgente”, 30 de septiembre de 2021. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/gobierno-respuesta-cal-devolucion-lei.html>.
- . 2021b. “Lenín Moreno redujo de 130 a 101 los entes públicos en el Estado”, 18 de mayo de 2021. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/lenin-moreno-economia-gobierno-ecuador.html>.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter, y Dietrich Rueschemeyer. 1985. “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”. En *Bringing the State Back In*, editado por Theda Skocpol, Peter Evans, y Dietrich Rueschemeyer, 44-77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faccio, Mara. 2010. “Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis”. *Financial Management* 39 (3): 905-28. <https://doi.org/10.1111/j.1755-053X.2010.01099.x>.
- Fairfield, Tasha. 2015. “Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America”. *Business and Politics* 17 (3): 411-41. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>.
- Farazmand, Ali, ed. 1994. *Handbook of Bureaucracy*. Boca Raton: CRC Press.
- Flannery, Kent V. 1972. “The Cultural Evolution of Civilizations”. *Annual Review of Ecology and Systematics* 3:399-426.
- Flint, Colin, y Peter J. Taylor. 2007. *Political geography: world-economy, nation-state, and locality*. 7ma ed. London: Routledge, Taylor & Francis Group.

- Franco Mayorga, Fabricio. 2014. “¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 52: 55-82.
- Freitag, Peter J. 1975. “The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks”. *Social Problems* 23 (2): 137-52. <https://doi.org/10.2307/799652>.
- Garzón-Rojas, Eida, y Indira Sanabria-Acevedo. 2014. “Incongruencias entre la ideología y la praxis política de los partidos liberal y conservador colombiano durante el Frente Nacional, 1958-1974”. Tesis de maestría, Universidad Católica de Colombia.
- George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2004. “What Is a Case Study and What Is It Good For?” *American Political Science Review* 98 (2): 341-54. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>.
- . 2012. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge Books Online. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815492>.
- . 2017. *Case Study Research*. 2da ed. Strategies for Social Inquiry. West Nyack: Cambridge University Press.
- Gill, Timothy M. 2018. “The Persistence of the Power Elite: Presidential Cabinets and Corporate Interlocks, 1968–2018”. *Social Currents* 5 (6): 501-11. <https://doi.org/10.1177/2329496518797857>.
- Gourevitch, Peter A. 1992. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. 4ta ed. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Graham, Gordon. 1983. “What is Special About Democracy?” *Mind* 92 (365): 94-102.
- Granizo, Franz. 2019. “El pensamiento político del expresidente Rafael Correa Delgado sobre democracia”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Green-Pedersen, Christoffer, y Stefaan Walgrave, eds. 2014. *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Grupo FARO. 2021. “Principales reformas tributarias en el Gobierno de Lenín Moreno”. https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2024/01/Factsheet-3.-Principales-reformas-tributarias-en-el-Gobierno-de-Lenin-Moreno_compressed.pdf.
- Haggard, Stephan, Sylvia Maxfield, y Ben Ross Schneider. 1997. “Theories of Business and Business-State Relations”. En *Business and the State in Developing Countries*, editado por Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider, 36-61. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Richard H., y Charles R. Tittle. 1966. “A Note on Bureaucracy and Its “Correlates””. *American Journal of Sociology* 72 (3): 267-72.
- Handley, Antoinette. 2008. *Business and the State in Africa: Economic Policy-making in the Neo-liberal Era*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Headey, B. W. 1974. “The Role Skills of Cabinet Ministers: A Cross-National Review”. *Political Studies* 22 (1): 66-85. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1974.tb01473.x>.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, y Daniel Kaufmann. 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Washington, DC: The World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents->

reports/documentdetail/543131468739447554/seize-the-state-seize-the-day-state-capture-corruption-and-influence-in-transition

- Hidrobo Estrada, Jorge. 2019. *Power and Industrialization in Ecuador*. London: Routledge.
- Homans, George Caspar. 1974. *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace Publications.
- Hurtado Arroba, Edison. 2017. "Ajuste y desbarajuste: la implosión de Alianza País y el recambio político en Ecuador". *Ecuador Debates* 101: 7-21.
- IDE Business School. 2018. "Brochure de Maestría de Gestión de Empresas". <https://www.ide.edu.ec/2018/Brochure/MBA/MBA.pdf>.
- Ignazi, Piero. 2003. *Extreme Right Parties in Western Europe*. Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press.
- Instituto de Estudios Ecuatorianos. 2018. "Las élites agrarias en la política ecuatoriana." <https://www.iee.org.ec/noticias/las-elites-agrarias-en-la-politica-ecuatoriana.html#a2>.
- Jankowski, Richard. 1988. "Preference Aggregation in Political Parties and Interest Groups: A Synthesis of Corporatist and Encompassing Organization Theory". *American Journal of Political Science* 32 (1): 105-25. <https://doi.org/10.2307/2111312>.
- Jones, Bryan D., y Frank R. Baumgartner. 2004. "Representation and Agenda Setting". *Policy Studies Journal* 32 (1): 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00050.x>.
- Jost, John T., Christopher M. Federico, y Jaime L. Napier. 2009. "Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities". *Annual Review of Psychology* 60 (1): 307-37. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163600>.
- Kato, Junko. 1996. "Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Political Science* 26 (4): 553-82. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007602>.
- Kronfle, Henry. 2015. Salvaguardias dispuestas por el Gobierno. Ecuavisa. <https://www.youtube.com/watch?V=vnfyhialpr8>.
- Landman, Todd. 2016. *Política comparada una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Laponce, J. A. 1981. *Left and Right: The Topography of Political Perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Levine, Michael E., y Jennifer L. Forrence. 1990. "Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis". *Journal of Law, Economics, & Organization* 6:167-98.
- Levy, Jack S. 2008. "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference". *Conflict Management and Peace Science* 25 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>.
- Lin, Karen Jingrong, Xiaoyan Lu, Junsheng Zhang, y Ying Zheng. 2020. "State-Owned Enterprises in China: A Review of 40 Years of Research and Practice". *China Journal of Accounting Research* 13 (1): 31-55. <https://doi.org/10.1016/j.cjar.2019.12.001>.
- Lindblom, Charles E. 1982. "The Market as Prison". *The Journal of Politics* 44 (2): 324-36. <https://doi.org/10.2307/2130588>.

- Lipset, Seymour M., y Stein Rokkan. 1969. "Political Cleavages and Party Systems". *World Politics* 21 (3): 469-85. <https://doi.org/10.2307/2009642>.
- Lucas, John. 1997. "The Politics of Business Associations in the Developing World". *The Journal of Developing Areas* 32 (1): 71-96.
- Maillet, Antoine, Bastián González-Bustamante, y Alejandro Olivares L. 2019. "Public-Private Circulation and the Revolving Door in the Chilean Executive Branch (2000–2014)". *Latin American Business Review* 20 (4): 367-87. <https://doi.org/10.1080/10978526.2019.1652099>.
- Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, 1-34. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, Giandomenico. 2006. "Agenda-setting". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein, y Robert E. Goodin, 228-250. Oxford: Oxford University Press.
- Makita, Jun. 2022. "A Study of the Functions of Political Appointees from a Comparative Perspective". *Asian Journal of Comparative Politics* 7 (1): 146-61. <https://doi.org/10.1177/20578911211036943>.
- Mansfield, Harvey C. 1987. "The Modern Doctrine of Executive Power". *Presidential Studies Quarterly* 17 (2): 237-52.
- Marsh, David, David Richards, y Martin J. Smith. 2000. "Re-assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers". *Public Administration* 78 (2): 305-26. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00207>.
- Martínez, Richard. 2015. Entrevista Ecuavisa Ec. Richard Martínez. Ecuavisa. https://www.youtube.com/watch?V=UN1CloRbc_E.
- Martínez-Gallardo, Cecilia, y Petra Schleiter. 2015. "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 48 (2): 231-64. <https://doi.org/10.1177/0010414014544361>.
- Maxfield, Sylvia, y Ben Ross Schneider, eds. 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Mcnabb, David E. 2010. *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches*. 2da ed. Armonk: M.E. Sharpe.
- Moran, Raphael. 2021. "Ecuador: Moreno gobernó "para las élites empresariales". *Radio France Internationale*, 2 de junio de 2021. <https://www.rfi.fr/es/am%C3%a9ricas/20210206-ecuador-moreno-gobern%C3%B3-para-las-%C3%a9lites-empresariales>.
- Morayta, Isabel Antonieta. 2020. "Relationship between Elites: Political Capture and Corruption. The Case of Argentina (2015-2019)". *Iberoamerica*, n.º 4, 145-66. <https://doi.org/10.37656/s20768400-2020-4-07>.
- Mulgan, R. G. 1974. "A Note on Aristotle's Absolute Ruler". *Phronesis* 19 (1): 66-69.
- Navia, Patricio, y Sebastian Umpierrez de Reguero. 2021. "Creo: El ascenso y los desafíos de consolidación del partido político de derecha emergente en Ecuador (2013–2021)". *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas* 30 (1): 49-78. <https://doi.org/10.26851/RUCP.30.1.3>.

- Nercesian, Inés, y Roberto Cassaglia. 2019. “Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo”. *Telos* 21 (2): 372-400. <https://doi.org/10.36390/telos212.07>.
- Nikolajczuk, Monica. 2022. “Las derechas latinoamericanas en el Siglo XXI y su novedoso vínculo con las élites económicas. Los casos de Horacio Cartes (2013) y Mauricio Macri (2015)”. *Estudios digitales*, 49 (diciembre): 95-114. <https://doi.org/10.31050/re.vi49.39956>.
- O'Donnell, Guillermo A. 2004. “Why the Rule of Law Matters”. *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>.
- Olanescu, Alexandru. 2021. “Discretionary Power and Abuse of Power in the Activity of State Institutions”. *Curentul Juridic* 84 (80): 81-97.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- . 1986. “A Theory of the Incentives Facing Political Organizations: Neo-Corporatism and the Hegemonic State”. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 7 (2): 165-89.
- Opp, Karl-Dieter. 1992. “Micro-Macro Transitions in Rational Choice Explanations”. *Analyse & Kritik* 14 (2): 143-51. <https://doi.org/10.1515/aug-1992-0203>.
- Ospina Peralta, Pablo. 2019. “Ecuador: ¿realmente hay un “giro a la derecha”? Del correísmo al morenismo”. *Nueva Sociedad* (blog). 1 de abril de 2019. <https://nuso.org/articulo/ecuador-moreno-correa-elecciones-politica/>.
- Parrado, Salvador, y Miquel Salvador. 2011. “The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies”. *International Review of Administrative Sciences* 77 (4): 687-712. <https://doi.org/10.1177/0020852311419386>.
- Pástor Pazmiño, Carlos. 2019. *Los grupos económicos en el Ecuador: acumulación de capital y captura del estado*. 2. Ed. Quito: Ediciones La Tierra.
- Paz y Miño, Juan J. 2016. *La crisis bancaria de 1999: el retorno de la “plutocracia”*. Obtenido de <http://www.Historiaypresente.com/hyp/wpcontent/uploads/2016/11>
- Pérez, José Alejandro. 2023. “Élites económicas y puerta giratoria en Ecuador. Análisis de los gobiernos de Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso”. Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Persson, Torsten, y Guido Enrico Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Munich Lectures in Economics. Cambridge: MIT Press.
- Polga-Hecimovich, John, y Alejandro Trelles. 2016. “The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 58 (4): 56-79. <https://doi.org/10.1111/laps.12002>.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2021. *Propuesta de Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal*. <https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Ley-de-Creacio%CC%81n-de-OPORTUNIDADES-1.pdf>.
- . 2022. *Propuesta de Ley Orgánica para la Atracción de inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital*. <https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/LEY-ORGA%CC%81NICA-PARA-LA-ATRACCIO%CC%81N-DE-INVERSIONES->

FORTALECIMIENTO-DEL-MERCADO-DE-VALORES-Y-
TRANSFORMACION%CC%81N-DIGITAL.pdf.

- Presidencia Ecuador. 2014. "Correa: el neoliberalismo es una ideología disfrazada de ciencia". *Presidencia Ecuador* (blog). 24 de abril de 2014.
- Ragin, Charles C. 2007. *La Construcción de La Investigación Social: Introducción a Los Métodos y a Su Diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Raico, Ralph. 1992. "Liberalism, Marxism, and the State". *Cato Journal* 11 (3): 391-404.
- Rakner, Lise. 1996. "Rational Choice and the Problem of Institutions. A discussion of Rational Choice Institutionalism and its Application by Robert Bates". Charles Michelsen Institute. [Http://hdl.handle.net/11250/2436027](http://hdl.handle.net/11250/2436027).
- Registro Oficial. 2008. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. [Https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf).
- . 2010. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. [Https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-04/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20LA%20PRODUCCION%2C%20COMERCIO%20E%20INVERSIONES%20COPCI.pdf](https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-04/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20LA%20PRODUCCION%2C%20COMERCIO%20E%20INVERSIONES%20COPCI.pdf).
- . 2018. *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de inversiones, Generación de empleo y Estabilidad y Equilibrio fiscal*. [Https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-09/Documento_Ley-Org%C3%a1nica-Fomento-Productivo-Atracci%C3%b3n-Inversiones.pdf](https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-09/Documento_Ley-Org%C3%a1nica-Fomento-Productivo-Atracci%C3%b3n-Inversiones.pdf).
- . 2020. *Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo uso*. [Https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/02/1.-Ley-de-plasticos-R.Oficial.-21.12.2020-Comprimido.pdf](https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/02/1.-Ley-de-plasticos-R.Oficial.-21.12.2020-Comprimido.pdf).
- Revista Crisis. 2021. "Lasso: el mejor guerrero de la oligarquía". *Revista Crisis*, 2 de agosto de 2021. [Https://www.revistacrisis.com/coyuntura/lasso-el-mejor-guerrero-de-la-oligarquia](https://www.revistacrisis.com/coyuntura/lasso-el-mejor-guerrero-de-la-oligarquia).
- Ribbagen, Christina. 2011. "What Makes a Technocrat? Explaining Variation in Technocratic Thinking among Elite Bureaucrats". *Public Policy and Administration* 26 (1): 21-44. [Https://doi.org/10.1177/0952076709357979](https://doi.org/10.1177/0952076709357979).
- Roa Chejín, Susana. 2020. "Richard Martínez renunció al Ministerio de Economía y Finanzas". *GK*, 7 de octubre de 2020. [Https://gk.city/2020/10/07/renuncia-richard-martinez-ministerio-economia/](https://gk.city/2020/10/07/renuncia-richard-martinez-ministerio-economia/).
- Robinson, Edward Heath. 2013. "The Distinction Between State and Government: The Distinction Between State and Government". *Geography Compass* 7 (8): 556-66. [Https://doi.org/10.1111/gec3.12065](https://doi.org/10.1111/gec3.12065).
- Salgado Tamayo, Manuel. 2024. *Estado y desarrollo en el gobierno de Rafael Correa: 2007-2017*. Primera edición. Biblioteca de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Sartwell, Crispin. 2008. *Against The State: An Introduction to Anarchist Political Theory*. Albany: State University of New York Press.

- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, John. 2000. "Rational choice theory". En *Understanding Contemporary Society: Theories of the Present*, editado por Gary K. Browning, Abigail Halcli, y Frank Webster, 126-38. London: SAGE.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2011. "Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano".
- . 2012. "Transformación de la Matriz: Productiva Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano". https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_webtodo.pdf.
- Sheffer, Martin S. 2011. "Obama and Executive Power". En *The Barack Obama Presidency: A Two Year Assessment*, editado por John Davis, 73-104. New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230370456_6.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sotomayor Valarezo, Patricia, y Santiago Basabe-Serrano. 2023. "Cuando la lealtad ideológica sucumbe ante el pragmatismo: la ruptura entre Rafael Correa y Lenín Moreno". *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 14 (1): 1-26. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art166>.
- Tapia, Evelyn. 2018. "Industrias y Comercio Exterior ya integran un solo Ministerio". *El Comercio*, 14 de septiembre de 2018.
- Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, 169-86. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 2009. "Agenda Setting and Executive Dominance in Politics". En *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*, editado por Steffen Ganghof, Christoph Hönnige, y Christian Stecker, 13-24. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91773-3_2.
- Ulcuango, Ricardo. 2021. La CONAIE jamás apoyará a la oligarquía y neoliberalismo representado en Guillermo Lasso quien ha cogobernado con Lenín Moreno. Punto Noticias. <https://www.facebook.com/watch/?V=292869609112380>.
- Van Evera, Stephen. 2015. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9780801454455>.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. 2015. "Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva". Quito: Gobierno Nacional del Ecuador. <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/encmpweb.pdf>.
- Vicepresidencia del Ecuador. 2011. "Vicepresidente Lenín Moreno destaca 4 años de Gestión del gobierno y madurez democrática alcanzada por los ecuatorianos". 17 de enero de 2011. <https://www.vicepresidencia.gob.ec/vicepresidente-lenin-moreno-destaca-4-anos-de-gestion-del-gobierno-y-madurez-democratica-alcanzada-por-los-ecuatorianos/>.

- Vizcaino, Franz. 2019. “El pensamiento político del expresidente Rafael Correa Delgado sobre democracia”. Tesis de maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7065>.
- Weber, Max. 1981. “Politics as a Vocation”. En *From Max Weber: Essays in Sociology*, editado por Hans Gerth, 77-129. New York: Oxford University Press.
- . 2010. *Que es la burocracia?* 4ta ed. México: Ediciones Coyoacán.
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zywicki, Todd. 2015. “Rent-Seeking, Crony Capitalism, and the Crony Constitution”. *Supreme Court Economic Review* 23 (1): 77-103. <https://doi.org/10.1086/686473>.

Entrevistas

- Entrevista a burócrata del área agroindustrial, mujer, de rango medio, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 23 de mayo de 2024.
- Entrevista a burócrata del área de Calidad, mujer, rango medio, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 20 de mayo de 2024.
- Entrevista a burócrata del área de Comercio Exterior, hombre, de rango medio, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 14 de junio de 2024.
- Entrevista a burócrata del área de Inversiones, hombre, rango medio, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 22 de mayo de 2024.
- Entrevista a burócrata del área de MiPymes, hombre, rango medio bajo, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 29 de marzo de 2024.
- Entrevista a burócrata del sector industrial hombre, de rango medio, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 13 de junio de 2024.
- Entrevista a burócrata del sector industrial hombre, de rango medio bajo, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 13 de junio de 2024.
- Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Eduardo Egas, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 26 de mayo 2024.
- Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Eva García, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 28 de junio 2024.
- Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Iván Ontaneda, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 17 de marzo 2024.
- Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Julio José Prado, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 07 de mayo 2024.
- Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Pablo Campana, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 11 de abril 2024.
- Entrevista a funcionario de alto rango del periodo de Santiago León, Anaí Carolina Oñate Bolaños, Quito, 11 de abril 2024.