
Precios del petróleo y estructura del Ejecutivo durante la presidencia de Rafael Correa (Ecuador)

Prix du pétrole et structure de l'exécutif pendant le gouvernement de Rafael Correa (Équateur)

Oil prices and structure of the Executive during Rafael Correa's presidency (Ecuador)

María-Imelda Robalino y Christian De Visscher



Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/cal/14634>

DOI: 10.4000/cal.14634

ISSN: 2268-4247

Editor

Institut des hautes études de l'Amérique latine

Edición impresa

Fecha de publicación: 15 diciembre 2022

Paginación: 81-102

ISBN: 978-2-37154-154-2

ISSN: 1141-7161

Referencia electrónica

María-Imelda Robalino y Christian De Visscher, «Precios del petróleo y estructura del Ejecutivo durante la presidencia de Rafael Correa (Ecuador)», *Cahiers des Amériques latines* [En línea], 99 | 2022, Publicado el 01 marzo 2023, consultado el 19 marzo 2023. URL: <http://journals.openedition.org/cal/14634> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/cal.14634>



Creative Commons - Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional - CC BY-NC-ND 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Precios del petróleo y estructura del Ejecutivo durante la presidencia de Rafael Correa (Ecuador)

Nuestra contribución en este número especial sobre los efectos de la caída de los *commodities* en América Latina se centra en el Ecuador. Nos preguntamos si la evolución en los precios del petróleo tuvo un impacto en los cambios realizados en la estructura de la función ejecutiva durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017). Para responder, realizamos un análisis cualitativo de los textos normativos, categorizamos los cambios y construimos una base de datos que registra todos los eventos sucedidos durante el periodo de análisis. Siguiendo la teoría de la ecología poblacional, agrupamos los cambios teniendo en cuenta dos criterios, el crecimiento y el decrecimiento de las organizaciones, y observamos su relación con el entorno económico [Hannan & Freeman, 1977]. Usamos como indicador el precio promedio anual del barril de petróleo por varias razones: por la importancia histórica de este recurso en la economía nacional; porque el periodo de estudio coincide con el último auge de los *commodities* (de 2004 hasta 2014) [Creamer, 2015, p. 8-11], que se caracterizó por su magnitud, su duración y su amplitud (en productos y en países); y porque en dicho periodo los precios del petróleo fueron los más altos que se registraron desde 1916 [Torre *et al.*, 2020, p. 167].

* Institut de sciences politiques Louvain-Europe, université catholique de Louvain, Belgique. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.

** Institut de sciences solitiques Louvain-Europe, université catholique de Louvain, Belgique.

En Ecuador también aumentó la producción petrolera directa gracias a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP Petroecuador), así como a las regalías del petróleo extraído por las compañías privadas [Mejía & Albornoz, 2020, p. 239]. Incluso se modificó la relación contractual de participación en la prestación de servicios, como resultado de las reformas introducidas a la Ley de Hidrocarburos en 2010 [Orbe & Caria, 2019, p. 164; Caria, 2017, p. 135]. Este periodo de auge y caída en los precios del petróleo coincide con los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa Delgado (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017). Su llegada al poder tuvo lugar en un momento de inestabilidad política y movilización social. Siguiendo a Beatriz Zepeda [2010, p. 172], hacia 2007 la democracia ecuatoriana evidenciaba algunos signos de deterioro como: la pérdida de legitimidad de las instituciones, el desprestigio de los partidos políticos y una disminución de la capacidad decisional del Estado. Incluso la nación —como construcción simbólica— estaba debilitada. Correa agudizó deliberadamente esta situación, tornando ineludible la tarea de “refundar” el Estado. Desde el punto de vista de la administración pública, este proceso de refundación o reforma del Estado puede ser analizado desde diferentes niveles: el nivel superior concierne los cambios en el entorno cultural nacional; el segundo nivel, los cambios en el marco institucional; el tercero, los cambios organizativos o de gestión; y el último nivel, los de carácter técnico o relacionados con los procesos [Pollitt & Boukaert, 2010, p. 35-36]. Nuestra investigación se centra en el tercer nivel y la pregunta que guía este trabajo es la siguiente: ¿cómo cambió la estructura de la función ejecutiva durante el periodo de auge y caída de los precios del petróleo, correspondiente al tiempo en que gobernó Rafael Correa en Ecuador? El texto se organiza en cinco partes: 1) la revisión de la literatura especializada en los efectos económicos, políticos y de administración pública derivados de la abundancia de recursos naturales; 2) la definición del crecimiento y decrecimiento en las organizaciones; 3) la metodología utilizada; 4) una breve síntesis de los objetivos, las políticas y las estrategias propuestas por el Gobierno de Correa para cambiar la función ejecutiva ecuatoriana; y 5) la presentación de resultados con relación a su crecimiento y decrecimiento.

Los recursos naturales y sus efectos económicos, políticos y en la administración pública

La literatura que estudia los impactos económicos y políticos de la riqueza de los recursos naturales, particularmente de los extractivos, se centra en dos ideas: la maldición de los recursos (*the resource curse*) y el Estado petrolizado (*petro-state*).

En el plano económico, diversos estudios concluyen que cuanto más depende una economía de la exportación de sus recursos extractivos, menor es su tasa de crecimiento en relación con el PIB [Kahatt, 2013, p. 70]. Esta correlación



negativa fue demostrada empíricamente por Jeffrey Sachs y Andrew Warner en 1995. Los autores, que realizaron un estudio comparativo a partir de una selección de países de distintas regiones, analizaron la abundancia de minerales (medida por la importancia de las exportaciones primarias o de la producción de minerales en el PIB en 1971) y el crecimiento económico a largo plazo (medido por los cambios en el PIB per cápita entre 1970 y 1989) [Papyrakis, 2017, p. 177]. Una explicación muy utilizada por la literatura para justificar la hipótesis de la maldición de los recursos, en particular para explicar los efectos que en una economía abierta provocan las fases de expansión (*booms*) de algunos recursos sobre los demás sectores, es la enfermedad holandesa [Cori & Monni, 2014, p. 4]. El argumento es que por el aumento de las exportaciones de un determinado recurso se genera una cierta apreciación del tipo de cambio real de la moneda de un país, lo que termina perjudicando a otros sectores de la economía, que pierden competitividad; incluso se genera una presión hacia la desindustrialización [Caria, 2017, p. 129].

No existe consenso en la literatura respecto a la maldición de los recursos. De hecho, en varios estudios críticos se contrasta la generalización de la hipótesis con condiciones particulares, como los tipos de recurso o la calidad institucional [Papyrakis, 2017, p. 178]. Esta falta de consenso puede ser observada en el metaanálisis que Havranek y otros autores [2016] hicieron de la literatura empírica que en las dos últimas décadas ha estudiado el efecto de los recursos naturales en el crecimiento económico. Los autores identificaron 43 estudios econométricos que reportan 605 estimaciones de regresión del efecto de dichos recursos. Del total de estimaciones, el 40 % son negativas y estadísticamente significativas, el 40 % son insignificantes y aproximadamente el 20 % son positivas y estadísticamente significativas. Por ejemplo, en el caso específico del Ecuador, el estudio realizado por Sara Caria sobre la diversificación productiva concluye que no existe evidencia suficiente sobre el efecto negativo de la dependencia del petróleo y, aunque las dos variables están empíricamente asociadas, no se puede establecer una relación causal entre ellas [2017, p. 144]. En el mismo plano económico, la literatura reciente resalta o bien el papel de las instituciones como agentes mediadores que amplifican o moderan los efectos de la maldición de recursos, o bien las consecuencias negativas que dicha maldición tiene sobre ellas [Corrales *et al.*, 2020, p. 2]. Esto último porque los recursos naturales pueden debilitar las instituciones que están a favor del desarrollo por varias razones, por ejemplo, al fomentar la búsqueda de rentas y la corrupción, al reducir la responsabilidad democrática o provocar la conflictividad social [Papyrakis, 2017, p. 177]. Esta segunda visión nos remite al concepto de Estado petrolizado, pensado desde la ciencia política. Terry Lynn Karl denomina “petro-states” a los países ricos en reservas de petróleo y cuyas economía, política e instituciones están a tal punto petrolizadas que el auge y la caída de los precios internacionales del petróleo

configuran el Estado y la vida cotidiana de los ciudadanos [cit. en Lyall & Valdivia, 2019, p. 2]. La petrolización de las instituciones tiene múltiples consecuencias. Javier Corrales y otros autores [2020, p. 2], en un ejercicio de simplificación, las agrupan en tres grandes categorías: a favor de la democracia, cuando el petróleo actúa como agente modernizador; en contra de la democracia, cuando se fomenta la corrupción y el clientelismo; y hacia la autocratización del ejercicio del poder, por acrecentar la coercitividad y la cooptación e inclusive retrasar las transiciones democráticas. Para Sebastián Mazzuca [2012], el “envenenamiento institucional” causado por el petróleo puede afectar al Estado en sí mismo, a la forma de acceder al poder o al ejercicio de este. En el primer caso, hablamos de pretorianización, es decir, del conflicto violento derivado de la distribución de los beneficios obtenidos en los periodos de auge. Este efecto, particularmente presente en el continente africano, no se produjo en América Latina, donde, al contrario, el *boom* petrolero permitió mayor gobernabilidad [Kahatt, 2013, p. 62-69]. En relación con el acceso al poder, se produce la autocratización porque existe menos competencia, hay un boicot contra la oposición o el acceso es menos inclusivo. Finalmente, cuando el ejercicio del poder se caracteriza por la ausencia de frenos y contrapesos, ocurre la hegemonización. Para el autor, este efecto fue evidente en los casos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, donde el Legislativo cedió al Ejecutivo el manejo de la economía nacional y se desactivaron los mecanismos horizontales de control ejercidos por los propios parlamentarios, los jueces y los auditores. Además, en los cuatro países se observó una frecuente activación de mecanismos verticales de rendición de cuentas y la consecuente ratificación del Gobierno por parte del electorado. A este fenómeno el mismo Mazzuca [2012] lo denomina “hegemonía plebiscitaria”. En América Latina, la petrolización de los Estados también ha sido utilizada para caracterizar el “giro a la izquierda” en el continente y los Gobiernos de esa época. Si bien existe un consenso con respecto a la existencia de dos izquierdas, las razones de esta distinción son diversas. Con relación al tema que nos ocupa, Kurt Weylan [2009] considera que, en el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia, el factor crucial fue la bonanza de los recursos naturales y sus consiguientes rentas, lo que permitió acentuar la visión antineoliberal y el radicalismo de la izquierda. Por el contrario, en los países no rentistas y con una mejor calidad institucional, como Brasil, Uruguay o Chile, la izquierda se ajustó a la economía de mercado y a la democracia representativa. Por otro lado, los Gobiernos favorecidos con el incremento de las rentas dieron origen a una segunda categoría conceptual: el populismo rentista. Para Egil Matsen y otros autores, el petropopulismo es el uso excesivo de los ingresos de los recursos naturales para comprar apoyo político [2016, p. 1]. Mazzuca, por su parte, lo describe como “un nuevo tipo de coalición socio-política basada en la incorporación económica de los sectores informales y financiada por las ganancias extraordinarias de las exportaciones



de recursos naturales” [2012, p. 3]. Los Gobiernos de estos países prometieron devolver al pueblo las rentas originadas por el petróleo a través del incremento del gasto público en bienestar, infraestructura y capital humano, en el marco de un modelo de desarrollo inclusivo impulsado por el Estado [Lyall & Valdivia, 2019, p. 3]. Maristella Svampa, a su vez, propone el concepto de “Consenso de los *Commodities*”:

[...] “Consenso de los *Commodities*” subraya el ingreso en un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas [2013, p. 130-131].

En el ámbito de la administración pública, la literatura sobre estas cuestiones es menor. Sin embargo, puede constatar un consenso alrededor de la existencia de un fenómeno cíclico de crecimiento y decrecimiento del Estado en los periodos de auge y caída de los precios del petróleo [Seghezze & Pittaluga, 2018]. Con respecto al caso de Ecuador, John Polga-Hecimovich afirma:

La administración pública [...] nunca ha sido mayor que entre 2007 y 2017 [...] y el número de ministerios y otras agencias se dispararon a 28 y 152, respectivamente [...]. De hecho, el gabinete se duplicó en tamaño entre 2007 y 2017, de 16 ministerios y tres secretarías a 28 ministerios y once Secretarías [2019, p. 102-103].

El mismo autor, en un trabajo en coautoría con Francisco Sánchez, argumenta que el incremento en el tamaño y la capacidad del Estado durante la presidencia de Rafael Correa en Ecuador fue una de las condiciones necesarias para el cambio económico y social posneoliberal propuesto por el régimen. Otras condiciones fueron el aumento en los ingresos del Gobierno (por el petróleo), el uso extensivo del marco normativo para fomentar el intervencionismo del Ejecutivo y la centralidad de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el diseño de políticas públicas [Sánchez & Polga-Hecimovich, 2019]. A similares conclusiones llegaron Carol Jara y Sebastián Umpierrez [2014], quienes observaron un incremento en las estructuras orgánicas del Ejecutivo, que pasaron de 59 en 1998 a 123 en 2008. Por su parte, Santiago Basabe-Serrano y otros autores, en un estudio de mayor alcance temporal sobre los gabinetes ministeriales, enfatizan su vertiginoso crecimiento desde 2007, año a partir del cual el número de ministerios pasó de 15 a 29 [2018, p. 192]. Esta literatura presenta algunas limitaciones. La primera está relacionada con los resultados, puesto que no existe uniformidad en las cifras, que incluso difieren en las publicaciones de un mismo autor. Una posible explicación sobre esta diversidad

de datos es la falta de identificación de las fuentes de información y de descripción de la metodología aplicada (a excepción de Basabe-Serrano *et al.* [2018]). La segunda limitación concierne el horizonte temporal de análisis, que en el caso de Jara y Umpierrez llega solamente al año 2008 y, aunque los otros estudios son más amplios, se concentran en los años de auge del precio del petróleo o presentan el periodo 2007-2017 de manera uniforme. Finalmente, en el plano conceptual, esta literatura utiliza como indicador el tamaño del Estado, específicamente el número de ministerios por año. Esta elección, si bien explica una parte de los cambios habidos en la función ejecutiva ecuatoriana, no muestra lo sucedido en las diferentes organizaciones que la conforman. Desde otra perspectiva, nuestra investigación se enfoca en los tipos de cambio realizados en las organizaciones que conforman la función ejecutiva —y no en su tamaño. Estos cambios, de acuerdo con la teoría de la ecología poblacional, evidencian el crecimiento o el decrecimiento de las organizaciones. Nos preguntamos, entonces, si la evolución en los precios del petróleo tuvo impacto en los cambios organizativos realizados durante la administración de Rafael Correa (2007-2017). Siguiendo la literatura revisada, nuestra hipótesis es que la naturaleza de los cambios depende de la evolución del precio del petróleo.

El crecimiento y decrecimiento en las organizaciones

Desde la sociología de las organizaciones se han formulado varias propuestas teóricas para describir y explicar el cambio. Siguiendo a Andrew Van de Ven y Marshall Poole, dichas propuestas se pueden agrupar en cuatro escuelas de pensamiento: teleológica, ciclo de vida, dialéctica y evolución. Las teorías teleológicas afirman que el cambio es planificado, es decir, es un estado final deseado al que deberá llegar la organización [Van de Ven & Poole, 1995, p. 516]. Las teorías del ciclo de vida describen el cambio como un hecho regulado por una secuencia sucesiva de etapas, como el nacimiento, el desarrollo, la madurez y el término [Poole & Van de Ven, 2004, p. 376]. La dialéctica, por su parte, considera el cambio como el resultado del conflicto entre entidades opuestas [Van de Ven, 2013, p. 613]. Finalmente, las teorías evolutivas se concentran en las poblaciones de organizaciones que compiten entre sí por recursos escasos [Van de Ven, 2013, p. 614]. Al igual que en la evolución biológica, para estas últimas teorías el cambio en las organizaciones es un ciclo continuo de variación (creación, crecimiento), selección (competencia, supresión, decrecimiento) y retención (selección, permanencia) [Van de Ven & Poole, 1995, p. 518]. Nuestra investigación se enmarca en la escuela evolutiva, en particular en la ecología poblacional. Para esta teoría, el cambio es un proceso colectivo de selección que opera en la esfera de la



población (y no de manera individual)¹ y que implica competencia en un contexto de recursos limitados [Hanan & Freeman, 1977, p. 933; Salimath & Jones, 2011, p. 875]. La selección de esta teoría se justifica por varias razones. En primer lugar, porque el análisis se centra en las poblaciones de organizaciones que, como en el caso de la función ejecutiva ecuatoriana, pueden ser un sistema de organizaciones cuyos límites están definidos por instituciones [Hanan & Freeman, 1977, p. 935-936]. En segundo lugar, por la importancia del contexto para comprender el cambio en las organizaciones, lo que demanda, además, el análisis de sus entornos [Aldrich, 1979, p. 57]. En tercer lugar, como ya se mencionó, para la ecología poblacional el cambio organizacional ocurre en la esfera de la población y se manifiesta a través de su crecimiento (nacimientos o creaciones) y decrecimiento (muertes o supresiones) [Salimath & Jones, 2011, p. 875; Wang, 2009]. Entonces, cuando una organización crece, aumenta el grado de diferenciación de las unidades que la componen, ya sea con relación a las tareas que desarrollan o con respecto al nivel jerárquico que ocupan y, por tanto, se vuelve más especializada. En el decrecimiento ocurre lo contrario, puesto que las unidades se reducen y las tareas se centralizan [Baker & Cullen, 1993, p. 1254], tal como se observa en el estudio de Külli Sarapuu [2012] sobre los cambios en la estructura administrativa del Gobierno de Estonia durante los veinte años de desarrollo poscomunista. El autor, primero, codifica los eventos de cambio en cada organización y, luego, identifica el impacto de ese cambio en la estructura administrativa en su conjunto en términos de especialización o desespecialización. Al igual que el estudio de Sarapuu, nuestra investigación se preocupó en un primer momento por categorizar los cambios en la estructura de la función ejecutiva ecuatoriana durante el periodo 2007-2017 [De Visscher & Robalino, 2018]. Como se explica en el apartado dedicado a la metodología, a partir del análisis temático de los textos normativos identificamos veinte cambios (o códigos) y seis categorías, los cuales se enlistan en la siguiente tabla y se definen en el Anexo 1.

TABLA 1. CATEGORIZACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO

Cambios en el ciclo de vida		
<i>Creación</i>	<i>Supresión</i>	<i>Sucesión</i>
Creación pura	Supresión pura	
Creación por separación	Supresión por absorción	
Creación por división	Supresión por división	
Creación por fusión	Supresión por fusión	
Creación por conversión	Supresión por remplazo	
Creación por remplazo		

1. El enfoque en las poblaciones distingue a la teoría de la ecología poblacional de otras que explican los cambios por razones medioambientales, pero que se concentran en una organización en particular, como la teoría de la contingencia estructural [Aldrich, 1979, p. 57].

Cambios en la posición de las unidades		
<i>Nivel horizontal</i>	<i>Nivel vertical</i>	<i>Coordinación</i>
Separación	Cambio de nivel administrativo	Funciones de coordinación suplementarias
Absorción	Nueva unidad bajo tutela (adscripción)	Nueva unidad de coordinación
Transferencia de funciones	Nueva organización superior	Nuevo grupo interorganizacional

Para este artículo, agrupamos estos cambios en tres categorías: crecimiento, decrecimiento y otros. Adicionalmente, en el análisis descriptivo, utilizaremos otras características, como el tipo de organización, la función que realizan y el sector de la política pública al que pertenecen. A continuación, definimos cada uno de estos conceptos.

El cambio: es toda modificación realizada por ley o por decreto presidencial en las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo con respecto a su ciclo de vida, su posición vertical u horizontal o su coordinación con otras organizaciones.

El crecimiento de la función ejecutiva: en relación con el ciclo de vida, agrupa todas las formas de creación de organizaciones (pura, por separación, por división, por fusión, por conversión y por remplazo). En la categoría correspondiente a los cambios en el nivel horizontal se incluye la separación, que registra la división —sin supresión— de una organización existente para crear una o más unidades nuevas [Hardiman, 2014, p. 16]. Finalmente, se incorpora la creación de una organización cuyo único o principal propósito es coordinar decisiones y acciones en un sistema interorganizacional [Alexander, 1995, p. 153].

El decrecimiento de la función ejecutiva: respecto al ciclo de vida de las organizaciones, comprende todas las formas de supresión (pura, por absorción, por división, por fusión y por remplazo), así como la sucesión, que describe la transferencia de competencias, derechos y obligaciones de una organización suprimida a una organización existente. En relación con la coordinación, incluye la asignación de funciones de coordinación a una organización existente [Alexander, 1995, p. 177].

Otros cambios en la función ejecutiva: este último grupo comprende los cambios realizados tanto a nivel horizontal (funciones) como a nivel vertical (jerarquía), entre ellos, la transferencia de funciones, el cambio de nivel y el surgimiento de una nueva organización de control, de una nueva organización controladora y de un nuevo grupo interorganizacional.

Tipo de organización: de acuerdo con la clasificación de Vidar Rolland y Paul Ronnes [2010] y con las formas de las entidades que integran la función ejecutiva ecuatoriana, se identifican diversas modalidades de organizaciones, como presidencia y vicepresidencia, ministerios, servicio civil, empresas estatales, fundaciones gubernamentales y mecanismos de coordinación.



Tipo de función: basándose en la tipología de Patrick Dunleavy [1989] y en las atribuciones de la función ejecutiva ecuatoriana, se proponen varias funciones, como la formulación de políticas, la regulación, la coordinación, la provisión de bienes y servicios, las operaciones de mercado, el soporte al Gobierno y la evaluación.

Sector de políticas públicas: para esta categoría se utilizó la clasificación de las funciones de gobierno (COFOG) propuesta por Naciones Unidas, que identifica diez sectores de política pública, y se adicionó uno más, denominado intersectorial.

Metodología

La ecología poblacional identifica dos conceptos claves: el cambio en las organizaciones y la relación con su entorno. En nuestra investigación se observó el entorno económico a partir de la evolución del precio del petróleo. Para ello, utilizamos los promedios anuales del 2007 al 2017, disponibles en la publicación de Jorge Orbe y Sara Caria [2019]. La población de organizaciones que estudiamos es la función ejecutiva ecuatoriana, conformada por la presidencia, la vicepresidencia, las secretarías nacionales, los ministerios de coordinación, los ministerios sectoriales, las secretarías técnicas, los institutos y las agencias [Gobierno Nacional de la República de Ecuador, 2017, p. 34]. Para mapear los cambios ocurridos en esta población durante el periodo 2007-2017, utilizamos como fuente de información los textos normativos, realizamos un análisis inductivo del corpus documental, elaboramos una categorización y registramos todos los cambios en una base de datos. Los textos normativos se obtuvieron de los archivos digitales de los sitios web de la Presidencia de la República (decretos) y de la Asamblea Nacional (leyes). En total, identificamos 466 documentos en los que se disponían cambios en las organizaciones del Ejecutivo. Este corpus documental fue sometido a un análisis temático manual [Gibson & Brown, 2009] mediante la aplicación de las técnicas de codificación abierta (línea por línea) y codificación axial (relaciones entre códigos) de la teoría fundamentada [Strauss & Corbin 2002; Requena *et al.*, 2006; Lejeune, 2014]. También nos servimos de la comparación teórica [Strauss & Corbin, 2002, p. 86-89], con estudios similares desarrollados en Noruega, Irlanda, Hungría, Estonia y Lituania [De Visscher & Robalino, 2018, p. 3]. Como resultado de este análisis, obtuvimos dos productos. El primero es una categorización de los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo, conformada por veinte códigos y seis categorías. El segundo es una base de datos que registra todos los eventos ocurridos durante el periodo 2007-2017 (559 observaciones en total) y que contiene información referente al tipo de organizaciones, la función que realizan y el sector de la política pública al que pertenecen. Más adelante presentamos el análisis descriptivo de estos datos.

El cambio en la función ejecutiva ecuatoriana: objetivos políticos y estrategias

La reforma del Estado, y en particular de la función ejecutiva ecuatoriana, fue un tema constante en la agenda de gobierno de Rafael Correa. En su primer plan electoral, el expresidente propuso cinco ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador. El primero, denominado “Revolución constitucional y democrática”, implicaba una reforma política a través de una asamblea nacional constituyente que, entre otros objetivos, buscaba los siguientes:

[la] Reestructuración y fortalecimiento de las entidades financieras, ministerios y empresas públicas, conforme las exigencias de una sociedad moderna que requiere eficiencia pero también efectividad y sobre todo cumplir con su papel de defender el bien público en el corto y largo plazo e impulsar el desarrollo de la sociedad [Movimiento PAIS, 2006, p. 22].

Tras la victoria electoral, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, con doce objetivos, siendo el último “Reformar el Estado para el bienestar colectivo”. El principio que guiaba este objetivo era el cambio de un modelo de desarrollo neoliberal a otro centrado en el ser humano y en la búsqueda del *sumak kawsay* o del buen vivir. Para lograrlo, era necesario “poner en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional. Desde recuperar las capacidades de regulación hasta diseñar un modelo de gestión descentralizado y participativo, pasando por estructurar un servicio civil eficiente basado en la meritocracia” [Senplades, 2007, p. 278]. En el plano operativo, sobre el cambio en la estructura de la función ejecutiva, se formularon una política y dos estrategias para su implementación. La primera estrategia pretendía establecer un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, mientras que la segunda se centraba en la elaboración de una matriz de competencias que definía las funciones y las atribuciones de cada una de las funciones del Estado y de los diferentes niveles de gobierno [Senplades, 2007, p. 278]. La aprobación por referéndum de la nueva Constitución de la República del Ecuador implicó un nuevo proceso electoral en 2008 y la consiguiente reelección de Rafael Correa. En el segundo Plan Nacional de Desarrollo (PND), se describe el proceso de reforma realizado en la función ejecutiva durante los dos primeros años de gobierno (2007-2009) y, en ese contexto, se formuló una política específica, referente al cambio en la estructura de la función ejecutiva, con un objetivo claro: “Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación”. Para tal efecto, se plantearon varias estrategias, entre las que destacan las siguientes: a) profundizar el proceso de reforma de las entidades e instituciones de la función ejecutiva; b) implementar reformas organizativas

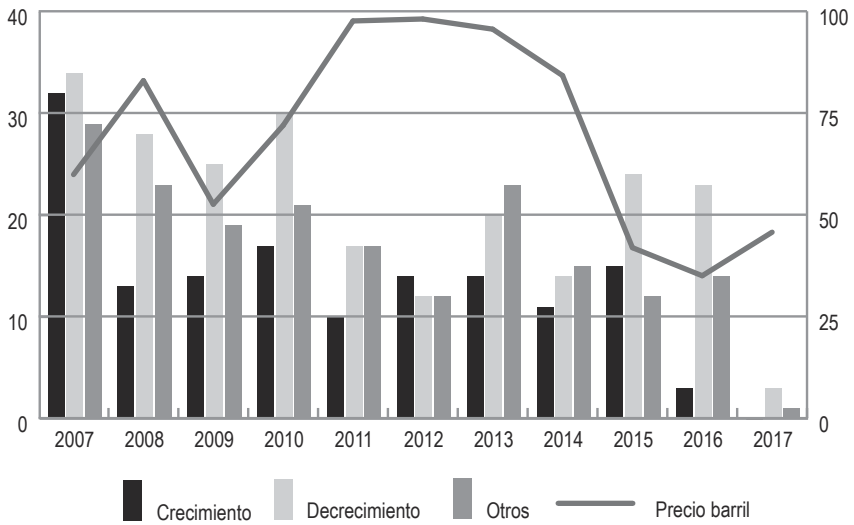


en articulación con el modelo de gestión desconcentrado, descentralizado e intercultural; c) formular proyectos de ley en materia orgánica administrativa y de recuperación del papel planificador, regulador y de control del Estado [Senplades, 2009a, p. 362]. Finalmente, en el tercer PND, correspondiente al periodo 2013-2017, consta la reforma del Estado como primer objetivo, con la cual se busca “consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”. Sus políticas y estrategias están dirigidas principalmente hacia la descentralización y la participación ciudadana. En lo referente al cambio en la estructura de la función ejecutiva, encontramos las siguientes: a) afirmar el carácter público de las entidades estatales; b) consolidar la institucionalidad para la construcción de la sociedad del conocimiento y la transformación de la matriz productiva; c) optimizar la institucionalidad de la función ejecutiva; d) mejorar los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial [Senplades, 2013, p. 99]. Los resultados de la implementación de cada uno de los PND fueron recopilados en documentos oficiales, así como en los informes anuales del presidente de la República a la nación, presentados ante en el Legislativo. Sobre los cambios en la estructura de la función ejecutiva, encontramos algunas referencias en estos textos [Senplades, 2008, 2009b, 2011a, 2011b]. Sin embargo, no existe un estudio que los cuantifique y describa, de ahí la relevancia de nuestra investigación.

Crecimiento y decrecimiento del Ejecutivo en Ecuador durante el gobierno de Correa

En respuesta a nuestra pregunta de investigación, encontramos que la creación y la supresión de organizaciones de la función ejecutiva ecuatoriana durante el periodo de análisis no siguió la evolución del precio del petróleo. De hecho, durante los años 2011, 2012 y 2013, cuando el barril tenía un costo superior a los 95 USD, se realizaron 38 cambios de crecimiento en total, cifra similar a la del año 2007, cuando se registró un precio por barril inferior a los 60 USD. Tampoco podemos afirmar que hubo un decrecimiento de los cambios con la caída de los precios, pues los tres periodos presentan cifras muy similares. Sin embargo, en los tres últimos años (2015, 2016 y 2017) ocurrieron más supresiones que creaciones. Estas cifras evidencian que los cambios en la función ejecutiva ecuatoriana realizados durante el gobierno de Rafael Correa no se explican por factores exógenos, en este caso, por el entorno económico. De este modo, los resultados de nuestro análisis nos obligan a considerar otros factores explicativos, como los objetivos políticos del Gobierno [Peters, 1992, p. 201-202] plasmados en los PND.

GRÁFICO 1. TOTAL DE CAMBIOS POR AÑO



Fuente: datos de los autores y datos petroleros de Jorge Orbe y Sara Caria [2019].

La tabla 2 muestra que el número total de cambios disminuyó con el paso del tiempo. De hecho, la función ejecutiva creció menos de un periodo presidencial a otro y en los tres su decrecimiento fue constante. La categoría “Otros” representa el 33 % del total, es decir, 3.3 de cada 10 cambios tuvieron por finalidad reordenar la distribución del trabajo y las jerarquías de las estructuras internas del Ejecutivo y, por tanto, no implicaron su crecimiento o su decrecimiento.²

2. Entre estos cambios, se encuentran los siguientes: a) las transferencias de funciones por una redefinición de la política pública, como en el caso de los asuntos de inmigración, que pasaron del Ministerio del Interior al de Relaciones Exteriores (Decreto 1124, de 4 de mayo de 2012); b) el tutelaje de organizaciones por parte de ministerios para fortalecer su rectoría en el sector, como sucedió con la adscripción al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Unidad Transitoria de Gestión para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social (Decreto 748, de 14 de noviembre de 2007); c) la asignación de funciones de coordinación, como en el caso del cambio de matriz productiva, que se asignó a la Vicepresidencia durante el tercer mandato de Correa (Decreto 1505, de 6 de mayo de 2013).



TABLA 2. CAMBIOS POR PERIODO DE GOBIERNO

		Tipos de cambio			Total
		Crecimiento	Decrecimiento	Otros	
Periodo presidencial	P1	56	79	68	203
	P2	49	80	60	189
	P3	38	71	58	167
Total		143	230	186	559

Fuente: datos de los autores.

Los cambios con relación a la planificación nacional

Al observar nuestros resultados a la luz de la planificación nacional, constatamos que guardan relación con los objetivos, las políticas y las estrategias planteadas para reformar la función ejecutiva en cada uno de los periodos presidenciales. En el primero de ellos (2007-2009) se realizaron 203 cambios. De estos, el 27.5 % tendía al crecimiento de la función ejecutiva, el 39 % a su decrecimiento y el 33.5 % a otros cambios. Esta distribución porcentual concuerda con la propuesta de elaborar una matriz de competencias prevista en el (PND) del 2007, puesto que para elaborar este instrumento se debió determinar las organizaciones que conformaban la función ejecutiva e identificar su función. Mediante este ejercicio se encontraron varias organizaciones “paraministeriales” con vínculos directos con la Presidencia de la República, que debilitaban la capacidad de dirección de los ministerios y duplicaban sus competencias o se traslapaban con ellas [Senplades, 2008, p. 8-9]. De ahí su eliminación (decrecimiento) y la transferencia de funciones (otros cambios) a las organizaciones correspondientes. En lo que respecta al crecimiento, observamos la creación de nuevos ministerios sectoriales (como el Ministerio de Cultura y Patrimonio o el Ministerio de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información, por ejemplo) y de otros sin cartera, responsables exclusivamente de coordinar un área de la política pública. La implementación e incluso la profundización del proceso de reforma de las organizaciones de la función ejecutiva continuó en el segundo mandato presidencial (2009-2013), según lo planificado en el PND. De los 189 cambios realizados, 80 fueron de decrecimiento, producto de la reorganización de varios sectores de la política pública, como los relacionados con el deporte, el agua, las cooperativas, el desarrollo infantil y la migración, entre otros. Respecto a los cambios de crecimiento, observamos que varios guardan relación con la “Política 12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación” [Senplades, 2009a, p. 364], ya que corresponden a la creación —por conversión— de empresas públicas, antes sociedades anónimas de las cuales el Estado ecuatoriano era el único o el mayor propietario. Finalmente, con relación

al tercer periodo (2013-2017), observamos que “la optimización” de la función ejecutiva, propuesta por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades, 2013, p. 99], terminó llevándose a cabo, puesto que los cambios de decrecimiento llegaron al 42 %, en tanto que los de crecimiento solo alcanzaron un 23 %. Por un lado, se crearon nuevas empresas públicas, incluso ministerios (el Ministerio de Minas, por ejemplo), y, por otro lado, se suprimieron varias organizaciones que prestaban soporte a la función ejecutiva (como el Instituto Nacional de la Meritocracia o el Instituto Nacional de Preinversión).

Los cambios con relación a las características de la población

Sobre el tipo de organización, observamos que los ministerios fueron los que experimentaron la mayor cantidad de cambios, seguidos de las agencias y los mecanismos de coordinación. Respecto a las empresas públicas, constatamos que los cambios se orientaron más a su crecimiento, hecho que empíricamente demuestra una mayor participación del Estado en el mercado como operador económico, así como un deseo de desconcentrar las funciones del Ejecutivo, según lo previsto en los PND.

TABLA 3. CAMBIOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN

		Tipos de cambio			Total
		Crecimiento	Decrecimiento	Otros	
Tipos de organización	Presidencia-Vicepresidencia	0	8	4	12
	Ministerios	32	79	99	210
	Agencias	65	87	33	185
	Empresas públicas	33	13	2	48
	Mecanismos de coordinación	13	43	48	104
Total		143	230	186	559

Fuente: datos de los autores.

En la tabla 4 puede verse que en la función de “formulación de políticas” se observa el mayor número de reformas. Este resultado está relacionado con el anterior, porque tal es el papel de los ministerios. También destacan el fortalecimiento de la coordinación y la creación de organismos de apoyo al Gobierno.



TABLA 4. CAMBIOS POR TIPO DE FUNCIÓN

		Tipos de cambio			Total
		Crecimiento	Decrecimiento	Otros	
Tipos de funciones	Formulación de políticas	21	66	92	179
	Regulación	10	14	14	38
	Coordinación	27	75	45	147
	Provisión bienes/servicios	24	34	20	78
	Operador de mercado	25	8	1	34
	Soporte al Gobierno	35	33	14	82
	Evaluación	1	0	0	1
Total		143	230	34	559

Fuente: datos de los autores.

Finalmente, en relación con el sector de la política pública, la mayoría de los cambios se realizaron en el ámbito económico, que abarca las siguientes áreas: asuntos económicos, comerciales y laborales generales; agricultura, silvicultura, pesca y caza; combustible y energía; minería, fabricación y construcción; transporte; comunicación; y otras industrias.

TABLA 5. CAMBIOS POR SECTOR DE LA POLÍTICA PÚBLICA

		Tipos de cambio			Total
		Crecimiento	Decrecimiento	Otros	
Sectores de la política pública	Servicio público	17	31	24	72
	Defensa	3	7	4	14
	Orden público	5	14	11	30
	Economía	58	65	49	172
	Ambiente	4	4	5	13
	Vivienda	8	12	9	29
	Salud	6	4	1	11
	Cultura/Recreación	5	5	7	17
	Educación	7	9	7	23
	Social	6	19	13	38
	Intersectorial	24	60	56	140
Total		143	230	186	559

Fuente: datos de los autores.

Conclusiones

Habiéndonos servido de los conceptos de crecimiento y decrecimiento de las organizaciones propuestos por la ecología poblacional, así como de las técnicas de codificación abierta y axial de la teoría fundamentada, categorizamos y registramos todos los cambios ocurridos en la estructura de la función ejecutiva durante el gobierno de Rafael Correa. Como resultado, encontramos que la función ejecutiva no creció más durante los tres años en que se registró el valor promedio anual más alto por barril de petróleo. Antes bien, se constató un crecimiento en el 2007, cuando el precio de dicha materia prima era inferior. Tampoco podemos afirmar que la función ejecutiva decreció con la caída de los precios del petróleo, pues en los tres periodos presidenciales las cifras son muy similares. No obstante, en los tres últimos años de gobierno de Rafael Correa (2015, 2016, 2017), el número de organizaciones suprimidas superó a las creadas. Los resultados de nuestra investigación, basados en este análisis empírico, contrastan con dos ideas presentes en la literatura: el carácter cíclico del aumento o la disminución del tamaño del Estado en función de los precios del petróleo [Seghezze & Pittaluga, 2018] y la naturaleza “petropopulista” de las reformas [Matsen *et al.*, 2016; Mazzuca, 2012; Lyall & Valdivia, 2019]. En el caso ecuatoriano, los cambios realizados en la función ejecutiva no siguieron la evolución de los precios del petróleo ni se caracterizaron exclusivamente por su expansión durante los años de auge o por su contracción en los periodos en que los precios cayeron. De hecho, el 33 % de los cambios realizados durante los diez años de gobierno de Rafael Correa respondían a otros intereses: buscaban reordenar la distribución del trabajo y las jerarquías internas. Estos resultados no implican una negación de las teorías de la maldición de los recursos y sus posibles efectos sobre la economía, la política o la administración pública ecuatoriana. Simplemente, en el caso particular de la función ejecutiva, observamos que los cambios guardan más relación con los objetivos de desarrollo que con los precios del petróleo. Una lectura similar se podría realizar desde las teorías de las organizaciones, porque si bien existió un contexto de competencia, por disminución de recursos, el cambio en las estructuras de la función ejecutiva no siguió una lógica predeterminada (variación, selección y retención), como postula la teoría de la ecología poblacional. Al contrario, el cambio se desarrolló de acuerdo a los objetivos políticos del Gobierno, plasmados en los PND. Dicho de otro modo, fue un cambio más de tipo teleológico que evolucionista. En este sentido, valoramos la contribución de la ecología poblacional para mapear los cambios, pero reconocemos sus limitaciones para explicar el caso ecuatoriano frente a otras teorías como las teleológicas o incluso aquellas más relacionadas con la agencia. Pueden destacarse dos contribuciones de nuestra investigación. La primera es teórica y corresponde a la definición y la operacionalización del



cambio en la función ejecutiva. Al respecto, la literatura utiliza como indicador el tamaño del Estado, específicamente el número de ministerios por año. Nuestra investigación se enfoca en los tipos de cambio realizados en las organizaciones que la conforman. Estos cambios pueden afectar su ciclo de vida, como sugiere la ecología poblacional, pero también las tareas que realizan, la posición que ocupan o su papel de coordinación con otras unidades. La segunda contribución es empírica y consiste en la construcción de una base de datos que codifica y registra todos los cambios ocurridos en el periodo 2007-2017, puesto que, en Ecuador, a diferencia de lo que sucede en otros países como Irlanda o Noruega [De Visscher & Robalino, 2018], no existe ningún registro, publicación o recopilación de los cambios en las estructuras de la función ejecutiva. La investigación también presenta ciertas limitaciones. Por un lado, el periodo de análisis, aunque se justifique desde el punto de vista político, porque corresponde a los tres mandatos presidenciales de Correa, desde una perspectiva económica puede resultar muy corto para identificar los impactos de la caída de los precios del petróleo en la administración pública a mediano y largo plazo. Por ejemplo, en un análisis más amplio, se podría haber incluido el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), que justamente se caracterizó por el decrecimiento de la función ejecutiva [Vásconez & García, 2021]. Por otro lado, el estudio podría enriquecerse si se utilizan otros indicadores de crecimiento o decrecimiento del Estado, como el presupuesto o el número funcionarios públicos [O'Leary, 2015, p. 1333].

Finalmente, deseamos destacar la relevancia que ha tenido este estudio en nuestras investigaciones. En el análisis empírico evidenciamos que al final del tercer período presidencial de Rafael Correa hubo un decrecimiento en la estructura de la función ejecutiva, lo que implicó la supresión de varias organizaciones, muchas de las cuales fueron creadas por el mismo Gobierno. Esto constituye el tema de nuestra investigación actual.

ANEXO 1. DEFINICIONES DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

Cambio	Definición
Creación pura	La creación de la organización no tiene conexión con otras unidades, es decir, carece de una organización precedente [Hardiman, 2014, p. 16].
Creación por separación	Utilización de las partes de una organización existente para crear una o más organizaciones nuevas, sin que implique la eliminación de la primera [Rolland & Roness, 2009, p. 16].
Creación por división	Creación de una o más unidades como producto de la división de una organización existente que se suprime [Rolland & Roness, 2009, p. 22].
Creación por fusión	Dos o más organizaciones se combinan en una nueva. Las unidades combinadas dejan de existir [Hardiman, 2014, p. 17].
Creación por conversión	Cambio de una figura jurídica privada (empresa privada, fundación o corporación propiedad del Estado) por otra prevista en la esfera administrativa pública. El objeto original de la organización se conserva, pero se modifica la ley que la rige.

Cambio	Definición
Creación por remplazo	Creación de una organización para remplazar otra existente. La nueva organización se diferencia sustancialmente de la anterior porque su alcance es más amplio, tiene nuevas competencias o su forma organizativa es diferente.
Supresión pura	La eliminación de una organización no tiene relación con la creación de otra.
Supresión por absorción	La organización se suprime y es absorbida por otra unidad existente [Rolland & Roness, 2009, p. 25].
Supresión por división	Eliminación de una organización a causa de su división en dos o más unidades nuevas [Rolland & Roness, 2009, p. 25].
Supresión por fusión	Supresión de dos o más unidades como resultado de su fusión para crear una nueva unidad [Rolland & Roness, 2009, p. 25].
Supresión por reemplazo	La organización es suprimida y reemplazada por una nueva. La nueva organización se diferencia sustancialmente de la anterior porque su alcance es más amplio, tiene nuevas competencias o su forma organizativa es diferente.
Absorción	Una unidad existente absorbe otra igualmente existente [Rolland & Roness, 2009, p. 25].
Separación	División sin supresión de una organización existente para crear una o más unidades nuevas [Hardiman, 2014, p. 16].
Transferencia de funciones	Transferencia de funciones de una organización a otra.
Cambio de nivel	Promoción de una organización a un nivel superior jerárquico.
Nueva unidad bajo control	Una organización (principal) debe supervisar a otra de inferior jerarquía (agencia).
Nueva organización superior	Una organización (agencia) empieza a ser controlada por otra jerárquicamente superior (principal) [Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010, p. 38].
Nueva unidad de coordinación	Creación de una organización con el único o principal propósito de coordinar decisiones y acciones en un sistema interorganizacional [Alexander, 1995, p. 153].
Funciones adicionales de coordinación	Una organización, además de cumplir con sus funciones, es responsable de coordinar las decisiones o actividades de las demás unidades de un sistema. [Alexander, 1995, p. 177; Peters, 2015, p. 83].
Nuevo grupo organizacional	Creación de comités, organismos interministeriales, juntas directivas o juntas de regulación.

BIBLIOGRAFÍA

- **ALDRICH Howard**, 1979, *Organizations and Environments*, New Jersey, Prentice-Hall.
- **ALEXANDER Ernest**, 1995, *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Luxembourg, Overseas Publishers Association.
- **BAKER Douglas & CULLEN John**, 1993, "Administrative reorganization and configurational context: The contingent effects of age, size, and change in size", *The Academy of Management Journal*, vol. 36, nº 6, p. 1251-1277.
- **BASABE SERRANO Santiago et al.**, 2018, "Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979-2015)", en **Marcelo CAMERLO & Cecilia MARTÍNEZ-GALLARDO** (coord.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*, Londres, Routledge, p. 182-206.
- **BOUCKAERT Geert, PETERS Guy & VERHOEST Koen**, 2010, *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns*



- of Public Management*, Londres, Palgrave Macmillan.
- **CARIA Sara**, 2017, "El petróleo en Ecuador, 2000-2015: ¿maldición, bendición o simple recurso?", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 6, n° 2, p. 124-147.
 - **CORI Andrea & MONNI Salvatore**, 2014, "The resource curse hypothesis: Evidence from Ecuador", *SEEDS Working Paper* [en línea], n° 2814 [consultado el 24 de noviembre de 2020], disponible en: <https://ideas.repec.org/p/srt/wpaper/2814.html>
 - **CORRALES Javier et al.**, 2020, "Oil and regime type in Latin America: Reversing the line of causality", *Energy Policy*, vol. 142, p. 1-17.
 - **CREAMER Bernardo**, 2015, "El precio del petróleo. Petróleo al día", *Boletín Estadístico del Sector Hidrocarburos. Observatorio de Energía y Minas* [en línea], vol. 1 [consultado el 24 de noviembre de 2020], disponible en: <http://www.observatorioenergiaminas.com/archivos/art%C3%ADculos/Petr%C3%B3leo%20al%20d%C3%ADa%201/Petr%C3%B3leo%20al%20D%C3%ADa%201%20-%20Art.%201%20Creamer.pdf>
 - **DE VISSCHER Christian de & ROBALINO María-Imelda**, 2018, "Mapping organizational change in the executive branch: The case of Ecuador 2007-2017", ponencia presentada en la conferencia general de ECPR, Hamburgo, Alemania.
 - **DUNLEAVY Patrick**, 1989, "The architecture of the British central state. Part I: Framework for analysis", *Public Administration*, vol. 67, n° 3, p. 249-275.
 - **GIBSON William & BROWN Andrew**, 2009, *Working with qualitative data*, Reino Unido, SAGE Publications.
 - **GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR**, 2017, *Transición de Gobierno*, Ecuador, SENPLADES.
 - **HANNAN Michael & FREEMAN John**, 1977, "The population ecology of organizations", *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 5, p. 929-964.
 - **HARDIMAN Niamh et al.**, 2014, "The Irish state administration database. Codebook and data description" [en línea] [consultado el 24 de noviembre de 2020], disponible en: <http://www.isad.ie>
 - **HAVRANEK Tomas et al.**, 2016, "Natural resources and economic growth: A meta-analysis", *World Development*, vol. 88, p. 134-151.
 - **JARA Carol & UMPIERREZ Sebastián**, 2014, "Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013", *Revista Enfoques*, vol. 12, n° 21, p. 131-148.
 - **KAHATT Farid**, 2013, "Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas", *Estudios Internacionales*, vol. 45, n° 174, p. 59-77.
 - **LEJEUNE Christophe**, 2014, *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.
 - **LYALL Angus & VALDIVIA Gabriela**, 2019, "The speculative petro-state: Volatile oil prices and resource populism in Ecuador", *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 109, n° 2, p. 349-360.
 - **MATSEN Egil et al.**, 2016, "Petro populism", *Journal of Development Economics*, vol. 118, p. 1-12.
 - **MAZZUCA Sebastián**, 2012, "Recursos Naturales, Populismo Rentista y Tentaciones Hegemónicas en América del Sur", *Araucaria*, vol. 15, n° 29, p. 3-31.
 - **MEJÍA ACOSTA Andrés & ALBORNOZ Vicente**, 2020, "The political management of the oil bonanza during Correa's government", en Francisco SÁNCHEZ & Simón PACHANO (coord.), *Assessing the Left Turn in Ecuador*, London, Palgrave Macmillan, p. 231-256.
 - **MOVIMIENTO PAIS**, 2006, *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*, Quito, Movimiento PAIS.
 - **O'LEARY Chris**, 2015, "Agency termination in the UK: What explains the bonfire of the Quangos", *West European Politics*, vol. 38, n° 6, p. 1327-1344.
 - **ORBE Jorge & CARIA Sara**, 2019, *La economía ecuatoriana en la encrucijada:*

- balance de una década polémica 2007-2017*, Quito, Editorial IAEN.
- PAPPYRAKIS Elissaios, 2017, "The resource curse. What have we learned from two decades of intensive research: Introduction to the special issue", *The Journal of Development Studies*, vol. 53, n° 2, p. 175-185.
 - PETERS Guy, 1992, "Government reorganization: A theoretical analysis", *International Political Science Review*, vol. 13, n° 2, p. 199-217.
 - POLGA-HECIMOVIĆ John, 2019, "La presidencia del ejecutivo unitario de Rafael Correa", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 15, p. 99-122.
 - POLLIT Christopher & BOUKAERT Geert, 2010, *La reforma de la Gestión Pública. Un análisis comparado*, traducción de Isabel LOMBARDEO, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
 - POOLE Marshall & VAN DE VEN Andrew, 2004, "Theories of organizational change and innovation processes", en Marshall POOLE & Andrew VAN DE VEN (coord.), *Handbook of Organizational Change and Innovation*, New York, Oxford University Press, p. 374-398.
 - REQUENA Antonio et al., 2006, *Teoría Fundamentada. Grounded Theory*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
 - ROLLAND Vidar & RONESS Paul G., 2010, "Mapping organizational units in the state: Challenges and classifications", *International Journal of Public Administration*, vol. 33, n° 10, p. 463-473.
 - SALIMATH Manjula & JONES Raymond, 2011, "Population ecology theory: implications for sustainability", *Management Decision*, vol. 49, n° 6, p. 874-910.
 - SÁNCHEZ Francisco & POLGA-HECIMOVIĆ John, 2019, "The tools of institutional change under post-neoliberalism: Rafael Correa's Ecuador", *Journal of Latin American Studies*, vol. 51, n° 2, p. 379-408.
 - SARAPUU Külli, 2012, "Administrative structure in times of changes: The development of estonian ministries and government agencies 1990-2010", *International Journal of Public Administration*, vol. 35, n° 12, p. 808-819.
 - SEGHEZZA Elena & PITTALUGA Giovanni, 2018, "Resource rents and populism in resource-dependent economies", *European Journal of Political Economy*, vol. 54, p. 83-88.
 - SENPLADES, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - SENPLADES, 2008, *Reforma democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva, de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - SENPLADES, 2009a, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - SENPLADES, 2009b, *Recuperación del Estado para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - SENPLADES, 2011a, *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - SENPLADES, 2011b, *100 Logros de la Revolución ciudadana. Nuestro Plan es el Bien Vivir*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - SENPLADES, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - STRAUSS Anselm & CORBIN Juliet, 2002, *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Colombia, Editorial Universidad de Antioquia.
 - SVAMPA Maristella, 2013, "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad*, n° 244, p. 30-46.
 - TORRE Augusto de la et al., 2020, "The macroeconomics of the commodities



- boom in Ecuador: A comparative perspective", en Francisco SÁNCHEZ & Simón PACHANO (coord.), *Assessing the Left Turn in Ecuador*, London, Palgrave Macmillan, p. 163-213.
- VAN DE VEN Andrew, 2013, "Process theories of change", en Eric H. KESSLER (coord.), *Encyclopedia of Management Theory*, Thousand Oaks, SAGE Publications, p. 611-616.
 - VAN DE VEN Andrew & POOLE Marshall, 1995, "Explaining development and change in organizations", *The Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, p. 510-540.
 - VÁSCONEZ Lucía & GARCÍA Andrés, 2021, "Lenín Moreno redujo de 130 a 101 los entes públicos en el Estado", *El Comercio* [en línea], 18 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/lenin-moreno-economia-gobierno-ecuador.html>
 - WANG Lihua, 2009, "Ownership, size, and the formal structure of organizations: evidence from US public and private firms, 1992-2002", *Industrial and Corporate Change*, vol. 18, n° 4, p. 595-636.
 - WEYLAN Kurt, 2009, "The rise of Latin America's two lefts insights from rentier state theory", *Comparative Politics*, vol. 41, n° 2, p. 145-164.
 - ZEPEDA Beatriz, 2010, "Construyendo la nación en el siglo XXI: la 'Patria' en el discurso del presidente Correa", en Felipe BURBANO DE LARA (coord.), *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Quito, FLACSO Ecuador/Ministerio de Cultura (col. "Bicentenario"), p. 159-196.

RESUMEN

PRECIOS DEL PETRÓLEO Y ESTRUCTURA DEL EJECUTIVO DURANTE LA PRESIDENCIA DE RAFAEL CORREA (ECUADOR)

Los efectos de la abundancia de los recursos extractivos —principalmente del petróleo— han sido ampliamente debatidos en la economía y las ciencias políticas. Aunque en el área de la administración pública la literatura al respecto es menor, existe un consenso sobre la correlación entre el aumento del tamaño del Estado y los periodos de auge petrolero. Los resultados de nuestra investigación, basados en el estudio de los cambios realizados en la estructura de la función ejecutiva ecuatoriana durante los tres periodos presidenciales de Rafael Correa (2007-2017), contrastan con este postulado. Utilizando los conceptos de crecimiento y decrecimiento de las organizaciones propuestos por la ecología poblacional, y mediante un análisis cualitativo de los textos normativos con el que categorizamos y describimos los cambios, constatamos que la función ejecutiva no creció más durante los tres años en que el valor promedio anual del barril fue más alto. Tampoco podemos afirmar que decreció con la caída de los precios, pues los periodos presentan cifras muy similares.

RÉSUMÉ

PRIX DU PÉTROLE ET STRUCTURE DE L'EXÉCUTIF PENDANT LE GOUVERNEMENT DE RAFAEL CORREA (ÉQUATEUR)

Les effets de l'abondance des ressources extractives – principalement du pétrole – ont fait l'objet de nombreux débats en économie et en sciences politiques. Bien que, dans l'administration publique, la littérature soit plus restreinte, il y a un consensus sur la corrélation entre l'augmentation de la taille de l'État et les périodes de *boom* du pétrole. Notre contribution remet en question ce postulat, en analysant les changements opérés dans la structure de l'État équatorien, au cours des trois mandats présidentiels de Rafael Correa (2007-2017). En utilisant les concepts de croissance et de déclin des organisations proposés

par l'écologie des populations et par l'intermédiaire d'une analyse qualitative des textes normatifs pour catégoriser et décrire les changements, nous constatons que la fonction exécutive de l'État n'a pas augmenté au cours des trois années qui ont enregistré la moyenne annuelle la plus élevée du prix du baril de pétrole. Nous ne pouvons pas non plus affirmer que cette fonction aurait diminué avec la baisse des prix, les périodes en question présentant des chiffres très similaires.

ABSTRACT

OIL PRICES AND STRUCTURE OF THE EXECUTIVE DURING RAFAEL CORREA'S PRESIDENCY (ECUADOR)

The effects of the abundance of extractive resources—mainly petroleum—have been subject of debates in economics and political science. Although in public administration the literature is limited, there is a consensus on the rise of the size of the state, during commodities boom periods. This study challenges this idea, by analyzing the changes in the structure of the Ecuadorian State, during Rafael Correa's three presidential terms (2007-2017). We use the concepts of growth and decline of organizations proposed by population ecology. We conduct a qualitative analysis of the legal texts to categorize and describe the changes. Finally, we find that the executive branch did not grow more during the three years that registered the highest average annual value of the petrol barrel. Nevertheless, we cannot affirm that it decreased with the fall in prices.

Article reçu le 16 mars 2021, accepté le 30 août 2021

PALABRAS CLAVE

- estructura
- Ejecutivo
- cambio
- Ecuador
- petróleo

MOTS-CLÉS

- structure
- exécutif
- change
- Équateur
- pétrole

KEYWORDS

- structure
- Executive
- change
- Ecuador
- petrol