

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES
REGULADOS (BENEFICIARIOS DIRECTOS) DURANTE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA “CANASTA
COMERCIAL TRANSFRONTERIZA”, EN LA PROVINCIA DEL
CARCHI - ECUADOR PERIODO 2015 AL 2017**

Autora: Ing. María Teresa Franco Olivo

Director: Dr. Paúl Cisneros

Quito, 28 de noviembre de 2018.



No.086- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los quince días del mes de marzo del año dos mil diecinueve, **MARIA TERESA FRANCO OLIVO**, portadora del número de cédula: 0913656518, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2017-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **"ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES REGULADOS (BENEFICIARIOS DIRECTOS) DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA "CANASTA COMERCIAL TRANSFRONTERIZA" EN LA PROVINCIA DEL CARCHI - ECUADOR PERÍODO DEL 2015 AL 2017"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

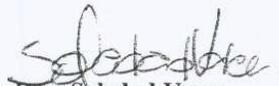
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.36
Artículo Científico Escrito:	8.45
Defensa Oral Artículo Científico:	9.50

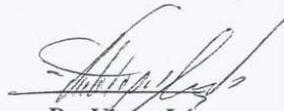
Nota Final Promedio: 9.16

En consecuencia, **MARIA TERESA FRANCO OLIVO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

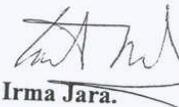
Para constancia firman:


Dra. Soledad Varea.

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Dr. Victor López.
MIEMBRO



Dra. Irma Jara.
MIEMBRO



Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Fojas 02 ABR 2019

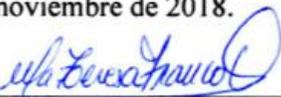
Fecha.....
Secretaria General



AUTORÍA

Yo, **MARÍA TERESA FRANCO OLIVO**, con C.C. 0913656518, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de mi absoluta responsabilidad como autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Quito, noviembre de 2018.

Firma: 

FRANCO OLIVO MARÍA TERESA

CC: 091365651-8

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este Artículo Científico, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, noviembre de 2018.

Firma: 

FRANCO OLIVO MARÍA TERESA

CC: 091365651-8

DEDICATORIA

A Dios, porque todo lo que soy y lo que me permite tener se lo debo a Él.

A mi madre Gladys Olivo, porque esta meta también es suya.

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer de manera especial a todos aquellos que participaron en este proceso:

Primeramente a Dios por abrirme puertas y ayudarme a culminar una meta, por permitirme la compañía de mi familia y amigos, por poner personas valiosas y honorables en mi camino. Gracias Dios

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales por darme la oportunidad de aprender en la Maestría en Gestión Pública.

Al Dr. Paúl Cisneros por compartir sus conocimientos, por guiarme en este trayecto, por tenerme paciencia y darme parte de su tiempo.

Al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por darme la oportunidad de salir a estudiar a otra ciudad.

A una mujer excepcional: mi madre Gladys Olivo por apoyarme, por brindarme su amor, su hermosa compañía, por enseñarme a perseverar y cubrirme con sus oraciones

A mis hermanos: Anita, Gladys, Francisco, Wilfrido, por su preciosa compañía, su amor incondicional y motivarme a seguir.

A mi tía Jenny por cada palabra de ánimo que llegó en tiempo preciso y por sus oraciones.

A mi primo William por su tiempo, paciencia y compañía.

A mis sobrinos: Elías, Daniela, Doménica, Dayanna, Ethan y Benjamín, por su cariño inigualable, por acompañarme en este proceso, por participar con sus observaciones y alegrarme con sus ocurrencias.

A Gabriela, Patricio, Patricia y Paola, por transmitirme sus conocimientos y su valiosa amistad.

A Mayra y Miguel por siempre estar presente, por sus palabras acertadas en todo momento, por ayudarme y motivarme para alcanzar esta meta.

A Dianita, Jahaira y Fredy, por su amistad, sus consejos y ocurrencias que alegraron mucho parte de mi estadía en Quito.

Resumen

El Ecuador ha aplicado recargos arancelarios (salvaguardias) de forma temporal, las cuales son medidas de urgencia, que tienen como objetivo regular las importaciones y precautelar el equilibrio de la balanza de pagos, este componente se encuentra amparado en la legislación nacional. Debido a la devaluación de la moneda en los países vecinos, varios sectores han sido afectados, razón por la que el gobierno ha creado la “Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi”, permitiendo así que los comerciantes de esta provincia adquieran productos en Colombia, para venderlos a precios competitivos, logrando de esta forma una reactivación de la actividad comercial. Esta medida ha sido aplicada a través de la Resolución 039-2015 que establece el procedimiento a seguir de la Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia de Carchi, cuyo inicio de vigencia corresponde al 16 de octubre de 2015. En el presente trabajo se realiza un análisis del comportamiento de los actores regulados los cuales fueron los beneficiarios directos, de la política pública “Canasta Comercial Transfronteriza en la Provincia del Carchi” en el periodo 2015 al 2017, con el fin de tener una visión clara de aquellos factores que permiten o impiden la implementación exitosa de dicha política. El análisis se realizó bajo una técnica de estudio de caso, con una metodología cualitativa, analizando el comportamiento que generó la política en los actores directos que se beneficiarían de la “Canasta Comercial Transfronteriza en la Provincia del Carchi”, asimismo se utilizaron trabajos, relacionados con el diagnóstico económico y social de las localidades de Tulcán e Ipiales, a fin de identificar como la condición económico-social influyó en dicha política.

Palabras clave: Recargos arancelarios, Canasta Comercial Transfronteriza, implementación de política, política pública, SENAE, SRI, COMEX.

Abstract

Ecuador has applied tariff surcharges (Special Taxes) in a temporal way, they are urgent measures with the object of regulating imports and care for the equilibrium in payment balance; this component is backed by the national legislation. Due to currency devaluation in neighbor countries, many sectors have been affected, therefore the government has created the “Transborder Commercial Basket of Carchi’s Province”, allowing merchants of this province to acquire products from Colombia and sell them in more competitive prices, leading a commercial activity reactivation. This measure has been applied thru resolution 039-2015 which stablish the procedure to follow for the transborder commercial basket of Carchi province, which begun on October 16, 2015. The following work analyses the behavior of regulated actors which were direct beneficiaries of the public policy “Transborder Commercial Basket of Carchi’s Province” from 2015 to 2017, with the purpose of having a clear vision of which factors allow or impede the successful implementation of such policy. The analysis was made under the case study technique, with a quantified methodology, analyzing the behavior generated by the policy in direct actors that benefitted from “Transborder Commercial Basket of Carchi’s Province”, it was used as well related works with the economic diagnostic and social abilities of Tulcan and Ipiales, with the end of identify how the socio-economic condition influenced said policy.

Keywords: Tariff surcharges, transborder commercial basket, policy implementation, public policy, SENAE, SRI, COMEX.

Introducción

El Ecuador tiene como objetivo regular las importaciones y precautelar el equilibrio de la balanza de pagos, puesto que para el último trimestre del año 2014, la cuenta corriente de la balanza de pagos¹ alcanzó un déficit de USD \$1,319 millones de dólares, siendo este el mayor monto deficitario entre los años 2013 y 2014. Este resultado proyectó en el año 2015 la baja de las exportaciones, por lo que se requirió de la implementación de medidas urgentes temporales (salvaguardias) que frenen el flujo de importaciones y consecuentemente la salida de divisas (MCEI, 2015:10).

Con la aplicación de los recargos arancelarios (salvaguardias) de forma temporal, y considerando la devaluación de la moneda en los países vecinos, varios sectores fueron afectados, causando una desaceleración en la actividad económica de la provincia del Carchi la cual fue declarada como “Zona Deprimida²”, razón por la que el Gobierno Central creó la política pública Canasta Comercial Transfronteriza³ como ayuda para esta provincia, puesto que los beneficiarios de la política implementada podían disponer de mercancías extranjeras sin el pago de tarifas y recargos arancelarios.(El Comercio, 2015)

El presente trabajo se formuló para analizar el comportamiento⁴ de los actores regulados (beneficiarios directos) durante la implementación de la política pública “Canasta Comercial Transfronteriza”, en la Provincia del Carchi en el periodo 2015 al 2017. Se busca identificar los factores que permiten o impiden una implementación exitosa de esta política pública.

La investigación se basa en el marco analítico provisto por Sabatier y Mazmanian, quienes identifican variables básicas para el análisis de la implementación de la política y se centran en cómo las características de la obligatoriedad legal influyen en los acontecimientos posteriores. Los autores sostienen que los estudios de implementación

¹ Balanza de pagos.- Es la relación que se establece entre el dinero que un país en concreto gasta en otros países y la cantidad que otros países gastan en ese país.

² Zona Deprimida.- Área o región de un país que se distingue de las demás por su menor grado de industrialización.

³ Canasta Comercial Transfronteriza.- Lista de productos que comerciantes del Carchi pueden adquirir en Colombia, a fin de venderlos en la provincia a precios competitivos.

⁴ Comportamiento.- Actuación de los beneficiarios directos en relación al acatamiento de la política pública Canasta Comercial Transfronteriza de la provincia del Carchi.

prestan demasiada atención a los detalles de la implementación y se descuidan las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso. Por lo que se debe conceptualizar y explorar la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal, ya que los factores promotores que influyen en la implementación de la política pública varían en relación al lugar en el cual se implemente la misma, puesto que la conducta de los potenciales beneficiarios está ligada al entorno en que se desenvuelven.

Este trabajo investiga los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos que han estado presentes en la implementación de la política pública de interés. Se consideran tres grupos de factores; la capacidad que puede tener la política pública para estructurar su proceso de implementación, la tratabilidad de los problemas a los que se dirige dicha política pública, y las variables no normativas.

Cabe indicar que los objetivos específicos del presente trabajo son los siguientes:

- Analizar la implementación de la política Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi mediante el modelo de Sabatier y Mazmanian:
 - ✓ Analizar cómo la tratabilidad del problema influyó en la implementación de la política pública.
 - ✓ Analizar cómo los elementos normativos de la política pública influyeron en la implementación.
 - ✓ Analizar cómo los elementos no normativos de la política pública influyeron en la implementación.
 - ✓ Analizar el acatamiento de la política pública por parte de los beneficiarios directos.

Este artículo está dividido en tres apartados, el primero presenta el marco teórico. El segundo apartado aborda el desarrollo metodológico del presente trabajo, señalando el tipo de investigación empleada; y el tercer apartado analiza el acatamiento de la política a implementar, mismos que determinan el logro de los objetivos normativos durante el

proceso, así también se presenta información estadística de la cantidad de declaraciones de la Canasta Comercial Transfronteriza tramitadas en el periodo 2015 al 2017.

1 Marco Teórico

A continuación, se procederá con un repaso del debate teórico sobre la implementación de la política pública, para posteriormente detallar el marco teórico escogido para el análisis.

De acuerdo a Aguilar Villanueva, existen varios modelos de implementación de política pública. Por ejemplo, Martín Rein y Francine F. Rabinovitz (1978) proponen un modelo que examine el proceso de implementación como la puesta en práctica de tres imperativos:

[...] 1) el respeto a la intención legal; 2) la preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental; 3) la expectativa generalizada de que la acción acordada requiere consenso tanto al interior de las dependencias encargadas de la implementación como en el sistema político (Aguilar, 1993:326).

Por otra parte, Richard Elmore en uno de sus estudios introduce el análisis de la implementación como otro camino para demostrar los límites del modelo jerárquico y propone que es necesario estudiar el proceso desde abajo hacia arriba, es decir empezar desde los que tienen que llevar a cabo la política, los servidores públicos que están en contacto directo con la ciudadanía, hasta los que formulan la política (*Ibid.*:95).

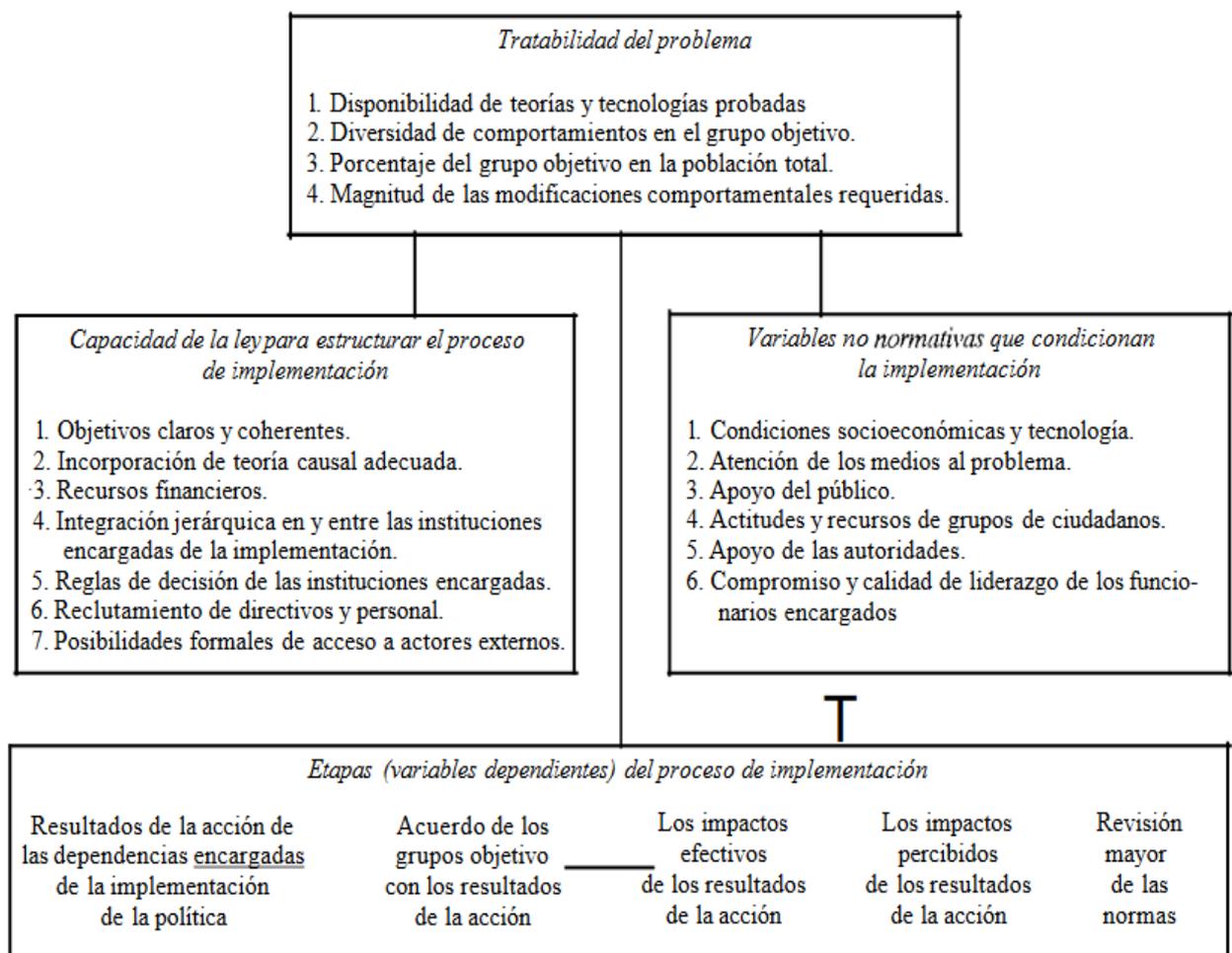
Mientras que Paul Berman (1978), en su artículo “El estudio de la macro y micro-implementación” presta mayor interés en los ajustes que se realizan a programas que se abren paso a través de las organizaciones locales de prestación de servicios y a los deseos de los profesionales que operan en el nivel de la calle (*Ibid.*:326).

El modelo que proponen Sabatier y Mazmanian integra los aportes heurísticos de otros autores que han trabajado el tema de la implementación de la política. En su modelo explican que una ley bien diseñada tendrá grandes oportunidades para cambiar el comportamiento de un grupo objetivo (*Ibid.*:345). Cabe señalar que definen a la implementación de la política como el cumplimiento de una decisión política básica, generalmente plasmado en estatutos o dado bajo órdenes del ejecutivo o como decisiones de los tribunales, que en ocasiones identifica claramente los problemas que deben

acatarse, enmarca los objetivos y puede estructurar el proceso de implementación de varias formas (*Ibid.*:329).

También Sabatier y Mazmanian de acuerdo a lo ilustrado en la **Figura 1** explican que la función central de análisis de la implementación es identificar las variables que condicionan los logros de los objetivos normativos como “[...] 1) la tratabilidad [...] de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar [...] el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estatutarios”, las cuales inciden sobre las etapas del proceso de implementación (*Ibid.*:329).

Figura 1: Modelo teórico de Paúl Sabatier y Daniel Mazmanian



Fuente: (*Ibid.*:330)

Adicionalmente cabe indicar que de las tres variables independientes que se exponen en el modelo de Sabatier y Mazmanian se mencionan también sus respectivas subvariables. Es necesario indicar que en la presente investigación se trabajará únicamente con algunas subvariables relevantes para el tema de investigación, las cuales se encuentran descritas en la **Tabla 1** de operacionalización de las variables.

El propósito del marco de análisis de Sabatier y Mazmanian es mostrar la importancia de cómo hasta los problemas más complicados pueden disminuir al comprender adecuadamente la incidencia de las variables legales y políticas (las no normativas) en la movilización del apoyo necesario para producir cambios sustanciales en el comportamiento de los beneficiarios directos de la Canasta Comercial Transfronteriza (*Ibid.*:335).

El presente trabajo ha sido direccionado para identificar los factores que han incidido para que los comerciantes de la provincia del Carchi, no hayan aprovechado de la totalidad del cupo global asignado mediante la política pública de la Canasta Comercial Transfronteriza.

2 Metodología

En el diseño para la investigación se consideró adoptar un estudio de campo puesto que se intervino los sujetos bajo análisis, aplicando técnicas de recolección de información y observación a personas así como hechos relacionados con el tema, los cuales han compartido el conocimiento sobre la situación del sector en relación a política pública “Canasta Comercial Transfronteriza”, en la Provincia del Carchi en el periodo 2015 al 2017, a través de entrevistas semi-estructuradas. Es importante indicar que los nombres de los entrevistados se mantendrán reservados por motivo de confidencialidad. Asimismo se utilizó fuentes de información secundaria como documentos, resoluciones y revisión bibliográficas relacionadas con los factores que incidieron en el desaprovechamiento de la totalidad de los beneficios otorgados en esta política pública, de igual forma ha sido necesaria la investigación de porcentajes y valores reales de las importaciones en valor

FOB⁵ y Tributos⁶ recaudados por la Canasta Comercial Transfronteriza de Carchi, por lo que se ha formulado un marco contextual donde se describió dicha información. Por ende y por el tipo de información recopilada, el trabajo dispone de un método de estudio de caso, con una metodología cualitativa (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005:47).

⁵ FOB.- Es un incoterm -una cláusula de comercio internacional- que se utiliza para operaciones de compraventa en las que el transporte de la mercancía se realiza por barco, ya sea marítimo o fluvial.

⁶ Tributos.- Son ingresos de derecho público que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente por el Estado, exigidas por una administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la ley vincule en el deber de contribuir.

2.1 Operacionalización de las variables

Tabla1: Operacionalización de las variables

OBJETIVO GENERAL							
Analizar el comportamiento de los beneficiarios directos que generó la implementación de la política pública “Canasta Comercial Transfronteriza” en la Provincia del Carchi, durante los años 2015 hasta el 2017, con el fin de determinar los factores que incidieron en el desaprovechamiento de la totalidad del cupo de importación asignado.							
No.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	SUBVARIABLE	INDICADOR	TÉCNICA	FUENTE DE INFORMACIÓN	
1	Analizar la implementación de la política Canasta Comercial Transfronteriza mediante el modelo de Sabatier y Mazmanian referencia:	a) Analizar cómo la tratabilidad del problema influyó en la implementación de la política en la Provincia del Carchi	Tratabilidad del problema	Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas	Existencia de una teoría válida: Si, No. Medios adecuados: muy adecuados, medianamente adecuados, nada adecuados	Entrevistas semiestructurada	Funcionarios del COMEX Informe técnico del COMEX Comité Cívico de Carchi
				Diversidad de comportamientos en el grupo objetivo	Intereses homogéneos del grupo objetivo: Muy homogéneos Medianamente homogéneos Nada homogéneos	Entrevistas semiestructurada Análisis documental	Funcionarios del COMEX Informe técnico del COMEX Comité Cívico de Carchi
				Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas	Caracterización de la magnitud de la modificación: Alta Media Baja	Entrevistas semiestructurada	Funcionarios del COMEX Comité Cívico de Carchi

	b) Analizar cómo los elementos normativos de la política pública influyeron en la implementación de la Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi	Normativa	Objetivos claros y coherentes en la normativa.	Si o no	Análisis normativo Entrevistas semiestructuradas	Resolución No. 039 – 2015 COMEX Resolución No. 026 – 2016 COMEX Informe técnico del COMEX Comité Cívico de Carchi Funcionarios del COMEX Funcionarios del SENAE
			Incorporación de teoría causal adecuada.	Si o no		
			Recursos financieros	Recursos financieros fueron: Suficientes Medianamente suficientes Insuficientes		
			Reglas de decisión de las instituciones encargadas	Reglas de decisión influyeron para alcanzar los objetivos: Alta, media y baja		
	c) Analizar cómo los elementos no normativos de la política pública influyeron en la implementación de la Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi	Variables no normativas	Socioeconómicas y tecnología	Beneficios financieros: suficientes, medianamente suficientes e insuficientes	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas	Comité Cívico de Carchi
				Influencia del desempleo: alta, media y baja		
				Influencia de disponibilidad de tecnología: alta, media y baja		
			Medios de comunicación	Influencia de la cobertura de prensa Alta, media , baja (desde la percepción del grupo objetivo)		
Actitudes y recursos de grupos ciudadanos	Apoyo recibido por la ciudadanía: alto, medio y bajo	Prensa escrita y hablada Comité Cívico de Carchi				

				Apoyo de autoridades	Apoyo recibido por las autoridades: alto, medio y bajo <hr/> Existencia de supervisión en la implementación de la política: escala de sí o no		Prensa escrita y hablada Comité Cívico de Carchi
				Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados	Nivel de satisfacción por parte del grupo objetivo en relación al compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados: Alto, media, baja	Entrevistas semiestructurada	Comité Cívico de Carchi
2	Analizar el comportamiento de los beneficiarios de la provincia del Carchi, en relación al acatamiento de lo que implicaba la implementación de la Canasta Comercial Transfronteriza	Acuerdo de los grupos objetivos con los resultados de acción	Acatamiento de la política	Se va a manejar una escala de si o no	Entrevistas comerciantes Análisis documental	Comité Cívico de Carchi Informe de gestión del SENAE	

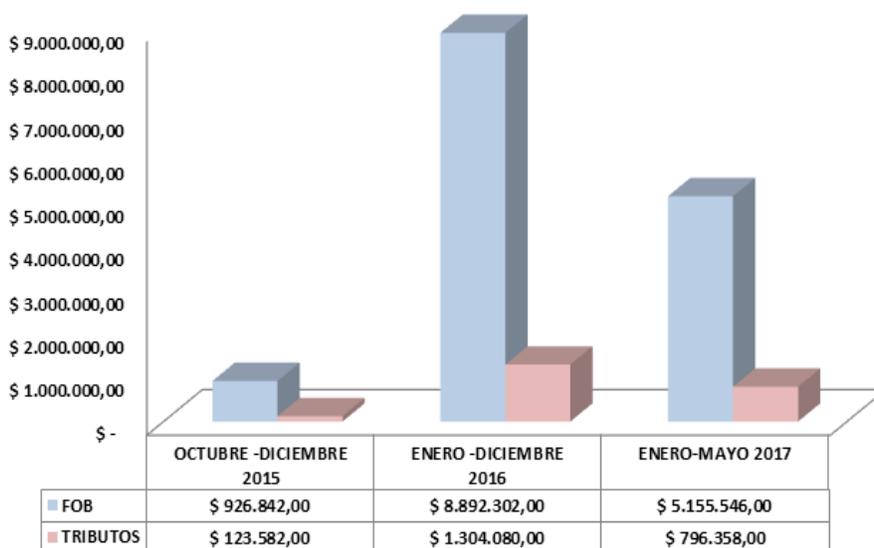
3 Análisis y resultados de la investigación

3.1 Análisis del acuerdo de los grupos objetivos con los resultados de acción

En esta sección se analiza el acatamiento de la política pública por parte de los beneficiarios directos de la Canasta Comercial Transfronteriza de la provincia del Carchi, para identificar si concuerda el impacto real de la política con los objetivos normativos (Aguilar, 1993:357). Para esto se consideró la información de las declaraciones de la Canasta Comercial Transfronteriza⁷ de la política pública analizada, evidenciándose lo siguiente:

En relación a las declaraciones de la Canasta Comercial Transfronteriza de la provincia del Carchi desde el mes de Octubre de 2015 hasta el 31 de Mayo de 2017, se registró un cupo utilizado de USD 14'974.690 en valor FOB y un total de USD 2'224.020 en tributos recaudados los cuales corresponden a IVA⁸ y FDI⁹.

Figura2: Declaraciones de la Canasta de Carchi por FOB y Tributos



Fuente: SENA E **Periodo:** Octubre 2015 a Mayo 2017

⁷ Declaraciones de la canasta comercial transfronteriza.- Declaración aduanera de las mercancías importadas, que realizan los beneficiarios directos de la política pública “Canasta comercial transfronteriza”, conforme a las resoluciones expedidas por el COMEX

⁸ IVA.- Sigla de impuesto sobre el valor añadido o de impuesto sobre el valor agregado, impuesto que grava el valor añadido o agregado de un producto en las distintas fases de su producción.

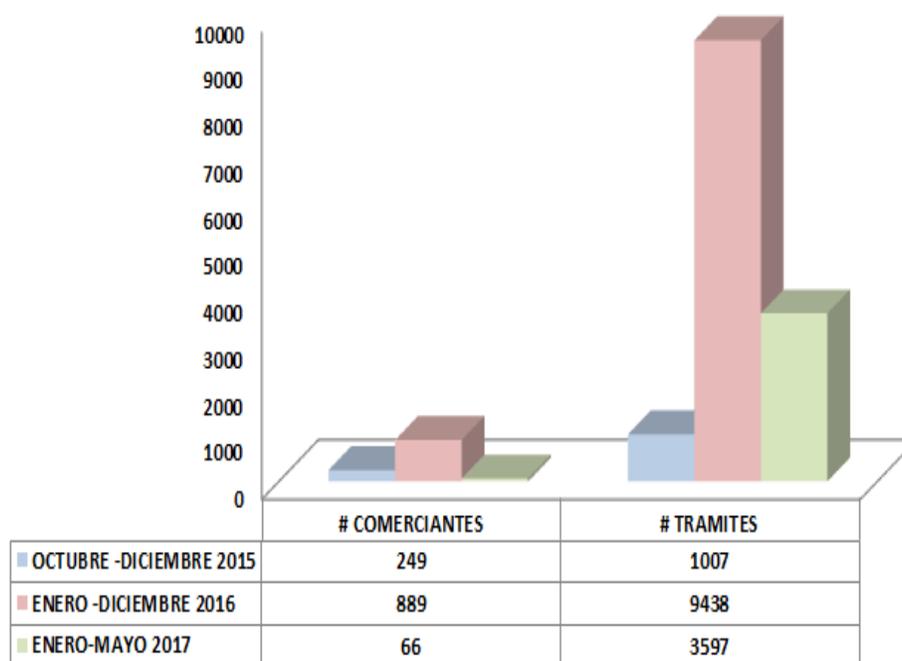
⁹ Fondo de Desarrollo para la Infancia

Elaborado: la autora

De acuerdo a la información antes expuesta se pudo determinar que los beneficiarios directos de la política solamente aprovecharon el 26% de la cuota global de importación vigente hasta el 12 de junio de 2016, la cual correspondió a USD 54'064.296, divididos en dos cuotas iguales de importación para los años 2015 y 2016 (COMEX, 2015).

Por otro lado la cantidad total de comerciantes de la provincia del Carchi que han utilizado el beneficio de la Canasta Comercial Transfronteriza hasta el 31 de Mayo de 2017 es de 1.204 de un potencial de 6.918 beneficiarios directos, mientras que la cantidad de trámites realizados por aquellos asciende a 14.042.

Figura3: Cantidad de comerciantes y de Trámites de Canasta Comercial Transfronteriza



Fuente: SENAE **Periodo:** Octubre 2015 a Mayo 2017

Elaborado: la autora

De acuerdo a la información antes presentada se puede evidenciar que de los USD 54'064.296 otorgados como cupo, únicamente USD 14'047.848 fueron utilizados en la

Canasta Comercial Transfronteriza por parte de los beneficiarios directos, lo cual corresponde al 26% de la totalidad del cupo otorgado en la política pública, por lo que la reactivación económica que se esperaba en la provincia del Carchi con la implementación de dicha política pública no fue cumplida.

A continuación se realizó el análisis de las variables independientes para la identificación de aquellos factores que incidieron en la implementación de la política pública.

3.2 Análisis de cómo la tratabilidad del problema influyó en la implementación de la política en la provincia del Carchi.

El sector comercial de la provincia del Carchi ha facturado USD 300 millones anuales aproximadamente, sin embargo tomando como referencia las declaraciones de impuestos del año 2014, se calculó que el comercio dejó de vender USD 40 millones en ese año (El Universo, 2015). Lo cual se ha dado en relación a la aplicación temporal de salvaguardias a las importaciones, con el objetivo de regularlas y precautelar el equilibrio de la balanza de pagos, así como por la devaluación de la moneda en los países vecinos. Considerando estos datos, se implementó en el año 2015 la Canasta Comercial Transfronteriza, con la asignación de un cupo de USD 54'064.296 (COMEX, 2015), el cual se dividió en tres segmentos (Segmento 1: Ventas registradas hasta 20.000 dólares; Segmento 2: Ventas registradas superiores a 20.000 dólares y hasta 160.000 dólares y Segmento 3: Ventas registradas superiores a 160.000 dólares) (*Ibid.*, 2015) los cuales se establecieron de acuerdo a las ventas anuales registradas en el SRI durante el periodo 2014.

Lo antes expuesto se dio con la finalidad de que los comerciantes del Carchi puedan traer de Colombia mercancías a fin de venderlas al consumidor final, siendo la principal idea motivar que se realicen las compras en Carchi. Es claro que esto no impidió que las divisas salieran del todo, puesto que los beneficiarios directos importaron mercancías del país vecino Colombia. Sin embargo sí se cumpliría con precautelar el empleo y el ingreso de los ecuatorianos.

A continuación se procederá con el análisis de las subvariables relevantes en el factor de la tratabilidad, que permiten identificar las causas por las cuales los beneficiarios directos no acataron la política pública.

Los beneficiarios directos y funcionarios de las diferentes instituciones (COMEX¹⁰, SRI, SENA) inmersos en el proceso de implementación de la política indicaron que la teoría para la puesta en marcha de la Canasta Comercial Transfronteriza era totalmente clara, puesto que el listado de mercancías extranjeras con 0% de tarifas arancelarias y exclusión de la aplicación de recargos arancelarios para su comercialización en la provincia del Carchi, constituyó un instrumento clave para el logro de esta teoría la cual consistía en la reactivación de su actividad económica. Por lo que con lo antes expuesto se evidencia que esta política pública gozaba de lineamientos claros y específicos para su aplicación.

En cuanto a la disponibilidad de la tecnología, entendiéndose como el conjunto de conocimientos científicamente ordenados que permiten diseñar y crear bienes o servicios que facilitan la adaptación al medio ambiente y la satisfacción de las necesidades esenciales y los deseos de la humanidad (Wikipedia, 2018), se pudo evidenciar que su influencia fue baja, puesto que las instituciones inmersas en la implementación de la política pública ya disponían del conocimiento y métodos técnicos (registros de declaraciones aduaneras, clasificación arancelaria de mercancías, recaudación de impuestos, determinación de los segmentos¹¹ para los contribuyentes en función de la información registrada en sus bases de datos, entre otros) requeridos en la implementación para el manejo de la información, mismas que fueron aprovechadas en la aplicación de la Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi, lo cual permitió que no existan retrasos en el cumplimiento de los objetivos normativos planteados.

En relación a la diversidad del comportamiento de los beneficiarios directos de la política Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi, es de mencionar que

¹⁰ COMEX.- El Comité de Comercio Exterior es el organismo que aprueba las políticas públicas nacionales en materia de política comercial, es un cuerpo colegiado de carácter intersectorial público, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados a esta materia.

¹¹ Respecto a los Segmentos del grupo objetivo lo ideal era analizar el comportamiento de cada uno de ellos, sin embargo debido a que no se encontraba disponible la información de los mismos, se procedió a realizar el análisis de manera general.

el interés de la población objetivo fue homogéneamente mediano, el miembro del Comité Cívico de Carchi declaró:

El 74% de los beneficiarios formaban parte del primer segmento, el 19% del segundo segmento mientras que únicamente el 7% estaba en el tercer segmento, muchos de los comerciantes buscaban sus propios intereses por el problema económico que atraviesa nuestra provincia, un ejemplo de ello son los comerciantes que se enfocan únicamente en tener ingresos diarios, y por eso no estaban interesados en importar las mercancías, y tampoco en invertir en un local para venderlas a los turistas, porque no tenían muchos recursos (miembro del CCC, entrevista 02, comunicación personal, Tulcán, 13/04/2018).

De acuerdo a lo expuesto se evidencia que los beneficios otorgados no fueron aprovechados conforme al objetivo con el cual se implementó la política pública. Es importante indicar que este beneficio fue otorgado por parte del SRI solo por el hecho de que los comerciantes habían ejercido una actividad económica en el periodo 2014. Sin embargo a pesar de que los reglamentos de la política pública eran claros, los mismos que consistían en la reducción de impuestos -0% en la tarifa arancelaria sobre las mercancías que ingresaban por la frontera bajo el régimen transfronterizo- para la reactivación de la actividad económica, no fueron suficientes para lograr el acatamiento de la política por parte del grupo objetivo, puesto que mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos (Aguilar, 1993:333).

Por otro lado en relación a la magnitud de las modificaciones comportamentales en la política pública, es de mencionar que el número de personas inmersas en un cambio de comportamiento sustancial ascendía a un 74%, lo cual constituyó un alto número de personas dentro del grupo objetivo, y considerando que este segmento estuvo conformado por personas cuyas ventas del año 2014 fueron menores a 20.000 dólares lo que les implicó ingresos bajos, e involucró grandes cambios en sus comportamientos debido a su *modus vivendi*, el cual consistía en flujos de comercio sobre todo el informal (Flacso, 2015:5), dificultando el acatamiento de la política pública implementada, por lo que se puede determinar que las modificaciones del comportamiento del grupo objetivo tuvieron una influencia alta en dicha política. Por otra parte al analizar los ajustes realizados a la resolución 039-2015 en el año 2016, mediante la resolución 026-2016, los cuales ampliaron el número de beneficiarios,

cantidad de productos y cupos por importador, lo cual originó un incremento en el FOB de las importaciones del mes de octubre (USD 580.951) y noviembre (USD 1'309.873) del 2016, tal como se presenta en la Figura 4, por lo que se puede determinar que las modificaciones implementadas en la política tuvieron una baja influencia sobre ella, debido a que no se alcanzó el objetivo de la política implementada.

Figura4: Importaciones por mes en relación al FOB y tributos del periodo Octubre 2015 hasta Mayo 2017

IMPORTACIONES FOB CANASTA CARCHI OCTUBRE 2015 - MAYO 2017									
MES	2015			2016			2017		
	FOB	TRIBUTOS	# TRÁMITES	FOB	TRIBUTOS	# TRÁMITES	FOB	TRIBUTOS	# TRÁMITES
ENERO				\$ 449.139	\$ 59.722	526	\$ 734.579	\$ 113.039	774
FEBRERO				\$ 584.928	\$ 77.692	719	\$ 590.828	\$ 90.007	590
MARZO				\$ 674.819	\$ 88.986	758	\$ 978.748	\$ 151.265	609
ABRIL				\$ 594.959	\$ 78.494	713	\$ 1.360.440	\$ 210.624	757
MAYO				\$ 746.252	\$ 98.369	745	\$ 1.490.951	\$ 231.424	867
JUNIO				\$ 565.465	\$ 86.727	605			
JULIO				\$ 478.883	\$ 73.067	520			
AGOSTO				\$ 656.131	\$ 100.413	697			
SEPTIEMBRE				\$ 426.532	\$ 65.247	448			
OCTUBRE	\$ 13.888	\$ 1.893	12	\$ 580.951	\$ 89.658	574			
NOVIEMBRE	\$ 126.381	\$ 16.967	138	\$ 1.309.873	\$ 203.438	1.326			
DICIEMBRE	\$ 786.573	\$ 104.722	857	\$ 1.824.369	\$ 282.268	1.807			
TOTAL	\$ 926.842	\$ 123.582	1.007	\$ 8.892.302	\$ 1.304.080	9.438	\$ 5.155.546	\$ 796.358	3.597

Fuente: SENA Periodo: Octubre 2015 a Mayo 2017

Considerando lo antes mencionado se pudo determinar que el problema no fue tratable aunque disponía de una teoría válida y una baja influencia de la tecnología puesto que contaba con el conocimiento de orden práctico y científico, lo que implicó un bajo costo en su implementación, así también la magnitud de las modificaciones establecidas en relación al cambio de comportamiento del grupo objetivo tuvo una alta influencia en el desacatamiento de la política debido a que un alto porcentaje de este estaba conformado por personas cuyo modus vivendi estaba relacionado con flujos de comercio informal, enfocados en suplir las necesidades de su familia, y no en darle el uso adecuado a la política implementada, adicionalmente es de indicar que las modificaciones que se realizaron a la política tuvieron una baja influencia, asimismo se pudo evidenciar que aunque los

reglamentos eran claros, los mismos no fueron suficientes para lograr que el grupo objetivo acate la política y aproveche la totalidad de los beneficios otorgados de tal forma que se reactive la economía de la provincia del Carchi.

3.3 Análisis de la influencia normativa

Mediante resolución 039-2015 se implementó en el año 2015 la Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi, a través de la cual se resolvió el diferimiento del 0% de las tarifas arancelarias, así como excluir de recargos arancelarios a las importaciones de bienes tributables que realicen los comerciantes activos domiciliados en la provincia del Carchi bajo el régimen transfronterizo, respecto a un grupo de subpartidas, de acuerdo a lo que declaró un miembro del Comité Cívico del Carchi “los ítems fueron limitados, muy reducidos apenas eran 49 las partidas de un universo de miles de partidas por lo que eso no funcionó” (miembro del CCC, entrevista 02, comunicación personal, Tulcán, 13/04/2018), así también es de mencionar que los beneficiarios han sido determinados por el SRI considerando sus ventas registradas en el periodo fiscal 2014. De lo reportado por el SENAE, se tiene que 4.739 comerciantes de la provincia fueron los potenciales beneficiarios en la resolución 039-2015, los cuales se incrementaron a 6.918 con las nuevas consideraciones establecidas en la resolución 026-2016 (COMEX, 2016).

Del mismo modo se debe indicar que las importaciones efectuadas al amparo de la resolución 039-2015 debían realizarse vía terrestre a través del distrito de Tulcán, cuyos montos máximos corresponderán a las siguientes cuotas:

- a) Segmento 1: Ventas registradas hasta 20.000 dólares; Cuota 4.248 FOB
- b) Segmento 2: Ventas registradas superiores a 20.000 dólares y hasta 160.000 dólares; Cuota 10.620 FOB
- c) Segmento 3: Ventas registradas superiores a 160.000 dólares; Cuota 16.992 FOB

Adicionalmente se excluyó para la desaduanización¹² de las mercancías la presentación de los documentos de control previo, los cuales son requeridos para determinadas mercancías, sean estos registros y/o certificaciones sanitarias, certificados de calidad, entre otros.

Otra consideración es que las mercancías importadas al amparo de la resolución antes mencionada debían ser vendidas al consumidor final únicamente en la provincia del Carchi (COMEX, 2015).

Es importante indicar que mediante Resolución No. 026–2016 de fecha 4 de octubre de 2016 (COMEX, 2016) se renovó la cuota de importación (se amplió el cupo del valor FOB), no obstante, para este periodo, se dio acceso a beneficiarios de resoluciones previas tales como la resolución 039-2015 y 045-2015 (COMEX, 2015a), así como a personas que tenían el comercio como segunda e inclusive tercera actividad económica en su RUC¹³ ó RISE¹⁴. Además se implementó para el uso de la cuota el mecanismo de “Primer llegado, primer servido”, hasta el máximo de la cuota legal (COMEX 2015).

Cabe señalar que, como documento de soporte de las ventas individuales los beneficiarios debían presentar una sola factura.

Para conocer si el factor de la capacidad del estatuto estructuró apropiadamente el proceso de implementación, se consideró la información obtenida mediante entrevista al funcionario del COMEX, quien declaró “los objetivos de la política pública eran claros y coherentes” (funcionario del COMEX, entrevista 01, comunicación personal, Guayaquil, 27/06/2018). Sin embargo un miembro del Comité Cívico del Carchi expresó en la entrevista “que a pesar de que los objetivos de la política eran claros y coherentes la misma no fue bien utilizada, por algunos comerciantes que vendían sus cupos, lo cual limitó el crecimiento de la actividad económica en nuestra provincia” (miembro del CCC, entrevista 03, comunicación personal, Tulcán, 13/04/2018). Con lo antes expresado se puede colegir que

¹² Desaduanización de mercancías.- La desaduanización es el procedimiento que se lleva con el fin de que las mercancías, se nacionalicen, ante el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador la mercancía, cumpliendo con las formalidades aduaneras y con el debido pago de tributos. (Sánchez, 2014)

¹³ RUC.- Registro Único de Contribuyentes, sirve para realizar alguna actividad económica de forma permanente u ocasional en Ecuador.

¹⁴ RISE.- Régimen Impositivo Simplificado, es un régimen de inscripción voluntaria, que reemplazará el pago del IVA y del impuesto a la Renta a través de cuotas mensuales

para contrarrestar este tipo de acciones se debió colocar en la resolución un artículo que obligue a los comerciantes a comprar una determinada cantidad de productos por ítem evitando así el comercio de hormiga, el cual consiste en varios ingresos de modestas cantidades de mercancías a través de la frontera, puesto que con la imposición de un número mayor de mercancías a ingresar por cada declaración de la canasta comercial, dificultaría la venta de cupos, ya que tendrían que esperar reclutar un mayor número de turistas para cumplir con la cantidad de mercancías requeridas en cada importación, lo cual causaría retrasos en sus compras a dichos turistas.

Por otro lado es de indicar que la teoría causal aplicada en la implementación de la política fue adecuada, puesto que existieron normas claras en cuanto al diferimiento de tarifas y recargos arancelarios, así como las restricciones en la comercialización de las mercancías fuera de la provincia del Carchi, sin embargo como se menciona en el párrafo precedente se debió incorporar medidas que impidan el desacatamiento de la política pública, a fin de cumplir con el objetivo de reactivar la economía, se debe destacar que esta teoría se estableció con la participación directa del gobierno a través del COMEX y demás instituciones inmersas en la ejecución de la política, adicionalmente se realizaron modificaciones a la normativa de la primera resolución con la finalidad de ampliar los beneficios de dicha política.

En cuanto a los recursos financieros invertidos se puede indicar que estos fueron insuficientes, puesto que únicamente se limitaron a plasmar en la política pública la necesidad planteada por los comerciantes, sin prever el incremento en las operaciones de comercio relacionadas con la Canasta Comercial Transfronteriza existiendo retrasos en la atención de los trámites, debido a que no se disponía del personal suficiente en el SENAE al momento de autorizar las declaraciones aduaneras de la Canasta Comercial Transfronteriza presentadas por los beneficiarios directos. También el COMEX debió asignar recursos para el análisis técnico relacionado con el acatamiento de la política implementada por parte de los beneficiarios, de tal forma que las novedades sean identificadas de forma inmediata, para la realización de los ajustes requeridos que permitan el aprovechamiento total de los beneficios otorgados.

Las reglas de decisión de las entidades gubernamentales que intervinieron en la implementación de la política influyeron altamente para alcanzar los objetivos planteados en

dicha política, puesto que a pesar de que cada una de ellas cumplió las actividades que de acuerdo a sus competencias tenían que desarrollar para alcanzar el cumplimiento de los objetivos, la falta de personal en la atención de los trámites causó retrasos y desalentó a los comerciantes en el aprovechamiento de los beneficios.

Considerando lo antes expuesto se puede evidenciar que la política disponía de objetivos claros y coherentes, una teoría causal válida, pero faltó incorporar medidas de coacción para el acatamiento de la política pública, asimismo las reglas de decisión de las entidades gubernamentales fueron adecuadas, sin embargo los recursos financieros insuficientes provocaron que los beneficiarios directos se desalienten de importar mercancías bajo la Canasta Comercial Transfronteriza y por tanto no acaten la política pública impidiendo una mayor reactivación económica en la provincia.

3.4 Análisis de las variables no normativas que condicionan la implementación

De acuerdo a lo indicado por miembros del Comité Cívico de Carchi, una de las falencias en el desarrollo de la política pública fue la falta de capital para invertir por parte de los comerciantes de las zonas que fueron declaradas deprimidas, lo cual se debió a los insuficientes beneficios financieros que proporcionó el gobierno a través de BanEcuador¹⁵ que permitan a los beneficiarios invertir tanto en la importación de mercancías como en establecimientos comerciales para la comercialización de dichas mercancías, siendo esta una de las primeras causas por las que muchos beneficiarios de la política no la aprovecharon de forma adecuada, impidiendo una mayor reactivación económica en la provincia del Carchi (El Comercio, 2017). Pese a esto, hasta febrero de 2017, 1.162 comerciantes de la provincia del Carchi ingresaron mercancías en las 49 subpartidas establecidas por el Comité de Comercio Exterior (COMEX) desde Colombia (COMEX, 2016). Asimismo, el monto de las importaciones carchenses alcanzó USD 11,1 millones, hasta febrero y subió a USD 13,5 millones en abril (El Comercio, 2017).

¹⁵ BanEcuador.- Banco público, articulado a la institucionalidad y a los objetivos nacionales; con un enfoque inclusivo, créditos adaptados a las condiciones de los sectores productivos. El 13 de mayo de 2015, con el Decreto Ejecutivo 677, BanEcuador se incorpora a la vida económica del Ecuador (BanEcuador, 2015)

Es importante indicar que en relación a las condiciones socioeconómicas, las cuales consisten en identificar la capacidad económica y social de un individuo, se puede indicar que en el aspecto económico y social, el empleo es relevante; por tal motivo se realizó una revisión sobre este tema en la frontera entre Tulcán e Ipiales tomando fuentes de investigación ya desarrolladas, mediante las cuales se evidenció que la PEA¹⁶ de la ciudad de Tulcán, que genera ingresos, sean estos formales e informales (categorizados como subempleo u ocupación no adecuada), al clasificarlos por rama de actividad, el “comercio al por mayor y menor” ocupa el segundo lugar, luego de la agricultura, adicionalmente se evidenció que la situación de empleo con mayor participación corresponde a “por cuenta propia” (Duque, 2015:19-32). Considerando lo antes expuesto es de indicar que el subempleo u ocupación no adecuada en esta zona deprimida influyó altamente en la política pública implementada, puesto que a los agentes económicos del sector informal lo que les interesaba era la subsistencia del grupo familiar, aunque existe un grupo pequeño preocupado por la acumulación de capital (Ordoñez, 2007: 38), siendo esta una de las razones por las que no se aprovechó los beneficios que esta política otorgaba. Se debe remarcar que el miembro del Comité Cívico de Carchi declaró en la entrevista que “algunos comerciantes de la provincia listados para el uso de la Canasta Comercial vendían sus cupos a los turistas fomentando el comercio de hormiga, solo por obtener entre 20 a 30 dólares diarios” (miembro del CCC, entrevista 03, comunicación personal, Tulcán, 13/04/2018). Con lo antes expuesto se evidencia la falta de acatamiento de la política por parte de los beneficiarios directos, lo cual impidió el cumplimiento de los objetivos.

Considerando que la economía informal está relacionada de forma directa con la elusión fiscal se procedió a levantar información concerniente a posibles vías de ingreso irregular de mercancías extranjeras, obteniéndose un mapa donde se especifica los (9) nueve pasos no habilitados que existen en la frontera Norte –Carchi, los cuales son utilizados para ingresar mercancías sin el cumplimiento de las formalidades aduaneras y sin el debido pago de los tributos de acuerdo a lo indicado en la entrevista con un funcionario del SENA E (Funcionario del SENA E, entrevista 01, comunicación personal, Quito, 01/08/2018), lo cual incidió en el incumplimiento de los objetivos de la política pública implementada, puesto que las mercancías autorizadas para la Canasta Comercial Transfronteriza a diferencia de las que

¹⁶ PEA.- Población económicamente activa

ingresaban por estos pasos, debían pagar el IVA y FDI, haciendo que sus precios sean menos atractivos para los consumidores finales.

Figura5: Pasos Habilitados y No Habilitados de la frontera Norte-Carchi



Fuente: SENA-E-DIP

En relación a la tecnología se puede indicar que la misma ha influenciado de manera baja a esta política puesto que el SENA-E como institución encargada del control sobre las

declaraciones de la Canasta Comercial Transfronteriza cuenta con los sistemas necesarios para la ejecución de dichos controles en frontera, de tal forma que no fue necesario invertir en tal recurso.

Además, se debe mencionar que un miembro del Comité Cívico del Carchi en relación a los medios de comunicación declaró que “los medios participaron impulsando la venta de las mercancías que venían de Colombia a través de propagandas televisivas y no en la difusión de cómo funcionaba y para qué era la Canasta Comercial Transfronteriza” (miembro del CCC, entrevista 05, comunicación personal, Tulcán, 13/04/2018), esto evidencia que los medios de comunicación tuvieron una baja influencia en las brechas de implementación de la política pública.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en la política pública implementada esta fue alta ya que además de que intervinieron en la compra de los productos que formaban parte de la Canasta Comercial Transfronteriza, también participaron en movilizaciones con cacerolas vacías y banderas de la provincia a inicios de octubre de 2016 para apoyar la extensión de los plazos de vigencia de la política y la ampliación del número de beneficiarios, ya que indicaban que el comercio atravesaba por un duro momento (La Hora, 2016).

Además los beneficiarios directos entrevistados mencionaron que a las autoridades locales les pareció muy buena la política pública de la Canasta Comercial Transfronteriza, puesto que era una forma de reactivar la actividad económica en la provincia del Carchi, sin embargo debido a que ninguna de las autoridades locales supervisó y realizó el seguimiento a dicha política, se puede indicar que su apoyo ante la misma fue bajo.

En cuanto al resto de autoridades inmersas en la implementación de la política, tales como el COMEX, SRI y SENAE, se puede indicar que esta última de acuerdo a sus competencias fue la encargada de permitir que dicha política se implemente, considerando que fue la entidad que realizó los controles sobre las mercancías que ingresaban al país bajo la política pública analizada, mientras que las 2 restantes participaron en el establecimiento de las reglas aplicadas (diferimiento del 0% a las tarifas arancelarias, listado de mercancías y listado de beneficiarios directos de la canasta), por tanto con lo antes indicado se pudo evidenciar la influencia de dichas autoridades en la política se podría caracterizar como media.

Respecto a la supervisión de la política implementada, esta no existió por parte de las autoridades, lo que no permitió evaluar y determinar las acciones a ejecutar sobre esta política a fin de que se cumplan sus objetivos.

En relación al compromiso y calidad del liderazgo de los funcionarios ante la implementación de la política un miembro del comité cívico declaró que:

Los funcionarios no nos brindaron una atención eficiente a los comerciantes, y por eso hubieron demoras, tiempos altos para que nos despachen las mercancías que comprábamos en Colombia, eran colas enormes para pagar los impuestos, si hubiese habido agilidad de la aduana hubiese sido otro el trato, esto nos desalentaba para usar la Canasta Comercial (miembro del CCC, entrevista 05, comunicación personal, Tulcán, 13/04/2018).

Evidenciándose con lo antes expuesto que la influencia del compromiso y calidad del liderazgo fue alta impidiendo alcanzar los objetivos propuestos en la implementación de la política.

De acuerdo a lo antes detallado se pudo evidenciar que la política disponía de recursos financieros insuficientes, lo cual fue una de las causas que impidió una mayor reactivación económica en la provincia con esta política pública, asimismo es de indicar que el desempleo fue también un punto que influyó en la falta de acatamiento de los beneficiarios debido a que muchos comerciantes pequeños se dedicaron a la venta de sus cupos y no a importar las mercancías para comercializarlas en la provincia; de igual manera, debido a que la participación de las autoridades locales fue baja, las mismas no tuvieron influencia, sin embargo en relación al compromiso y calidad del liderazgo de las autoridades responsables de la implementación y desarrollo éstas no brindaron una atención eficiente al momento de autorizar las declaraciones de la Canasta Comercial debido a la falta de personal, lo cual desincentivó el acatamiento de la política debido al proceso engorroso por el que tenían que pasar al momento de importar las mercancías desde Colombia.

Discusión

La política pública Canasta Comercial Transfronteriza de la provincia del Carchi presentó inconvenientes en su implementación, puesto que muchos comerciantes estaban interesados únicamente en la subsistencia de su grupo familiar, y no en la acumulación de capital, por lo

que realizaron el acompañamiento en las compras a los turistas en la ciudad de Ipiales, ayudándolos en el ingreso de las mercancías al país con los cupos que les fueron otorgados (venta de los cupos), evitando de esta forma que los productos importados desde Colombia sean comercializados en esta provincia, lo cual ocasionó que la motivación principal con la que se implementó la política pública que era reactivar la economía de la provincia del Carchi no se cumpliera.

De acuerdo a lo expuesto se evidencia que los beneficiarios directos no acataron la política pública implementada, para lo cual a continuación se presentan las variables y sub-variables independientes que influenciaron sobre la variable dependiente “Acatamiento de la política”.

Tabla2: Variables independientes que influenciaron a la variable dependiente

Variables Independientes que influenciaron a la dependiente	Sub-variables independientes que influenciaron a la dependiente	Influencia sobre la variable dependiente
Tratabilidad del problema	Diversidad de comportamientos en el grupo objetivo	Media
	Magnitud de las modificaciones comportamentales	Alta
Normativa	Recursos financieros	Alta
	Reglas de decisión de las instituciones encargadas	Alta
Variables no normativas	Socioeconómicas y tecnología	Alta(socioeconómica) Baja(tecnología)
	Apoyo de autoridades	Alta
	Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados	Alta

Elaborado: la autora

Conclusiones

En el análisis realizado en el presente trabajo se puede concluir que los factores que condicionaron el cumplimiento de la política pública Canasta Comercial Transfronteriza en la provincia del Carchi durante el periodo 2015 al 2017, corresponden a: la tratabilidad del problema, la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación (variables normativas) y el efecto neto de las diversas variables no normativas en el apoyo a los objetos estatutarios. Por lo que se determinó que las sub-variables que limitaron el alcance de los objetivos corresponden a:

La diversidad del comportamiento de la población objetivo fue homogéneamente mediano, considerando que el 74% de los beneficiarios formaban parte del primer segmento –con menor venta en el año 2014-, los cuales buscaban sus propios intereses, debido a que se enfocaban únicamente en suplir las necesidades diarias de su familia, los mismos que no estaban interesados en importar las mercancías así como en invertir en un establecimiento para comercializarlas en la provincia del Carchi. Así también es de indicar que la magnitud de las modificaciones establecidas en relación al cambio de comportamiento del grupo objetivo tuvo una alta influencia en el desacatamiento de la política debido al alto porcentaje de personas que conformó el grupo objetivo cuyo modus vivendi estaba relacionado con flujos de comercio informal, lo cual implicaba un cambio en su comportamiento al momento de adquirir y comercializar las mercancías extranjeras.

Insuficientes recursos financieros, los cuales eran necesarios para el análisis técnico relacionado con el seguimiento al acatamiento de la política implementada por parte de los beneficiarios directos, de tal forma que las novedades fueran identificadas y subsanadas.

Condiciones socioeconómicas, la cual está relacionada con el desempleo en la zona deprimida, la misma que influyó medianamente en el cumplimiento de los objetivos normativos, puesto que la falta de trabajo de algunos beneficiarios directos, y la informalidad del comercio en las zonas fronterizas ocasionó que los cupos otorgados sean vendidos, impidiendo una mayor reactivación en la economía de la provincia del Carchi.

La atención que los medios de comunicación dieron a la implementación de la política pública, fue muy poca ya que únicamente se enfocaron en impulsar la comercialización de los productos a través de propagandas televisivas y no de la difusión de los beneficios y objetivos de la política implementada.

El apoyo de autoridades en relación a la implementación de la Canasta Comercial Transfronteriza es considerado bajo debido a que ninguna de las autoridades locales y nacionales supervisó y realizó el seguimiento a la política, por lo que no se tomaron acciones inmediatas para las mejoras requeridas que permitan obtener el cumplimiento de los objetivos.

El compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios fue bajo, los cuales mostraron falta de interés en el proceso de desaduanización de las mercancías de la Canasta Comercial Transfronteriza, puesto que existieron demoras en estos trámites ya sea por falta de personal y/o capacitación, originándose demoras en el proceso –largas colas- y por ende se desmotivó a los beneficiarios el acogimiento a la política pública.

Los beneficiarios directos presentaron resistencia en el acatamiento de la política Canasta Comercial Transfronteriza, lo cual se evidenció en el análisis de las variables detalladas en la conclusión 6.1, siendo una condicionante importante la subvariable socioeconómica ya que los comerciantes debido al desempleo existente en la provincia del Carchi estaban interesados únicamente en la subsistencia de su grupo familiar, y no en la acumulación de capital, ocasionando de este modo que la motivación principal con la que se implementó la política pública, que era reactivar la economía de la provincia del Carchi, no se cumpla.

Recomendación

Se recomienda en las futuras políticas públicas a implementar, la conformación de un Comité de Coordinación, mediante el cual se definan los roles y planes de trabajo de cada Institución, con la finalidad de que se cumplan con los objetivos que motivaron la política pública, asimismo es fundamental que se nombre una institución líder encargada de la coordinación de la misma, que integre las acciones aisladas en cada una de las instituciones, así como realice el debido seguimiento y supervisión de su implementación, de tal forma que se

identifiquen las brechas que impiden la obtención de los objetivos, y así se realicen los correctivos inmediatos de acuerdo a los hallazgos encontrados. Todo esto considerando los argumentos detallados en las conclusiones.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Estudio Introductorio”. En *La implementación de las políticas*. México, DF.: Miguel Ángel Porrúa.
- Benalcázar, Washington y Giovanni Astudillo (2017). “Mínimo beneficio de la canasta comercial”. *El Comercio*, mayo 25, Actualidad. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2rYU2BW>.
- Comité de Comercio Exterior [COMEX] (2015). “Resolución 039 El Pleno del Comité de Comercio Exterior”. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2OtAVeg>. MCEI
- _____ (2015a). “Resolución 045 El Pleno del Comité de Comercio Exterior”. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2OipxSh>. COMEX
- _____ (2016). “Resolución 026 El Pleno del Comité de Comercio Exterior” ”. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2P880BC>. COMEX
- Duque, Cindy (2015). “Estudio del comercio fronterizo Ecuador Colombia: caso de las redes informales (2012- 2014)”. Disertación tercer nivel. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2D0Byd6>.
- El Universo (2015). “Comex decidirá esta semana canasta transfronteriza para beneficiar a comercio del Carchi”. *El Universo*, octubre 06, Economía. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2OhNqeh>
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista (2010). *Metodología de la Investigación*. México. Mc Graw Hill.
- La Hora (2016). “Carchi sale a la calle frente a la crisis económica”. *La Hora*, octubre 06, Noticia. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2OmzeRD>
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones [MCEI] (2015). “Informe de Gestión”. Guayaquil:MCEI.

- Pasquel, Washington (2015). "Tulcán fue declarada zona deprimida por la baja del comercio". *El Comercio*, agosto 18, Actualidad. Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2D0xBFi>.
- Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert (2005). *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Wikipedia, L.E.L., & Ortognática, C. Wikimedia Foundation, Inc, (2018). Recuperado el 19/11/2018 de <https://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADa>
- Ordóñez, César (2007). "Economía informal y sistema fronterizo en dos espacios locales situados en la frontera de Guatemala con México". *Revista de Geografía Agrícola*, (38). Recuperado el 02/01/2018 de <https://bit.ly/2Ong8sD>.
- FLACSO (2015). "Rutas fronterizas del contrabando en Ecuador". *Perfil Criminológico* No.15. Recuperado el 30/12/2017 desde <https://bit.ly/2Qj0Zh0>