

Instituciones y desempeño económico

El sector energético ecuatoriano, 1990-2006

Mateo Villalba Andrade

Instituciones y desempeño económico

El sector energético ecuatoriano
1990-2006



2011

**INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO
EL SECTOR ENERGÉTICO ECUATORIANO, 1990-2006**

Mateo Villalba Andrade

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Telf.: (593-2) 323 88 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec
Quito-Ecuador

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala

ISBN FLACSO: 978-9978-67-281-5

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-019-5

Impresión: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, septiembre 2011

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Economía
con Mención en Economía del Desarrollo, de FLACSO-Sede Ecuador;
Autor: Mateo Villalba Andrade
Tutor: Julio Oleas

Índice

Introducción.....	7
Metodología.....	13
El origen de las instituciones y la acción colectiva.....	19
Las instituciones y la teoría económica	25
Instituciones distributivas, cambio institucional y desempeño económico	37
El Estado y la política económica.....	45
Breve recuento histórico, 1990-2006.....	49
El caso del subsector eléctrico	73
El caso del subsector petrolero	84
Resultados.....	95
Conclusiones y recomendaciones	101
Glosario de términos	111
Bibliografía	115
Notas.....	121

Introducción

A finales de la década de los setenta, con la caída de la última dictadura militar y la realización de elecciones generales, el Ecuador inició un nuevo periodo de “democracia”. Esta nueva época se caracterizó por una relativa estabilidad en la administración de los poderes del Estado. La estabilidad se convirtió en tierra fértil para la proliferación de nuevas agrupaciones de diversa índole, que se organizaron en torno a intereses comunes propios de cada uno de estos grupos. Los partidos políticos entraron en la escena pública y se ordenaron, generalmente, bajo el mando de caudillos. Los grupos económicos, organizados alrededor de la banca, el comercio, la producción primaria agro-exportadora, la industria y otras actividades económicas, iniciaron su posicionamiento en el recién inaugurado “nuevo orden”. Este proceso también abrió campo para la creación y reestructuración de entes públicos y privados de diverso origen y naturaleza. Las entidades de carácter burocrático, empresarial, gremial, sectorial y regional se fortalecieron. En resumen, la relativa estabilidad democrática permitió que estos grupos, estructurados en función de los intereses particulares de sus miembros, se desarrollen tanto en número como en su capacidad de incidir en las decisiones de política pública.

La evidencia empírica ha revelado varios eventos que ponen en evidencia las prácticas rentistas que promueven estas agrupaciones. Este tipo de prácticas no buscan generar nueva riqueza y, por el contrario, ocasionan pérdidas sociales que permiten la acumulación de beneficios a favor de grupos o personas particulares: la sucretización de los años ochenta, el salvataje bancario de finales de los noventa, el incre-

mento de subsidios regresivos, la concentración geográfica de la inversión pública, las crecientes preasignaciones de recursos fiscales, son sólo algunos ejemplos. La realidad de estas prácticas es consecuente con el legado colonial y republicano del esquema socioeconómico de patrones y criados que todavía no se ha superado completamente en el país. En este esquema, los beneficios económicos se concentran en pocas manos -grupos pequeños, organizados y con capacidad de acción colectiva- y las pérdidas privadas se socializan apenas aparecen. Los beneficios del libre mercado y los supuestos de competencia perfecta no sólo están muy lejos de poder verificarse en el mercado ecuatoriano, sino que el crecimiento y la consolidación de monopolios, oligopolios, monopsonios y colusiones ha reforzado el poder de mercado en varios sectores de la economía. Muchas empresas ecuatorianas, comúnmente de origen y organización familiar, continúan caracterizándose más por su ambición de capturar nuevas rentas y su habilidad para lograrlo que por su productividad, eficiencia, flexibilidad, innovación y deseo de competir. Sin embargo, cabe destacar que también existen honrosas excepciones.

En la segunda mitad de la década de los ochenta y especialmente durante los años noventa, el llamado Consenso de Washington incidió en la política pública ecuatoriana. Lo que en la teoría, bajo la premisa neoclásica, se propuso como un cambio de principios y acciones encaminados a reducir la estructura del Estado hacia un esquema funcional al capitalismo moderno de mercado, en muchos casos terminó como un discurso retórico para dismantelar las instituciones públicas con el objetivo de capturar nuevas rentas.

En la segunda mitad de los años noventa la relativa estabilidad en la administración de los poderes del Estado desapareció. Los grupos rentistas ya estaban consolidados y ahora la inestabilidad era una oportunidad para el lucro. Desde entonces hasta el año 2006, ningún Presidente de la República electo pudo culminar su periodo de gobierno y entregar el poder de acuerdo con la Constitución. La funcionalidad de estos hechos requiere ser analizada. La disputa y la confrontación caracterizaron el escenario en que diferentes grupos pugnaron por defender sus intereses particulares. Durante estos años, la inestabilidad en la administración pública fue la tónica que mantuvo adormecida y debilitada la acción del Estado, lo que generó un ambiente propicio para la cooptación del interés público por parte de estos grupos y la

imposición de sus intereses particulares. Los espacios que el estado ecuatoriano, de acuerdo con los postulados del Consenso de Washington, debía ceder al mercado -subrayado como el único asignador eficiente de recursos- en muchos casos entraron a formar parte del botín de rentas en disputa a ser distribuido entre las diversas agrupaciones interesadas que proliferaron, mutaron y se fortalecieron, en un entorno favorable de inestabilidad, confusión y conflicto permanente. En varios sectores de la economía nacional se ha presenciado esta aberrante realidad, sin embargo uno de los resultados más graves y evidentes se da en el sector energético.

El Ecuador es un país que cuenta con una provisión relativamente alta de recursos energéticos. Entre estos recursos se incluyen importantes reservas de petróleo que han permitido que el país sea un exportador neto de hidrocarburos. El país también dispone de un gran potencial de generación eléctrica, particularmente en el campo hídrico por la existencia de abundantes fuentes de agua y un desnivel poco usual en otras latitudes, así como de otras fuentes alternativas de generación. Adicionalmente a estos recursos naturales, y en buena medida gracias a ellos, el país ha percibido importantes ingresos y desembolsos de capital necesarios para financiar la construcción de infraestructura energética. Con estos antecedentes, la más elemental racionalidad económica nos llevaría a pensar que el Ecuador debió desarrollar una fructífera industria petroquímica y una gran capacidad de provisión energética, tanto eléctrica como hidrocarburífera. Sin embargo, la realidad evidencia todo lo contrario. La industria petroquímica en el Ecuador es insipiente y la producción doméstica de energía eléctrica y derivados del petróleo no puede, ni siquiera, abastecer la demanda interna. El país importa derivados de hidrocarburos y energía eléctrica, a precios internacionales, y mantiene una alta participación de generación termoeléctrica, que ocasiona ingentes costos económicos y externalidades ambientales. Todo esto se debe a la incapacidad para aprovechar el potencial energético nacional. La pregunta que naturalmente salta a la mente es: ¿por qué? La respuesta, sin embargo, no resulta tan sencilla.

A pesar de haber experimentado algunos años de crecimiento del producto, en el nuevo milenio, y haber percibido una considerable suma de ingresos y transferencias externas, de capital, el Ecuador no ha podido resolver sus problemas energéticos. De hecho su situación incluso ha empeorado. Actualmente, el país mantiene una mayor par-

ticipación de la generación térmica que en el pasado, e importa a precios internacionales derivados de hidrocarburos y energía eléctrica en detrimento de la soberanía energética, la autosuficiencia, la sostenibilidad económica, las cuentas fiscales y el interés nacional.

La presente investigación analiza los efectos del cambio institucional que se dio en el sector energético, durante el periodo de estudio (1990-2006). De esta manera, se busca aportar, desde los postulados de la Nueva Economía Institucional (NEI), elementos que permitan explicar por qué se dan estos resultados tan inconvenientes para el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La presente investigación no pretende cuantificar el efecto de las estrategias rentistas en el desempeño económico ni poner a prueba la hipótesis de que la causalidad del problema de investigación se puede imputar únicamente a los efectos de estas estrategias, sino plantear elementos fundamentados en la NEI que permitan entender el problema económico, en general, e ilustrar su incidencia en el sector energético.

La pertinencia de la presente investigación se sustenta en el siguiente razonamiento expuesto por Eggertsson (en Alston *et al.* 1996: 25): pese a que la mayoría de los científicos sociales concuerdan con que la comprensión de las instituciones es fundamental para entender el desarrollo y desempeño económico, este aspecto resulta poco y pobremente estudiado como para fundamentar aplicaciones prácticas de política. La realidad de la economía ecuatoriana, en general, y del sector energético, en particular, no es ajena a este razonamiento. El entorno institucional no se considera, la teoría de la NEI es poco conocida y difundida; y, la mayoría de documentos de política pública y planes de acción se concentran únicamente en aspectos técnico-operativos particulares y no abordan temas relativos al entorno institucional.

Como ejemplo, se puede observar que tanto en los Planes de Electrificación del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) como en los Planes Maestros de Petroecuador, desarrollados durante el periodo de estudio, la problemática del sector energético se aborda exclusivamente desde los aspectos técnicos y operativos; y, se dice muy poco sobre el marco institucional en el que se desenvuelve el sector. Un razonamiento simplista llevaría a pensar que el marco institucional es el adecuado y que por ello no se lo cuestiona ni se aborda el tema en

estos documentos de trascendental importancia. Sin embargo, el desempeño calamitoso del sector lleva a plantear, en esta investigación, todo lo contrario. Pese al enorme potencial del sector energético ecuatoriano ni siquiera se puede abastecer la demanda doméstica de energía y no se ha encontrado la forma de revertir las prácticas y tendencias nocivas para el interés nacional como son: las crecientes importaciones de derivados de petróleo, el incremento de la participación de la generación térmica en la matriz energética y la importación de electricidad. Por lo tanto, existe la necesidad de abordar el tema, sobre todo, desde perspectivas prácticas que permitan fundamentar decisiones de política.

En general, desde que inició el último periodo democrático, hace más de 25 años, la proliferación de arreglos institucionales que concentran los beneficios económicos en pocas manos y socializan las pérdidas privadas ha sido reiterativa y persistente. La inestabilidad en la administración pública, que vivió el país desde la segunda mitad de los años noventa, se convirtió en un caldo de cultivo para la acción del “rentismo”¹ y la profundización del problema ha repercutido seriamente en el desempeño económico. Por ello, resulta trascendente investigar dicho problema y analizar su incidencia en el Ecuador y las limitaciones que impone para el desarrollo.

En particular, el sector energético revela características importantes que justifican su elección para el estudio de caso. En primer lugar, es un sector estratégico para el desarrollo del país (o para la consecución del buen vivir, en los términos que plantea la Constitución de la República); y, en segundo lugar, presenta serias deficiencias que hasta la fecha no han podido ser plenamente superadas.

Finalmente, ninguna propuesta seria de política pública en el Ecuador debería dejar de lado el análisis del entorno institucional y si lo hace es muy probable que fracase. Por esto, resulta tan importante comprender el origen, motivación, estructura, cualidades y efectos del marco institucional y su dinámica.

Metodología

Como señala Lee J. Alston (en Alston *et al.* 1996: 25):

La mayoría de los científicos sociales concuerdan con que la comprensión de las instituciones es fundamental para entender el desarrollo económico y el desempeño de las economías. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, la investigación desarrollada por muchos científicos sociales al respecto es muy descriptiva o abstracta como para ser de utilidad en aplicaciones de política. La razón de la ausencia de este “medio apropiado” es que solamente unos pocos estudiosos saben cómo desarrollar trabajos empíricos sobre economía institucional. Esto rara vez se enseña en las escuelas de postgrado y los investigadores han aprendido a través de la práctica.²

Por este motivo, la metodología planteada se fundamenta en demostrar la relevancia de la teoría seleccionada para comprender el objeto de estudio y desarrollar, sobre la base del análisis empírico, conclusiones y recomendaciones útiles para aplicaciones de política.

De acuerdo con David Sloan Wilson, se requiere contar con la teoría adecuada para explicar el porqué de un fenómeno observado. Este autor señala que muchas veces se cuenta con grandes cúmulos de información descriptiva al respecto de un tema de estudio pero se requiere de la teoría adecuada para desarrollar una explicación fundamentada y convincente, que soporte el rigor del análisis científico (ver Wilson, David S. 2007: 74-81 y 233-253). Los objetivos planteados en la presente investigación llevan implícita la necesidad de desarrollar la teoría a ser empleada para explicar el problema de estudio y justificar

su relevancia para analizar dicho problema. Este es el primer paso del marco metodológico.

Por otra parte, de acuerdo con Levitt *et al.*, muchas veces la causa de un fenómeno evidente tiene un origen remoto y distante, por lo que permanece escondida, y por lo general se suelen utilizar teorías y postulados inadecuados para tratar de elaborar explicaciones accesorias que no abordan lo sustancial del problema (ver Levitt *et al.* 2006: 1 - 13). El caso de las deficiencias en el sector energético ecuatoriano parece ser uno de estos fenómenos inadecuadamente abordados, que generalmente se trata de explicar como un problema estrictamente de gestión administrativa, tecnológica o de falta de financiamiento, cuando estos tres aspectos no son causas del problema y resultan ser apenas consecuencias de un problema mayor y fundamental: la capacidad de acción colectiva de la sociedad ecuatoriana para satisfacer sus necesidades energéticas. Por esto, la presente investigación plantea buscar una explicación fundamental para el problema de estudio desde la teoría desarrollada.

En este sentido, la metodología planteada toma como punto de partida el desarrollo de la teoría a ser empleada, y abunda en elementos que permitan ilustrar la relevancia de los postulados teóricos para abordar el análisis del problema de estudio. Esta primera parte pretende estructurar las teorías a las que se va recurrir para cumplir los objetivos de la investigación y estandarizar los términos teóricos ha ser empleados.³ Por estos motivos, el marco teórico y las definiciones conceptuales resultan imprescindibles como punto de partida de la investigación propuesta. Adicionalmente, se desarrolla un glosario de términos como referencia rápida.

Una vez que se ha desarrollado todo el instrumental teórico y conceptual de la investigación y se ha justificado plenamente su pertinencia para abordar el problema de estudio, se lo utiliza para realizar un breve análisis histórico general. Las instituciones tienen una especificidad histórica y están condicionadas por este contexto, por lo que este paso resulta ineludible (Alston *et al.* 1996: 25). El mismo instrumental, es posteriormente empleado para desarrollar un breve caso de estudio del subsector eléctrico y petrolero, respectivamente.

Posteriormente, se delimita el nivel del análisis institucional al que se circunscribirá la investigación (de acuerdo con los diferentes niveles planteados en Alston *et al.* 1996: 26-30). El nivel seleccionado es

el de los efectos del cambio institucional. En este nivel, el análisis se fundamenta en un ejercicio de estadística comparativa. El procedimiento es sencillo y consiste en contrastar la situación del problema de estudio antes y después del cambio institucional.

Para analizar dichos efectos se requiere definir una variable que sintetice el problema de estudio. La variable seleccionada debe abordar la complejidad del problema y los objetivos de la investigación; y, al mismo tiempo debe cumplir el principio de parsimonia⁴ de manera que permita identificar, sencillamente, elementos prácticos para el diseño de políticas en el futuro. Este desafío, no ha sido fácil de enfrentar porque existe un costo de intercambio (*trade off*) entre abordar la complejidad del problema y cumplir el principio de parsimonia en el ejercicio de estadística comparativa. La formula metodológica que se plantea para solucionar el desafío es combinar un marco teórico funcional, detallado pero práctico -que ilustra la teoría con ejemplos-, complementarlo con un breve análisis histórico; y, finalmente, abordar el análisis de los efectos del cambio institucional, desarrollado en el estudio de caso, mediante un ejercicio de estadística comparativa lo más apegado posible al principio de parsimonia.

Con estos antecedentes, se definió la variable de análisis como (P_i) la participación, en cantidades, de las diferentes formas (i) de dotación de energía en el total suministrado por el subsector a la economía, de la siguiente manera:

$$P_i = \frac{qe_i}{\sum_{i=1}^n qe_i} * 100$$

Donde, en general:

- $-P_i$: es la participación, de la forma de dotación i de energía en el total suministrado por el subsector a la economía a través de n formas de dotación.
- $-qe_i$: es la cantidad suministrada por la forma de dotación i de energía.
- $-n$: son las formas de dotación de energía existentes en el subsector.

En particular, en el subsector eléctrico:⁵

- qe_p se mide en gigavatios-hora (GWh).
- $n = 5$, pues existen las siguientes cinco formas de dotación de energía eléctrica:
 - 1 = generación hidráulica.
 - 2 = generación térmica.
 - 3 = importación de energía mediante interconexión.
 - 4 = generación solar.
 - 5 = generación eólica.
- $\sum qe$, es, entonces, la energía total producida e importada en GWh.

En particular, en el subsector petrolero:⁶

- qe_p se mide en barriles, a 60° F.
- $n = 2$, pues existen las siguientes dos formas de dotación de derivados de petróleo:
 - 1 = producción nacional de derivados.
 - 2 = importación de productos derivados de petróleo.
- $\sum qe$, es, entonces, el volumen total de derivados de petróleo producidos e importados.⁷

El análisis de la trayectoria de esta variable, en cada caso, permite abordar de manera directa y sintética los objetivos de la investigación.

El nivel de análisis seleccionado obliga a tomar el cambio institucional como un factor exógeno y por ello no se profundizará en las causas de dicho cambio institucional, labor propia de otro nivel de análisis. Sin embargo, aunque la adecuada especificación del nivel de análisis ayuda a enfocar los esfuerzos de investigación para lograr resultados más precisos esto no implica que no se pueda abordar, brevemente, otros aspectos inherentes al problema de estudio desde diferentes niveles del análisis institucional (como se señala en Alston *et al.* 1996: 26).

Finalmente, siguiendo la línea de recomendaciones de Alston *et al.* (1996), a continuación se resume el marco metodológico desarrollado para alcanzar los objetivos planteados en la investigación:

1. Definición del marco teórico y justificación de su pertinencia para el problema de estudio.

2. Análisis de la historia reciente de la economía ecuatoriana, 1990-2006, y descripción del cambio institucional en el sector energético.
3. Desarrollo del estudio de caso del subsector eléctrico y una primera aproximación sobre el efecto del cambio institucional.
4. Desarrollo del estudio de caso del subsector petrolero y una primera aproximación sobre el efecto del cambio institucional.
5. Desarrollo de conclusiones y recomendaciones, sobre la base de los puntos anteriores, que permitan verificar o rechazar las hipótesis planteadas.

Marco teórico

A continuación se exponen los fundamentos teóricos sobre la acción colectiva, las instituciones, el Estado y las coaliciones distributivas que se utilizarán en la presente investigación.

El origen de las instituciones y la acción colectiva

Los avances de la Teoría Moderna de la Evolución y sus aplicaciones a las ciencias humanas y sociales permiten comprender de mejor manera la definición y alcance de las instituciones. Particularmente, resulta apropiado reparar en lo que David Wilson denomina la versión moderna de las ideas de Darwin en sus postulados sobre la Teoría de Selección Multinivel⁸ (TSM), en Wilson, D. 2004; y, 2007.

De acuerdo con Wilson, la teoría de la evolución ha sido sistemáticamente segregada de las ciencias sociales y de las artes. Las ideas antropocéntricas nos han llevado a actuar como si la condición humana sería excluyente de nuestra condición animal. Por otra parte, el denominado “Darwinismo Social” que ha utilizado la teoría de la evolución para justificar la desigualdad y hasta el genocidio –como en el caso de Hitler-, así como los simples postulados deterministas, han prejuiciado su aplicación en el campo social.⁹ Sin embargo, la teoría de la evolución y nuestra condición animal tienen mucho que decir al respecto del comportamiento humano. Al parecer, el origen de la acción colectiva y las instituciones podría tener una procedencia remota y, sin duda, apasionante.

Lynn Margulis, una científica de la biología celular, postuló (en Margulis, Lynn. 1970 y 1998) que no existe tal cosa como los individuos, solamente existen sociedades. Las células de los animales y las plantas (llamadas eukaryotes) son mucho más complejas que las células de las bacterias (prokaryotes). Lynn postula que los eukaryotes evolucionaron a través de asociaciones simbióticas de bacterias –un grupo que evolucionó de la asociación de individuos- y que, de esta manera,

muchas asociaciones simbióticas pueden llevar a formar, a través de una agrupación de unidades, organismos más complejos y desarrollados (Wilson, D. 2004, 134). De acuerdo con esta teoría, los humanos somos un grupo de células que a su vez evolucionaron de un grupo de bacterias que a su vez están conformadas por un grupo de prokaryotes. La capacidad de acción colectiva, vista desde esta perspectiva, es una estrategia evolutiva que tendría su origen en la evolución de las especies, incluida la especie humana.

David Wilson (en Wilson, D. 2004, 202-211) para ilustrar esta dinámica nos pide imaginar una célula primordial en la que los genes actúan independientemente. Algunos contribuyen a la economía de la célula produciendo bienes públicos vitales y beneficiando la capacidad de sobrevivir y desarrollarse de la célula en su conjunto. Otros actúan de manera egoísta y solamente se reproducen para aumentar su participación genética en la célula. Si los genes egoístas llegan a ser demasiados la provisión de bienes públicos vitales no será suficiente y la célula se degenerará y eventualmente morirá (de hecho la dinámica del cáncer tiene una explicación análoga¹⁰). A esto Wilson denomina el problema fundamental de la vida social¹¹ (en Wilson, D. 2002; y, 2004, 202-203). Entonces, existe una necesidad vital de regular el comportamiento egoísta e incentivar la producción de bienes públicos. Pero esta labor se realiza a un costo, la provisión de estos denominados bienes públicos vitales no es gratuita. En el ejemplo en cuestión, la evolución del cromosoma resuelve perfectamente el problema, mediante la unión de los genes en una única estructura que replica como unidad. Los genes ya no actúan como individuos independientes sino como individuos cohesionados que ya no pugnan por defender sus intereses individuales sino por mejorar las capacidades de la célula en su conjunto, el interés del grupo. En ausencia de la competencia entre genes, que se da intra-célula (selección intra-grupo), surge la competencia entre células en la que la capacidad en conjunto de los genes cobra relevancia por sobre la capacidad individual de cada uno (selección entre-grupos). De esta misma manera, muchas colonias de insectos sociales –como las abejas– pueden ser llamados superorganismos porque la competencia entre individuos está dominada por la competencia entre grupos –colmenas–. La colmena desarrolla mecanismos para premiar la cooperación de las abejas y castigar los comportamientos egoístas individuales.¹² Estos mecanismos son análogos a la función del cromosoma y no son

ajenos a la organización y desempeño de las sociedades humanas.¹³ En este sentido, la capacidad de acción colectiva se puede entender como una estrategia evolutiva. Los primeros seres humanos, sin perder de vista la satisfacción de sus necesidades individuales, aprendieron a desarrollarse trabajando en conjunto.¹⁴ La importancia de la división y especialización del trabajo en la economía, como se abordará más adelante, rinde cuenta de esto. De aquí que practicas egoístas, como comer sin compartir en presencia de otros miembros del mismo grupo, sean mal vistas en la mayoría de culturas.¹⁵ En resumen, el término superorganismo resulta muy adecuado para referirse a las sociedades humanas modernas y los marcos de interacción social, análogos a la función del cromosoma en la célula, que son imprescindibles para la supervivencia de la sociedad en su conjunto.

La acción colectiva solo es posible entonces si existen marcos de interacción social que coaccionen el comportamiento de los individuos para favorecer al grupo por encima del beneficio individual que cada miembro pueda obtener. Estos mecanismos, en términos de la NEI, se suelen denominar instituciones.

Si bien la analogía entre los términos que utiliza Wilson, en sus postulados de la TSM, y los términos de la NEI no es perfecta, resulta interesante el aporte de la teoría evolutiva para entender el origen de dos conceptos fundamentales para esta investigación: instituciones y acción colectiva.

Wilson también crítica (en Wilson, D. 2004, 207 -212; y, 2007, 286 -289) la forma en que la economía neoclásica –más precisamente la microeconomía- plantea la función de utilidad considerando únicamente el beneficio individual (*self-interest*), cuando el beneficio del grupo parece pesar al momento de evaluar las motivaciones de comportamiento individual (*self-organize*). Las nociones de moral, justicia, dignidad y equidad restringen las acciones individuales, sin lugar a dudas, como también lo hacen las instituciones formales del Estado –la política, las leyes, los reglamentos-, y no se pueden comprender si no desde la interacción de los individuos dentro de su conjunto: la sociedad. El individuo y la sociedad (o sus subgrupos) no pueden disociar sus intereses porque están intrínsecamente relacionados. El conocido experimento que se realiza con el denominado Juego del Ultimátum releva evidencia empírica contundente al respecto; de acuerdo con Brandts, Jordi (2007):

En el juego del ultimátum, estudiado por primera vez por Güth, Schmittberger y Schwartz (1982), una persona tiene la potestad de hacerle a otra persona una oferta no-modificable de cómo repartirse una cierta cantidad de dinero. La segunda persona sólo puede aceptar o rechazar la oferta. Si la acepta, el reparto propuesto se realiza, pero si rechaza la propuesta las dos personas que participan en el experimento no reciben nada, el dinero se esfuma. Presuponiendo preferencias individualistas el análisis estratégico es simple y conduce a una conclusión clara. La persona que tiene la potestad de hacer la oferta de reparto se llevará todo el pastel o como máximo dejará a la otra persona una cantidad mínima como premio de consolación. La segunda persona no tiene capacidad de escaparse de la situación y no puede – de acuerdo con las reglas del juego – hacer ningún tipo de contra-oferta, siendo esta la característica fundamental de una situación de ultimátum. Los resultados de los experimentos con este juego no corresponden a la conclusión que acabamos de describir. Por el contrario, el segundo jugador rechaza con frecuencia repartos muy desiguales y tiende a obtener una proporción mediana del 40% de la cantidad a repartir. De nuevo, existen varias explicaciones de este fenómeno pero quizás la más obvia es que al segundo jugador no le importa sólo la cantidad absoluta que obtiene en el reparto, sino también la comparación entre lo que obtienen los dos jugadores o ser tratado dignamente por el otro jugador.

Entonces, ¿por qué el segundo jugador tiende a rechazar un dinero que, aunque poco, viene gratis solo por aceptar una repartición inicial dada por el primer jugador? ¿Y por qué el primer jugador tiende a destinar un 40% al segundo jugador cuando puede ganar el 90 o el 99 por ciento del monto a repartir? De acuerdo con la Teoría de la Elección Racional este tipo de comportamientos, valga la redundancia, no son racionales y no deberían suceder.¹⁶ Pero suceden. Tal vez esta última teoría falla porque la racionalidad se plantea únicamente en términos del beneficio individual. A las personas no sólo les interesa su ganancia individual sino su situación relativa frente a los demás y, tal vez porque su supervivencia depende de la interacción con su grupo y la posición de este grupo frente a otros grupos rivales, como señala David Wilson en su teoría. No es coincidencia que el aislamiento social esté altamente correlacionado -o pueda ser señalado incluso como causa- de patologías mentales (Lowenthal, Marjorie F.1964).

Adicionalmente, la explicación de la TSM (en Wilson, D. 2007) sobre cómo un tipo de práctica individual, que se percibe como buena

y es aceptada en un nivel de grupo, resulta mala y rechazada en otro nivel superior, es muy pertinente para esta investigación. Para explicarlo Wilson recurre a un ejemplo sencillo. El comportamiento de una persona que favorece deliberadamente a un miembro de su familia en una situación laboral (digamos en el negocio familiar) es bien percibido por su propia familia (grupo pequeño); incluso se lo suele calificar como noble, solidario o con otros adjetivos de connotación positiva. Pero este mismo comportamiento a nivel de un grupo superior (grupo grande), como la sociedad o el Estado, es por el contrario percibido como negativo e incluso castigado, el calificativo exacto que se utiliza para tipificarlo es nepotismo. ¿Por qué? La diferencia radica en que este mismo comportamiento, percibido a nivel de la familia, aporta positivamente a las capacidades de supervivencia y desarrollo del grupo familiar; mientras que en la sociedad resulta una forma de beneficiar a un subgrupo a expensas del grupo grande. En palabras más sencillas, lo que es bueno en un nivel menor resulta malo en un nivel superior. A los grupos pequeños, con capacidad de acción colectiva que se organizan para servir a los intereses particulares de sus propias agrupaciones a costa de la sociedad, se los denomina, en la terminología de la NEI, como coaliciones distributivas. Esta es otra analogía interesante entre estos dos cuerpos teóricos que nos permiten entender el comportamiento humano y los diferentes resultados que pueden alcanzar los marcos de interacción en la organización de la sociedad.

En conclusión, la aparición de las instituciones y la acción colectiva en las diversas sociedades modernas resultaría ser una prolongación de la naturaleza humana y su condición animal en un medio más complejo. Las instituciones y la acción colectiva tendrían su origen en algo tan esencial como la evolución de la vida.

Las instituciones y la teoría económica

Si alguna vez ha escuchado discutir sobre cuál es el mejor invento de la humanidad, estará de acuerdo conmigo en que los consensos en torno al tema suelen ser escasos. Sin embargo, hay algo que se puede afirmar con certeza: sin las instituciones ningún invento de la humanidad habría sido posible. Ni el lenguaje, ni la rueda, ni la escritura, ni el computador, ni el internet se habrían concretado sin la existencia previa de marcos de interacción que hagan posible el relacionamiento humano. De acuerdo con las teorías de Margulis y Wilson, expuestas anteriormente, sin la “institución cromosoma” no habría sido posible ni siquiera la vida de la célula primordial y consecuentemente ni las bacterias, ni los eukaryotes, ni los animales ni los seres humanos existirían. Pero éste es un caso extremo, porque el cromosoma no es un invento humano, aunque podría ser calificado como una institución fácilmente. Las instituciones sociales, concebidas por la humanidad, son la base para que las capacidades individuales se potencien para lograr un resultado económico. Por ello, si las instituciones no son el mejor invento de la humanidad, al menos se podría decir que sí son el mejor invento económico.

De acuerdo con Douglass North (1990), las instituciones pueden ser formales, cuando se establecen a través de un sistema de gobierno formalmente instituido -como es el Estado o el imperio de la Ley u otro-, o informales cuando pese a no ser formalmente establecidas como las anteriores se cumplen por la aceptación y coacción de la sociedad -como los actos motivados en el campo de la moral o las denominas “buenas costumbres” o la simple jerga de barrio-. La obser-

vacación empírica nos da la pauta de que existen tanto o más limitaciones informales que formales y muchas veces las informales resultan más importantes pues frecuentemente son estas limitaciones informales las que generan o causan la construcción de limitaciones formales. Según North, las limitaciones formales afectan a las informales y viceversa pero es una mezcla de ambas la que “define simultáneamente el conjunto de elección” (North 1990, 75). La complejidad de las instituciones formales aumenta con la complejidad de la sociedad. Por ejemplo, como lo señaló North, las limitaciones formales nunca fueron posibles sino hasta que se contó con la escritura, pero difícilmente la escritura habría sido posible sin una institución informal previa como el lenguaje común, oral y corporal.

El estudio de las instituciones se remonta a los orígenes de la teoría política y el pensamiento económico. Filósofos como Hegel y economistas clásicos como Adam Smith y John Stuart Mill señalaron la necesidad de crear instituciones como condición imprescindible para el adecuado funcionamiento de la sociedad. La concepción en la que la satisfacción de deseos egoístas es un impulso fundamental de la acción humana, y por consiguiente de las iniciativas económicas, constituye el punto de partida del porqué son necesarias las instituciones. Según John Toye (en Harriss *et al.* 1995, 49), al menos desde los tiempos de Platón y Aristóteles se consideró la codicia individual como la causa predominante de la injusticia. Esta afirmación implica que la justicia provendrá, entonces, de la cualidad opuesta a la codicia: la virtud. De aquí que este autor define el papel de las instituciones en la sociedad como el de establecer y promover el comportamiento virtuoso, aunque no siempre se cumpla. Para complementar la propuesta de Toye con los avances de la TSM, se podría decir que la codicia individual domina el comportamiento humano cuando los resultados de la acción fortalecen a un individuo en relación a los demás individuos integrantes de un mismo grupo; y, por el contrario, el comportamiento virtuoso se da cuando las capacidades del grupo -al nivel analizado- se ven fortalecidas por la acción individual (Wilson, D. 2004; y, 2007). De acuerdo con Mancur Olson (en Olson, M, 1992, 18) “Así como se puede suponer que quienes pertenecen a una organización o grupo tienen un interés común, obviamente tienen también intereses puramente individuales, diferentes a los de los otros miembros”. La codicia y la virtud no son facultades excluyentes en la naturaleza humana, de hecho coexisten en

la mayoría de nosotros. El papel de las instituciones es balancearlas a nivel social (de grupo) de manera que en el resultado agregado del comportamiento humano domine el beneficio del grupo por sobre el interés individual.

Pero antes de profundizar en cuál es el papel de las instituciones resulta necesario definir, con mayor detalle, qué es una institución. Desde los inicios de la humanidad, en sus formas más primitivas de organización, hasta en las sociedades contemporáneas se pueden encontrar diversas construcciones abstractas que se emplean para orientar y limitar el comportamiento de los individuos. A estos marcos para la interacción humana se los denomina instituciones. Muchos autores han elaborado diferentes definiciones al respecto, a continuación se revisan algunas de ellas.

Douglass C. North (1990, 13) escribió: “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Jack Knight (1992) de manera más concisa planteó: “las instituciones son el conjunto de reglas que estructuran, en un modo particular, la interacción social”. Según Paul Vandenberg (2002, 219), en una definición más concisa y amplia de North se dice que las instituciones son “un marco de pensamiento y acción común en el que la interacción entre personas toma lugar”. Hicks y Carroll (2005, 8) definen a las instituciones como “las reglas que gobiernan la interacción entre los actores políticos de un sistema”. También existen definiciones más ambiguas como las de Hammond y Butler (2003): “el conjunto de reglas utilizado en el sistema para agregar las preferencias de los individuos de manera que permitan realizar decisiones de política” o la definición de Diermeier y Krehbiel (2003): “las instituciones políticas son el conjunto de características contextuales del establecimiento de la elección colectiva que definen restricciones, y oportunidades, para el comportamiento individual en este establecimiento”.

Como se puede apreciar, existen una gama de definiciones que va de las más simples a las más complejas. Sin embargo, lo importante al respecto de las instituciones es que constituyen marcos de coacción del comportamiento individual formados por un conjunto de reglas, socialmente aceptadas, en los que la interacción entre personas toma lugar. Una vez que se ha definido qué son las instituciones es importante detenerse en su origen y en qué función tienen éstas para la sociedad.

¿Por qué se crean? ¿Para que sirven?, son las preguntas que se busca contestar a continuación.

Desde una perspectiva general la existencia de instituciones responde a las necesidades e intereses que tiene la sociedad, ciertos grupos y hasta, en algunos casos, ciertos individuos de orientar y guiar el comportamiento individual. Las instituciones no siempre logran promover el comportamiento virtuoso y este es uno de los dilemas más importantes al respecto de su aporte a la humanidad. Como lo señala David Wilson (en Wilson, D. 2004, 204-205), los mecanismos de coacción del comportamiento individual no siempre logran su objetivo. La virtud -a favor del grupo- y la codicia -a favor del individuo-, coexisten y se manifiestan en el comportamiento individual; el éxito de las instituciones radica en que dentro del grupo analizado (como puede ser la familia, un gremio, o la sociedad), y en el nivel agregado de los comportamientos, la virtud domine a la codicia. Según North (1990, 16) “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”. Aunque existen comportamientos sociales que generan bienestar o evitan costos a la sociedad y a los individuos como el repudio al incesto, por ejemplo; también existen los que generan pérdidas para la sociedad y ganancias para ciertos grupos o individuos como la corrupción. Cabe señalar que, por ejemplo, estos dos comportamientos sociales están presentes prácticamente en todas las culturas y sociedades del planeta. La TSM resulta muy útil para entender que la diferencia radica en el nivel de grupo que se analice, el denominado “espíritu de cuerpo” que se puede observar entre los miembros de un gremio (policías, militares, médicos, por ejemplo) es bien percibido al interior de estos gremios porque fortalece al grupo en cuestión, pero será socialmente mal percibido –y muchas veces castigado- cuando sirve para ocultar negligencias que perjudiquen al grupo más grande: la sociedad. Existen reglas de juego de la sociedad que se han creado como respuesta a las necesidades de intereses de amplios sectores de la población, como es el caso de los derechos humanos. Pero también existen las que se instauran por iniciativa de un solo individuo muy poderoso, como es el caso del divorcio institucionalizado por el Rey Enrique VIII, en Inglaterra, para separarse de Catalina de Aragón y posteriormente casarse con cinco mujeres más, dos de las cuales morirían en el cadalso por orden de su propio esposo (Starkey, D. 2004).

En la historia del pensamiento económico la preocupación por las instituciones se mantuvo hasta los clásicos. Smith, Ricardo, Marx y Mill exploraron cómo las instituciones debían o podían influir en los resultados económicos como la distribución de la riqueza, entre otros. Según John Toye (en Harriss *et al.* 1995, 50-51), John Stuart Mill, el último de los clásicos, resaltó la necesidad de contar con instituciones apropiadas pues en su opinión la virtud (la actividad intelectual y la búsqueda de la verdad y la justicia) revela una propensión mucho más débil en el comportamiento humano que el egoísmo.

Con el nacimiento de la escuela marginalista, piedra angular del pensamiento neoclásico, el interés por las instituciones desapareció de la teoría económica y la obstinación por profundizar la rigurosidad matemática a cualquier costo llevó a suponer una serie de hechos que alejaron la teoría económica de la realidad. La comprensión del comportamiento humano se vio virtualmente reducida al individuo racional y egoísta, maximizador de su propia utilidad, que interactúa, completa y perfectamente informado, bajo el manto etéreo de un subastador omnipresente que garantiza la convergencia instantánea y automática, en cada momento, de la oferta y la demanda en todos los mercados; y lo mejor de todo, sin implicar ningún costo adicional. Esta forma de entender la economía es más cercana a la estructura simple y cristalina de las matemáticas y tiene poco que ver con la realidad y la practicidad de sus aplicaciones, por ello es muy limitada. El origen de la obstinación por el rigor matemático de los marginalista y sus herederos se puede evidenciar en lo que Toye señala como el manifiesto intelectual de Walras (en Harriss *et al.* 1995, 51):

Dios sabe cuántas escuelas de economía política hay hoy en día.... Por mi parte, yo sólo reconozco dos: la escuela de los que no demuestran y la escuela, que espero ver fundada, de los que demuestran sus conclusiones. A través de la demostración rigurosa de los teoremas elementales de la geometría y el álgebra, primero, y de los teoremas del cálculo y la mecánica, después, con la finalidad de aplicarlos al análisis de datos experimentales, hemos alcanzado las maravillas de la industria moderna. Sigamos los mismos procedimientos en la economía y, sin lugar a dudas, podremos alcanzar, eventualmente, el mismo control sobre la naturaleza de las cosas en la economía y en el ordenamiento social que el que tenemos actualmente en la física y la industria.¹⁷

La persistencia de esta obstinación, hasta el presente, ha llevado a que la economía acumule características de una materia obsoleta. En palabras de Mark Blaug:

La economía moderna está enferma. La economía se ha venido convirtiendo, cada vez más, en un juego intelectual que se juega por su propio placer y no por las consecuencias prácticas que tiene para la comprensión del mundo económico. Los economistas han convertido el tema en una especie de matemática social en la que el rigor analítico es todo y la relevancia práctica se vuelve nada.¹⁸

Esta reducida visión de los marginalistas tuvo inicialmente su réplica en la crítica de los economista de la Vieja Escuela de la Economía Institucional (VEEI), de principios del siglo XX (Thornstein Veblen, John Commons, J. Shumpeter, Wesley Mitchell, entre otros), que se enfocaron en estudiar cómo el comportamiento económico está influenciado por la cultura, los hábitos, las normas sociales, las relaciones desiguales de poder, entre otros factores que no fueron considerados en los postulados neoclásicos.

En Mancur Olson (1992, 128-129), se describe la defensa de la representación ocupacional que hiciera John Commons, en Norteamérica, quien propuso la elección de representantes directos de cada grupo de interés para la legislatura de la nación. El argumento que sustentaba su propuesta fue que los mecanismos de mercado no producían por sí mismos resultados equitativos para los diferentes grupos de la economía. Veblen en la *Teoría de la Clase Ociosa* (1899, 219) señaló que “la evolución social es un proceso de adaptación selectiva del temperamento y hábitos mentales bajo la presión de las circunstancias de la vida en común. La adaptación de los hábitos mentales constituye el desarrollo de las instituciones”. De aquí que los condicionamientos que la sociedad impone al comportamiento individual son tanto o más importantes que la simple interacción del individuo racional maximizador para explicar las elecciones humanas.

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX, una nueva vertiente del pensamiento económico se ocuparía de las instituciones. Esta nueva vertiente propuso rescatar las bondades de los postulados neoclásicos siempre y cuando se complementen, para superar su visión limitada, con la inclusión de un nuevo andamiaje teórico. Aquí nace la NEI o economía neoinstitucional, en parte como una crítica a la vieja

escuela de la economía institucional y, por otro lado, en respuesta a las limitaciones de la teoría neoclásica. Sin embargo, resulta conveniente aclarar que la NEI no es una escuela homogénea y da cabida a posiciones que se enmarcan tanto en la aceptación abierta como en el rechazo total de ciertos fundamentos teóricos neoclásicos. Autores tan diversos como Ronald Coase, Douglass North, y Oliver Williamson, que coinciden en destacar la importancia de las instituciones, se consideran parte de la NEI. Entre otros autores importantes, que han desarrollado este pensamiento y sus aplicaciones, se cuentan Mancur Olson, Barry Weinsgat, George Stigler, Armen Alchian, J. Buchanan, G. Tullock, G. Becker, H. Demsetz, R. Postner, entre otros (Ayala, J. 2004, 38).

Ronald Coase, uno de los miembros primigenios de la NEI, fue un fuerte crítico de la VEEI pero también fue un duro crítico de la teoría neoclásica. De acuerdo con José Ayala (en Ayala, J. 1999, 26), Coase en su prefacio de la *Teoría de la Empresa* (1937) señaló: “En el marco analítico neoclásico el intercambio tiene lugar en un vacío sin especificación de las instituciones. Así, existen consumidores sin humanidad, empresas sin organización, y aun intercambio sin mercados.”

Un hilo conductor común que guía la diversidad de los pensamientos de estos autores es la concepción amplia del mercado que supera la visión limitada –abstracta, matemática y poco realista- de la teoría neoclásica. De Acuerdo con José Ayala Espino (en Ayala, J. 2004, 27 y 36):

Los mercados son lo que son y se desempeñan como lo hacen porque las instituciones operan como mecanismos de control social que restringen las acciones maximizadoras de los individuos; si éstas siguieran su propia lógica, conducirían a la destrucción de la economía o a un “estado de naturaleza”. El mecanismo principal de asignación de recursos no es, en abstracto, el mercado, sino las instituciones, especialmente las estructuras de poder que estructuran a los mercados y estas estructuras son mantenidas, a su vez, por los propios mercados.

En general, la visión institucionalista concibe al mercado como una institución compleja, que es el resultado de los arreglos económicos, sociales e institucionales a los cuales llegan los individuos, y que opera simultáneamente en la sociedad, la política y la economía.

Para abordar los nuevos postulados sobre las instituciones resul-

ta necesario comprender el concepto de costos de transacción, introducido por Ronald Coase en 1937 y posteriormente desarrollado en las teorías de los costos de transacción que surgieron en los años cincuenta; tal es la importancia del concepto de costos de transacción en la NEI que muchos tratan a la teoría de los costos de transacción como si fueran un sinónimo de la teoría de la NEI (Ayala, J. 2004, 181). Las actividades económicas para ser llevadas a cabo requieren de un sinnúmero de condiciones que se pueden resumir, al menos, en: i) el acceso a información, ii) la capacidad de valorar lo que se adquiere (bien o servicio), iii) la necesidad de negociar un acuerdo, y iv) la necesidad de que el cumplimiento de ese acuerdo sea creíble o la necesidad de que un tercero haga obligatorio dicho cumplimiento. No es un secreto para nadie que obtener estas condiciones tienen un costo. La suma de estos costos se la denomina costos de transacción. De aquí que los costos totales de producción, además de incluir los costos tradicionalmente enumerados (como puede ser el precio al que se adquiere los factores de la producción tradicionales: capital, tierra y trabajo; y, no tradicionales) también deban incluir adicionalmente costos de transacción.

De acuerdo con la definición de Matthews (en Ayala, J. 2004, 175): “En lo fundamental los costos de transacción son aquellos costos en los cuales se incurre por arreglar los contratos *ex ante*, monitorearlos y hacerlos cumplir *ex post*. Se diferencia de los costos de producción porque sólo se refieren a los costos de ejecutar un contrato.” North, en sus diversos trabajos, propone que la creación de las instituciones hace posible el intercambio, ya que facilita el cumplimiento de las condiciones necesarias para realizarlo y reduce los costos de transacción acercando el intercambio real a los postulados de la teoría neoclásica. Sin embargo, para llegar a este resultado la sociedad deberá invertir en la creación de instituciones.

De acuerdo con el economista contemporáneo y *Best Seller* Steven Levitt (en Levitt, Steven D. and Stephen J. Dubner. 2006, 22), “los incentivos constituyen la piedra angular de la vida moderna”. Si uno comulga con los postulados de la NEI es difícil no estar de acuerdo con este postulado. De hecho, North señaló que “los incentivos son los determinantes subyacentes del desempeño económico” (North, 1990, 173) y agregó que estos incentivos se definen por procesos históricos que depende de la “urdimbre de normas formales interconectadas y de

limitaciones informales que en conjunto constituyen la matriz institucional y que hacen marchar a las economías por vías diferentes” (North, 1990, 149).

Un concepto fundamental, de la NEI, para entender los incentivos en las sociedades actuales es el de derechos de propiedad. La estructura de los derechos de propiedad afecta decisivamente las elecciones, el intercambio y el desempeño económico, a través de coaccionar – mediante incentivos- las decisiones sobre ahorro, inversión e innovación en la economía; los derechos de propiedad son probablemente las instituciones más relevantes para la asignación y uso de los recursos disponibles; y, constituyen un importante mecanismo de coordinación entre los actores de una economía (Ayala, J. 2004, 242).

De acuerdo con la definición de Lee Alston (en Alston *et al.* 1996: 31): “En la economía institucional, el término derechos de propiedad se refiere al derecho de un actor, que es reconocido por otros actores de la sociedad y coaccionado para su cumplimiento por estos mismos actores, con la finalidad de ejercer el uso y control de recursos valiosos.”¹⁹ La definición de los derechos de propiedad y la posibilidad de coaccionar su cumplimiento, son factores determinantes para el desempeño económico. Sin embargo, dicha definición y coacción, dependiendo de la calidad de las instituciones que se tenga, pueden implicar mayores o menores costos de transacción. La indeterminación de los derechos de propiedad puede llevar a resultados económicos ineficientes desde el punto de vista social. El abuso de los bienes que no tienen un propietario claramente definido es un ejemplo de ello, la conocida Tragedia de los Comunes de Hardin ilustra muy bien el problema (ver Hardin, G. 1968). La disputa por derechos de propiedad o la manipulación para la determinación o indeterminación de los mismos con la finalidad de generar rentas futuras, es un problema comúnmente observado que resulta muy relevante para la presente investigación (al respecto se puede revisar *Toward an Understanding of Property Rights* en Alston *et al.* 1996: 31 -91).

En el campo de la política pública, más relevante al tema específico de esta investigación, la tragedia de los comunes o la indeterminación de los derechos de propiedad subyace en el problema de que las decisiones de política pública pueden resultar en dos tipos de beneficios claramente diferenciados: i) uno de carácter general o social; y, ii) otro que beneficia a un grupo específico (Von Hagen, J. en Shah, A.

2005, 2). Esto conlleva a un problema natural de cooperación e incentivos. Este problema requiere de arreglos institucionales complejos y profundos (como esquemas contractuales, sistemas de representación, espacios de debate y consenso, de organización colectiva, de sanción y resolución, entre otros), que deben ser abordados, para que permitan un adecuado equilibrio entre las dos opciones de beneficio para el ejercicio legítimo de la política pública.

En un resumen apretado, se puede decir que la NEI critica, al menos, los siguientes supuestos de la economía neoclásica: i) la información es completa y perfecta en los mercados, ii) no existen costos de transacción para el intercambio, y iii) la competencia es un estado social dado. En cuanto al primer supuesto se argumenta que la información no siempre está disponible y completa, esto limita la racionalidad con la que actúan los individuos al momento de tomar decisiones. Por ello las instituciones son necesarias y muchas veces las cualidades de éstas determinan la disponibilidad y calidad de información. En cuanto al segundo supuesto, la definición de los derechos de propiedad, el nivel de eficiencia de la ley, la validez de los contratos y la calidad de la organización empresarial son elementos que no están allí simplemente y alcanzarlos tiene un costo en el que los agentes económicos se ven forzados a incurrir; estos costos de transacción modifican el comportamiento económico. Finalmente, en cuanto al tercer supuesto se argumenta que la competencia no es un estado social que simplemente se da sino que es un proceso dinámico que se construye a lo largo de la historia y la humanidad requiere de un cambio institucional para perfeccionarlo, el mismo que no siempre lleva a las instituciones hacia un estadio deseable para la sociedad.

La economía ha pagado caro por la falta de vigilancia epistemológica que llevó a la omisión del análisis de las instituciones. Desde un punto de vista económico, las instituciones se crean para garantizar el cumplimiento de las condiciones necesarias para realizar el intercambio y reducir los costos de transacción que implica llevar a cabo actividades productivas. Al respecto, uno de los ejemplos más plausibles en el campo de la economía es la creación de la moneda, tema que se abordará más adelante. A la luz de los planeamientos expuestos, la relevancia de las instituciones para la economía es ineludible. En las palabras de Douglass North se pueda encontrar una síntesis de lo estéril que se

vuelve el análisis económico al no tomar en cuenta las instituciones (North 1990, 168 y 171):

Hemos pagado un precio altísimo por la aceptación no crítica de la teoría neoclásica.

Tratar de explicar la experiencia histórica diversa de las economías o el desempeño diferencial actual de economías adelantadas planeadas centralmente o menos desarrolladas sin derivar hacia un análisis de la estructura de incentivos de las instituciones como ingrediente esencial me parece un ejercicio estéril.

La conclusión es sencilla: si no se comprende la trascendencia de las instituciones en la vida social no se puede entender la economía ni analizar adecuadamente su desempeño.

Instituciones distributivas, cambio institucional y desempeño económico

En relación al efecto de las instituciones sobre el desempeño económico, la NEI define tres tipos de institución: i) productivas, ii) neutras y iii) distributivas.

Adam Smith en la Riqueza de las Naciones (1776, 24), escribió: “Cuando comenzó a practicarse la división del trabajo, la capacidad de cambio se vio con frecuencia cohibida y entorpecida en sus operaciones... En estas condiciones es imposible que el cambio se efectúe”. La respuesta que identificó Smith, más adelante, para este problema económico fue el desarrollo de la moneda como institución, lo que permitió crear las condiciones necesarias para el intercambio y reducir los costos de transacción de efectuarlo. Una vez que se instauró la moneda, pasó a existir una unidad de cuenta y depósito de valor que significaba lo mismo para todos y en la que todos confiaban. La moneda se volvió imprescindible para toda economía y se fortaleció de tal manera que los países más tarde abandonaron el patrón oro y el oro fue remplazado por una institución: la confianza. Así, la moneda en su esencia es una institución productiva pues promueve el comercio, la producción, el crecimiento económico y la satisfacción de necesidades. Sin embargo, de acuerdo con la historia, no siempre la moneda ha cumplido su objetivo, como se verá más adelante.

Una institución neutra es la que no afecta al desempeño económico en su conjunto y tampoco redistribuye riqueza entre los individuos o grupos de la economía.

Las instituciones distributivas son aquellas que afectan la distribución de la riqueza -recursos/renta- disponible. Douglass North ase-

gura que abandonó el punto de vista de que las instituciones son siempre eficientes pues considera que “Los gobernantes establecieron derechos de propiedad de sus propios intereses y los costos de transacción dieron por resultado el predominio de derechos de propiedad típicamente ineficientes” (North, D. 1990, 18). De aquí que en muchas ocasiones las instituciones sean distributivas, es decir no son fuente de generación de nueva riqueza sino que simplemente distribuyen la riqueza ya existente -recursos/renta- de un grupo de la sociedad hacia otro. En muchos casos, estas instituciones distributivas afectan negativamente el desempeño económico. Sin embargo, las instituciones distributivas no siempre son repudiables desde el punto de vista moral o económico por varias razones, una de ellas es la posibilidad de cambio institucional. Por ejemplo, el impuesto a la renta que se impone como pago obligatorio a las personas naturales, y se aplica de manera directamente proporcional a su nivel de ingreso, se puede utilizar para que otras personas, que padecen pobreza de consumo, accedan a condiciones básicas (de: salud, vestido, educación, alimentación y vivienda) que les permitan una vida mejor. En el corto plazo, esta práctica no es más que es una institución distributiva. Pero en la medida que esta práctica permita que las personas en situación de pobreza puedan iniciar una vida productiva para su provecho y el de la sociedad, la institución inicialmente distributiva puede convertirse en institución productiva. Finalmente, cuando una masa crítica de personas que padecen condiciones de pobreza supere dicha condición y se incorpore a la vida política, el potencial del cambio institucional se incrementará. Estas personas, fuera de la precariedad, pueden comprender mejor el alcance de sus derechos como ciudadanos y hasta exigir la ampliación de dichos derechos; y, por qué no, la construcción de una sociedad más justa. De esta manera, las instituciones distributivas pueden llevar al cambio institucional.

Por otra parte, también una institución que en su origen fue productiva, como la moneda, en un momento puede convertirse en una institución distributiva. Esto puede ilustrarse con el abuso de la emisión inorgánica que se dio en el Ecuador durante la crisis financiera de finales de los noventa para asistir a la banca privada. En Villalba (2002, 51) se expone que los esfuerzos del Estado por asistir a la Banca, en dicha crisis, llevaron a que a fines de 1999, el crecimiento anual de la emisión monetaria se ubicara en el 152%, la inflación anual alcance el

67,2% y la moneda nacional, de julio de 1998 a noviembre de 1999, experimente una devaluación superior al 250%, al pasar de 5.400 sucres a 20.000 sucres por dólar. Para el año 2000, la inflación anual se disparó hacia el 100% y la cotización, fijada por el gobierno para entrar en el proceso de dolarización, alcanzó los 25.000 sucres por dólar. En el ejemplo, la moneda como institución sirvió para transferir las pérdidas privadas de la banca a todos los ciudadanos vía impuesto inflación, devaluación del tipo de cambio y la pérdida de la moneda nacional.

Por lo expuesto, el cambio institucional es un aspecto fundamental para entender las cualidades de las instituciones y sus efectos sobre el desempeño económico. Una institución puede ser en cualquier momento productiva, neutra o distributiva. Esto depende de la dinámica del cambio. Pero por qué las instituciones distributivas, como la corrupción o el abuso en el manejo de la moneda, no desaparecen si son perjudiciales para la sociedad y la libre competencia debería propender a eliminarlas según los postulados neoclásicos. De acuerdo con Douglass North, la respuesta está en la diferencia que se debe establecer entre instituciones y organizaciones, la misma que determina el rumbo del cambio institucional: “Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en la sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones” (North, D. 1990, 18-19). La forma en que este postulado se puede potenciar con los aportes de la TSM, al respecto de la competencia intra-grupos y entre-grupos, resulta muy interesante para el objeto de estudio de esta investigación.

De acuerdo a la economía neoinstitucional la ambición por capturar rentas para acumular riqueza es parte de la naturaleza de todos los agentes económicos y por ello se crean grupos de interés que se organizan para buscar que las decisiones públicas favorezcan sus intereses particulares. A estos grupos, de acuerdo al término utilizado por Mancur Olson (en Olson, M. 1982), se los conoce como coaliciones distributivas. Estas coaliciones pueden concentrar suficiente poder como para bloquear el mercado. Para ello estos grupos desarrollan la habilidad de exponer sus propios intereses como fuentes de generación de beneficio público y con destreza inciden en la opinión pública y las decisiones del gobierno. Las acciones que emprenden las coaliciones distributivas para lograr sus propósitos se definen como estrategias

rentistas. Dichas estrategias, de acuerdo con Hernández, N. y José Pérez (2001, 2), buscan obtener, para quienes las emprenden, “la mayor proporción posible de la producción de la sociedad”, sin que esta actividad implique la creación de nueva riqueza, “lo que dará lugar a costos sociales y una deficiente asignación de los recursos que reduce el producto social” y lleva a un equilibrio agregado inferior en el sentido de Pareto.

Mancur Olson, en su primer libro *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos* (1965), analiza las limitaciones de los seres humanos para emprender acciones de manera colectiva y generar beneficio público. Según Hernández, N. y José Pérez (2001, 1) Olson propone que:

... contrariamente a lo que suponen las ciencias sociales, los individuos racionales y egoístas no actúan voluntariamente para alcanzar un bien que satisfaga algún tipo de interés común o de grupo, aunque todos ganen algo al hacerlo. El problema radica en que el bien que corresponde al interés colectivo tiene las características de un bien público: una vez obtenido ninguno de los miembros del grupo puede ser excluido de su disfrute aunque no haya contribuido al esfuerzo de lograrlo.

Otra vez, la forma en que este postulado se puede potenciar con los aportes de la TSM, al respecto de la selección intra-grupos y entre-grupos, resulta muy interesante para el objeto de estudio de esta investigación.

Los razonamientos de Olson revelan las dificultades para la existencia de grupos amplios, representativos y organizados que puedan propender a crear beneficio público, y por el contrario, subrayan los incentivos que existen en la sociedad para la formación de coaliciones distributivas, organizadas en torno a intereses de pequeños grupos. De acuerdo con Hernández, N. y José Pérez (2001, 2), Mancur Olson utiliza estas ideas para, entre otros fines, criticar la teoría pluralista de la sociología americana que consideraba que la competencia entre grupos de presión podría dar lugar a algo parecido a un óptimo social. Estos mismos autores (Hernández, N. y José Pérez 2001, 3), destacan y resumen una serie de interesantes características, desarrolladas por Olson (en Olson, M. 1982, 74), al respecto de las sociedades modernas:

1. Los grupos pequeños tienen un poder para la acción colectiva desproporcionado que disminuye con el tiempo pero no desaparece.
2. Las sociedades estables tienden a acumular organizaciones para la acción colectiva y la colusión a lo largo del tiempo.
3. No se alcanzará una organización simétrica de todos los grupos con intereses comunes y por tanto, no se alcanzarán resultados óptimos a través de la negociación entre ellos.
4. Los grupos de intereses especiales, coaliciones distributivas, reducen la eficiencia y la renta agregada en las sociedades en las que operan y hacen la vida política más conflictiva y fragmentada.
5. Las coaliciones distributivas tienden a hacer más lenta la toma de decisiones, el cambio técnico y la reorganización de recursos.
6. La acumulación de coaliciones distributivas aumenta la complejidad de las regulaciones y altera el papel del gobierno.

La forma en que evolucionan las organizaciones marca las cualidades del cambio institucional. Las coaliciones distributivas, que logran concentrar suficiente poder, degeneran a las instituciones productivas en instituciones distributivas. Esto reduce la eficiencia del Estado para crear beneficio público y aumenta la conflictividad política. El efecto de esta degeneración institucional, a su vez, limita la capacidad de la economía nacional para adaptarse a circunstancias variables que requieren un cambio en la distribución de los factores de la producción y la apropiación de nuevas tecnologías más eficientes lo que, finalmente, reduce el ritmo del crecimiento económico y deforma el desarrollo.

En términos de la TSM, esto corresponde a que el comportamiento individual a favor del grupo (sociedad) pasa a ser dominado, en términos agregados, por el comportamiento individual a favor de un grupo menor o de interés particular (coalición distributiva); esto reduce las capacidades del grupo mayor (sociedad) para sobrevivir, fortalecerse y desarrollarse; y, genera rentas para el grupo menor (coalición distributiva).

Para entender estos argumentos con mayor profundidad resulta útil analizar la taxonomía de grupos desarrollada por Mancur Olson (en Olson, M. 1965, 59-60):

Un grupo privilegiado (pequeño) es aquel en el que cada uno de sus miembros, o por lo menos uno de ellos, tiene un incentivo para ver que se proporcione el bien colectivo, aunque el miembro tenga que soportar toda la carga de proporcionarlo.

Un grupo intermedio es aquel en el que ningún miembro obtiene un beneficio suficiente que le sirva de incentivo para proporcionar el mismo bien, pero el número de miembros no es tan grande que ninguno de ellos advierta si algún otro está o no ayudando a obtener el bien colectivo.

... grupo latente. Se le distingue por el hecho de que, si un miembro ayuda o no ayuda a obtener el bien colectivo, ningún otro resultará afectado apreciablemente y por lo tanto no tiene razón alguna para reaccionar... Por lo tanto, los grupos grandes o latentes no tienen incentivo para actuar con el fin de obtener un bien colectivo, por valioso que este bien pueda ser para el grupo en conjunto, no le ofrece a la persona incentivo alguno para pagar cuotas a una organización que trabaja por los intereses del grupo latente, o para soportar en cualquier otra forma algunos de los costos de la acción colectiva.

Como se puede apreciar estos tres tipos de grupos no solo se distinguen por su tamaño sino por su capacidad de acción colectiva. Pero el aspecto más relevante para esta investigación es que: la mayor capacidad de acción colectiva que tienen los grupos pequeños permite que, muchas veces, se aprovechen de los grupos grandes que no tienen capacidad colectiva de reacción. Al respecto, Mancur Olson señala (en Olson, M. 1965, 142):

Los políticos prácticos y los periodistas han comprendido hace mucho tiempo que los pequeños grupos de interés especial, los intereses concebidos, tienen una fuerza desproporcionada.

La pequeña industria oligopolista que busca una tarifa o una evasiva fiscal logrará a veces su objetivo, aunque la gran mayoría de la población salga perdiendo.

Los grupos privilegiados e intermedios triunfan con frecuencia sobre las fuerzas numéricamente superiores de los grupos latentes o grandes, porque aquellos son por lo general organizados y activos mientras que estos están desorganizados e inactivos.

En conclusión, la sociedad es un grupo grande (latente) en la que la capacidad de acción colectiva está limitada, por ello debe recurrir a un grupo menor, el gobierno (latente-intermedio), para que la represente y actúe por ella. Sin embargo, dentro y fuera del gobierno, que tiene a cargo la representación legítima de la acción colectiva de la sociedad, también se forman otros grupos más pequeños (privilegiados) que busca influir a favor de sus intereses particulares. Esta situación incide profundamente en la dinámica del cambio institucional y, por ende, en el desempeño económico. J. Barkley Rosser, Jr. (en Rosser, B. 2007, 21) nos dice al respecto que Olson "... argumenta que grupos pequeños pueden ejercer el poder en una sociedad democrática mediante estrategias rentistas a favor de intereses particulares que pueden socavar la eficiencia social, al contrario de lo que postulan algunas ideas previas al respecto de la política".²⁰ En el título a continuación se analiza la pertinencia de las características del Estado que resultan muy útiles para explicar el problema de estudio.

El Estado y la política económica

Al hablar de la sociedad, sus instituciones y la capacidad de acción colectiva resulta imposible no hacer referencia al Estado. El Estado, desde el punto de vista de la NEI, es la institución formal creada para ejercer la legítima representación de la acción colectiva de la sociedad en una nación. Pero como toda institución no está libre de problemas y la constante pugna entre entidades, por favorecer sus intereses de grupo, lleva a que el Estado esté sujeto a una constante dinámica de cambio institucional.

Para comprender cómo puede afectar esta dinámica al curso de las acciones del Estado resulta importante analizar la concepción tradicional de política económica y la idea del Estado que ésta implica, así como la crítica y actualización de esta visión tradicional.

Según Argandoña A. *et altri* (1996, 187) se llama política económica a:

... toda actuación del gobierno dirigida a influir en la trayectoria temporal de alguna variable económica. Implica, pues: 1) una situación deseada; 2) un estado de cosas cuya evolución pasada, situación actual o expectativa futura no coincide con aquel *desideratum*, y cuya modificación constituye el objeto último de la política; 3) un conjunto de instrumentos (variables económicas que el gobierno puede manipular para conseguir su objetivo), así como 4) la capacidad (legal y técnica) y la voluntad de hacerlo.

Pero para comprender a cabalidad esta definición se requiere recurrir a la concepción tradicional de política económica, y a su actua-

lización. De acuerdo con Argandoña A. *et altri.* (1996, 188) Dicha concepción tradicional se remonta a Tinbergen (1952) y Meade (1951), en ella se supone que:

1. El agente²¹ que lleva a cabo la política económica es un ente benévolo, que no persigue objetivos individuales, de los propios políticos o funcionarios, ni objetivos partidistas, o de un grupo o clase social, sino la maximización del bienestar de los ciudadanos. No interesa distinguir si esto lo lleva a cabo el gobierno propiamente dicho (la rama ejecutiva), el parlamento, el banco central u otra oficina pública, ni si se trata de un gobierno democrático o dictatorial, o si actúa en el plano local, regional, nacional o supranacional.
2. El Gobierno sabe en qué consiste el bienestar de sus ciudadanos y es poseedor de la información fiable necesaria para llevar a cabo la política que permitirá maximizar dicho bienestar: conoce el modelo de la economía, los valores de los parámetros y las propiedades estocásticas de las variables, así como la naturaleza de las perturbaciones (si son duraderas, transitorias, nominales o reales, previstas o no, etc.) y su cuantía.
3. El Gobierno dispone de los instrumentos de política suficientes para conseguir los cambios deseados en las variables relevantes. En particular, hay tantos instrumentos como objetivos (y si no los hay, o si se dan costes de ajustes en los instrumentos, habrá un costo de intercambio, o *trade-off*, entre ellos, que se puede introducir en la función objetivo).
4. El público reacciona pasivamente. El público acepta los cambios en los valores de los instrumentos, sin anticiparlos. Si los agentes privados intentan esquivar los efectos de política (por ejemplo, evadiendo impuestos o llevando sus capitales al extranjero), su respuesta es conocida y prevista por el gobierno.

Sin embargo, el análisis empírico revela evidencias contundentes que apuntan hacia la necesidad de revisar la concepción tradicional y reformularla. De acuerdo con Argandoña A. *et altri.* (1996, 190-191) la nueva visión del Estado revela las siguientes rectificaciones de las características enunciadas anteriormente:

1. El Gobierno ya no se ve como un ente benévolo, que persigue objetivos relacionados con el bienestar de los ciudadanos. La Moderna economía política de la política económica sostiene que los gobernantes, políticos y funcionarios persiguen objetivos privados (maximizar su utilidad, aumentar su renta, conseguir la reelección, favorecer a un determinado grupo social, etc.), que pueden estar o no correlacionados con el bienestar social del país. Por tanto, la hipótesis de que sus acciones contribuyen a dicho bienestar no es admisible.
2. El supuesto de que el gobierno conoce el modelo, la naturaleza y cuantía de las perturbaciones, los efectos de los cambios en los instrumentos, los retardos con que actúan esos cambios, etc., tampoco se admite hoy... [...].
3. Los gobiernos suelen ser ambiciosos en sus objetivos, y se encuentran pronto con que el número de instrumentos es menor que el de objetivos, lo que puede plantear el problema de la inconsistencia dinámica de las políticas... [...]. En efecto: cuando el gobierno anuncia una política, el público puede considerarla no creíble... [...].
4. El público está muy interesado en formar expectativas correctas acerca de las variables futuras relevantes, incluidas las que controla el gobierno... [...].

En conclusión, la intervención del Estado y la planificación de las políticas públicas del gobierno no se deben abordar, desde una óptica ingenua, como un problema eminentemente técnico. En estas prácticas entran en juego intereses de grupo a diferentes niveles, la dinámica del cambio institucional se ve impulsada, unas veces para bien y otras para mal, por la pugna entre las diversas entidades que tratan de aprovechar y modificar el entorno institucional a su favor, y el desempeño de la economía se acerca o se aleja del óptimo social. Este es el complejo juego de la política económica que se analizará más adelante. La política económica no puede comprenderse por separado del conjunto que la contiene: la economía política. Basta recurrir a los clásicos para comprender que la economía y la política no se pueden separar, más aun cuando la distribución de los beneficios económicos está en juego. De acuerdo con las palabras de David Ricardo (1817, 1), en Pasinetti, L. (traducción de Yésica Bianco; 2009, 2):

El producto de la tierra -todo aquello que proviene de su superficie con la utilización combinada del trabajo, máquinas y capitales- es distribuido en tres clases de la colectividad, los propietarios de las tierras, los propietarios del capital... y los trabajadores... Pero en los diversos estados de la sociedad las proporciones de todo el producto de la tierra asignado a cada una de estas tres clases, con el nombre de renta, ganancia y salarios, serán esencialmente distintos... La determinación de las leyes que regulan esta distribución es el problema principal de la economía política...

Finalmente, a esta altura del desarrollo del marco teórico, resulta fácil comprender que cuando David Ricardo se refería a “la determinación de las leyes que regulan esta distribución” se refería a las instituciones.

Marco empírico

A continuación se expone un breve análisis histórico, se desarrollan los estudios de caso y se evalúan los efectos del cambio institucional, mediante un sencillo ejercicio de estadística comparativa que utiliza la variable desarrollada en la metodología.

Breve recuento histórico, 1990-2006

En el periodo de estudio de la investigación se pueden diferenciar claramente tres etapas. La primera, entre 1990 y 1995, corresponde al auge de las reformas neoliberales. La segunda, entre 1996 y 2000, corresponde al inicio y profundización de una crisis política y económica. La tercera etapa, entre 2001 y 2006, corresponde con la recuperación económica y el retorno de la crisis política. La dinámica del cambio institucional fue diferente en estas tres etapas.

Para inicios de 1990, la democracia ecuatoriana ya había cumplido sus primeros diez años en los que habían gobernado cuatro Presidentes Constitucionales. Estos diez años se caracterizaron por una relativa estabilidad en la administración de los poderes del Estado y una permanente pugna entre ellos. La tónica de estos años, precedentes al periodo de estudio, se puede resumir en un ambiente propicio para la proliferación, fortalecimiento y expansión de coaliciones distributivas y sus estrategias rentistas. Los gobiernos de derecha (encabezados por Hurtado y Febres Cordero), en línea con los postulados del denominado Consenso de Washington, propugnaron la disciplina fiscal del ajuste y la estabilización macroeconómica, en la que el Estado debía ceder sus espacios de poder al mercado. Esto funcionaba muy bien para ellos mientras el mercado, coaccionado por un marco institucional histórico creado para reproducir la acumulación de las élites, la exclusión social, el dominio y la concentración del poder, repartía desigualmente los beneficios económicos. Pero apenas aparecían pérdidas, la intervención del Estado, contra toda ideología dominante de la época, se volvía márgicamente deseable y resultaba entusiastamente aplaudida. Este am-

biente institucional, legitimizado por los gobiernos democráticos de entonces, se convirtió en el mejor caldo de cultivo para las coaliciones distributivas. Si se creaban beneficios estas coaliciones se activaban para capturar rentas, si se generaban pérdidas las mismas coaliciones se activaban para socializarlas. De acuerdo con Senplades (2007, 24):

La paradoja central del período se tradujo, no obstante, en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción de la interferencia estatal fue selectiva y reforzó una vez más el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones.

Así, a pesar de una retórica anti-estatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, se reestablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década (Cordes, 1999).

El neoliberalismo, gestado por la ‘nueva derecha’ ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. Tal proyecto suponía poca diferenciación entre lo estatal, lo económico y lo social. La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de ‘estatización del neoliberalismo’ (Montúfar, 2000).

El inicio de la década de los noventa coincidió con la segunda mitad del gobierno socialdemócrata, encabezado por Rodrigo Borja, que había llegado al poder en 1988. De acuerdo con Senplades (2007, 24):

El triunfo de la socialdemocracia ecuatoriana en 1988 representó, antes que nada, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. La Izquierda Democrática (ID) asumió el poder en excepcionales condiciones políticas por tener mayoría en el Congreso y buenas relaciones con los otros poderes del Estado. Este gobierno marcó diferencias con su antecesor en el intento de recobrar la institucionalidad

democrática debilitada. La negociación con la guerrilla, una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos del cambio relativo. De todos modos eso fue insuficiente para revertir la tendencia hacia la crisis y construir un frente político en torno a un programa nacional.

La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno, sin embargo, a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El plan contemplaba mini devaluaciones permanentes y macro devaluaciones ocasionales, mayor liberalización de la tasa de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica se dio paso, además, a reformas que apuntalaban la agenda neoliberal: Ley de Régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila, Ley de Flexibilización Laboral, entre las más importantes.

De esta manera, se entra al periodo de estudio. En los diez años precedentes, la derecha impulsó la intervención del Estado y el único gobierno de “izquierda” implementó una política económica gradualista de ajuste y estabilización propia de los postulados del Consenso de Washington. ¿Cómo fue esto posible? Los argumentos, así planteados, no parecen muy lógicos. Pero la verdad es que las posiciones ideológicas de los gobiernos pesaron muy poco a la hora de hacer política económica, y quedaron solamente para la retórica, la constante detrás de sus gestiones fue la acción de las coaliciones distributivas a través de sus estrategias rentistas. Los partidos políticos, generalmente bajo el mando de caudillos, hicieron su parte. Los grupos económicos, organizados alrededor de la banca, el comercio, la producción primaria agro-exportadora, la industria y otras actividades pugnaron por sus intereses desde diversas organizaciones. Este proceso también abrió campo para la consolidación de entes públicos y privados de diverso origen y naturaleza. Las entidades de carácter burocrático, empresarial, gremial, sectorial y regional se fortalecieron. En resumen, una serie de grupos relativamente pequeños, estructurados en función de los intereses particulares de sus miembros, se desarrollaron tanto en número como en su capacidad de incidir en las decisiones de política pública.

Los noventas iniciaron con un legado de coaliciones gestadas en los primeros diez años del nuevo periodo “democrático”, mucha de ellas distributivas. Pero no todas estas coaliciones estaban relacionadas con los grupos de poder tradicionales o los sectores sociales más beneficiados por el reparto económico. Un hecho singular fue la resistencia que enfrentó el gobierno de Borja desde los sectores indígenas, que demostraron alcanzar la capacidad de acción colectiva al inicio de la década. El 28 de mayo de 1990, la iglesia de Santo Domingo de Quito fue tomada y, posteriormente, se dieron levantamientos indígenas nacionales de dimensiones y consecuencias no antes vistas. En 1991, un grupo de indígenas llegó a tomarse el Congreso Nacional para reclamar amnistía para sus compañeros que estaban siendo procesados por su participación en los levantamientos. Todos estos hechos llevaron al gobierno a una negociación en que medió la Iglesia Católica y grupos de derechos humanos. Los indígenas por primera vez en la historia habían sentado a un gobierno constitucional en la mesa de negociaciones. Las condiciones institucionales estaban cambiando, por primera vez en la historia se consideraba a los indígenas como actores políticos. Pero otra vez, las paradojas se revelan. Un gobierno que había llegado al poder con el apoyo de los grupos de izquierda enfrentaba entonces una fuerte resistencia de la propia izquierda –un hecho que, por distintas razones, se continuaría repitiendo en la historia como se verá más adelante. La respuesta a la paradoja, como antes, está en entender la dinámica de las coaliciones distributivas.

Una vez fenecido el periodo de gobierno de Borja, las reformas neoliberales avanzaron como nunca lo habían hecho en el pasado y como nunca lo volverían a hacer en el futuro –hasta el presente. Esto se debió, principalmente, a dos factores: la incapacidad de acción colectiva de la izquierda ecuatoriana, que pugnaba desde distintos grupos pequeños sólo en función de sus propios intereses de grupo, y el triunfo electoral de la derecha, tanto en las elecciones parlamentarias de junio del 1990 (encabezadas por el Partido Social Cristiano, PSC) como en las elecciones generales de abril de 1992. En estas elecciones dos partidos de derecha quedaron en primer y segundo puesto para disputar la dignidad presidencial, el PSC y el Partido de la Unidad Republicana (PUR) que saldrían victoriosos con el 56% de los votos en la segunda vuelta. Al respecto, Senplades (2007, 23) señala: “...gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su

reproducción económica, entre otros, liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero”.

El primer paquete de reformas se dio en septiembre de 1992, bajo el amparo técnico del Plan Macroeconómico de Estabilización. De acuerdo con Senplades (2007, 25):

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995 se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa ecuatoriana que ascendía a cerca de 14 mil millones de dólares.

Al inicio de este lapso se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y promulgar una Ley de Modernización que impulsaría el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hacía explícitos así sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Al mismo tiempo, limitó su margen de maniobra política y lesionó su legitimidad social.

El programa aplicado en esta etapa -el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales- se basó en el ajuste presupuestario para romper la inercia inflacionaria, en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio, que tras una devaluación desproporcionada se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, dada la disciplina fiscal.

La organización del Estado, en su conjunto, se vio afectada por las reformas efectuadas. Pero a nivel macroeconómico, las consecuencias más nefastas provendrían de la liberalización del sistema financiero. Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, 1992-1996, se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y la ley de Mercado de Valores, así como otras reformas legales (los cuerpos legales que fueron reformados por la expedición de estas leyes fueron la Ley de Régimen Tributario Interno, la Ley de Compañías, la Ley General de Bancos, la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, entre otros), que apuntaban hacia la liberalización del sistema financiero nacional, para facilitar el crecimiento del mismo. Sin embar-

go, la capacidad de control de los organismos competentes (Superintendencia de Bancos) no se incrementó al mismo ritmo, oportunamente para responder a las necesidades de control que impuso dicho crecimiento. En marzo de 1995, el Estado realizó su primera gran intervención, a la vista del público, para asistir al Banco Continental. A consecuencia de la intervención las acciones de la entidad pasaron a manos del Banco Central. La operación de ciertas coaliciones distributivas, a través de estrategias rentistas, una vez más había logrado socializar pérdidas privadas. Este evento marcó el inicio de una crisis sin precedentes en la historia económica ecuatoriana (Para mayores detalles se recomienda ver: Brito, P. 2000; y, Villalba, M. 2002).

Luego vino el segundo paquete de reformas. Los siguientes párrafos dan una idea de cómo operaba por aquel entonces la política económica bajo la interacción de las diversas coaliciones distributivas (Senplades. 2002, 26-27):

[...]... Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se redujo al 25,4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1,2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa, pues las reservas superaron los 1.700 millones de dólares. Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En este escenario el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales propuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial des-inversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi, 2001).

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultó la viabilidad de estos propósitos. La pugna entre los principales poderes del Estado marcaba entonces el tempo de las reformas. El PSC, del que provenían los principales cuadros del régimen que gobernaba, nunca sostuvo plenamente la agenda económica del gobierno. Las disputas entre facciones se multiplicaron. La conflictividad política del país no resultaba directamente ni de la protesta social ni de la presencia de partidos anti-reforma. Era la disputa entre los grupos de poder económico en torno a las modalidades y beneficiarios de la reforma la que generaba mayor turbulencia.

Para completar el panorama, a inicios de 1995, estalló una guerra no declarada con el Perú en la Cordillera del Cóndor. La denominada Guerra del Cenepa, fue funcional al régimen porque fortaleció inmediatamente la cohesión nacional y despertó una facilidad asombrosa para la acción colectiva de los ecuatorianos, que entonces pagaron patrióticamente impuestos extraordinarios para enviar soldados a morir y a matar. El gobierno se granjeó, con este evento, el apoyo irrestricto de toda la ciudadanía. Cuando el evento bélico cesó la cohesión nacional también lo hizo y las pugnas internas reiniciaron su rutina. La situación fiscal, con todo e impuestos extraordinarios de por medio, a pretexto cierto o no de los costos de la guerra, quedó seriamente vulnerada.

De esta manera se cerró la primera etapa del periodo de estudio, en que se implementaron las reformas neoliberales y las coaliciones distributivas dispusieron de un nuevo marco de acción en que el Estado tenía menos instrumentos para regular y controlar sus prácticas. A diferencia de las iniciativas de política económica anteriores, esta vez la política pública estuvo más cerca de lo que postulaba el Consenso de Washington, especialmente en los primeros dos años, pero esto no incidió positivamente en la evaluación global de las políticas. Resulta interesante revisar los pronunciamientos posteriores de entidades que apoyaron dichas reformas. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2002, i), durante esta etapa “el Banco apoyó la adopción de un modelo basado en los lineamientos del Consenso de Washington, que sin embargo no reflejaba las complejidades de la problemática ecuatoriana y suponía la presencia de condiciones que no se daban en el Ecuador.” Incluso para quienes financiaron una parte de estas iniciativas el fracaso de las mismas fue evidente. Pero a muchas coaliciones distributivas esto no les interesaba, había un nuevo marco institucional que les facilitaba la captación de rentas y había que aprovecharlo. Muchas de las privatizaciones más ambiciosas que se iniciaron quedaron a medias, dejando a las otrora empresas públicas como sociedades anónimas. Las acciones de estas empresas, que legalmente habían pasado al campo del derecho privado, estaban en manos de todos y de nadie, es decir en manos del Estado pero sin ser más empresas públicas; y, así permanecerían. La tragedia de los comunes de Hardin estaba a punto de contar con otra penosa evidencia empírica que la respalde.

La segunda etapa de periodo de estudio, 1996-2000, fue sin lugar a dudas la más dura para el país. Se caracterizó por la pugna generalizada, el bajo desempeño económico, la socialización de las pérdidas privadas y la mayor conflictividad política. En esta etapa las coaliciones distributivas contaron con un entorno institucional desestabilizado que les permitió expandir sus estrategias rentistas de manera agresiva. La Secretaría Nacional de Planificación (Senplades. 2007, 28) en referencia a esta etapa señala: “Entre 1997 y 2000 se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las elites acarrearón la más profunda crisis socio-económica del país.” En esta etapa la sociedad pagó las consecuencias de una política pública miope que, bajo las premisas neoliberales dominantes y la influencia cada vez mayor de las coaliciones distributivas más poderosas, abrió el camino a la peor crisis económica del siglo. El turno le tocó al penúltimo Presidente Constitucional del siglo XX, más conocido como “El Loco”. Triunfó en la segunda vuelta con el 54% de los votos sobre Jaime Nebot, del PSC, y su gobierno no pudo completar ni el primer año. En palabras de Simón Espinosa (en Espinosa, S. 2006):

Según el analista Santiago Ortiz Crespo, la caída de Bucaram y el levantamiento ciudadano se enmarcaron en la crisis de la institucionalidad democrática puesta de manifiesto por el estilo personalista del presidente; en la pugna entre los grupos monopólicos deseosos de medrar con la privatización de los bienes del Estado; en la fatiga de 15 años de ajustes económicos ineficaces; en el desprecio a la ley que trajo consigo la propuesta neoliberal; en la presencia inorgánica y diversa de los movimientos sociales que no se sentían representados en una institucionalidad caduca; y en la agonía del Estado petrolero paternalista y clientelar. Los ex presidentes Osvaldo Hurtado y Rodrigo Borja y el tres veces candidato presidencial Jaime Nebot se reunieron el 3 de febrero en la Federación de Trabajadores Petroleros para pedir abiertamente que “se impulsara una reforma política que será la labor de un gobierno constitucional de transición concertado y que el Congreso se convocara extraordinariamente el cinco de febrero”. En Quito, el alcalde Jamil Mahuad aglutinó los movimientos sociales para deponer al presidente. En Cuenca, el alcalde Fernando Cordero y el arzobispo Alberto Luna canalizaron la violenta oposición de la ciudad contra el presidente de la República. La mayoría de los ciudadanos estaba porque Bucaram se fuera.

[...] ... Quedaba el artículo 100 de la Constitución: la incapacidad física o mental, que ni siquiera estaba reglamentado. El 6 de febrero, el Congreso arguyó con el artículo 100, destituyó por mayoría simple a Bucaram y eligió presidente a Fabián Alarcón Rivera. Bucaram rechazó el nombramiento de Alarcón. Ese mismo día, la vicepresidenta Arteaga se proclamaba presidenta. Así pues, el 7 de febrero, el país amaneció con tres presidentes.

[...] ... El 8 (de febrero), la vicepresidenta, Alarcón, los jefes de los bloques parlamentarios y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas llegaron a un acuerdo: destitución de Bucaram, invalidez de la elección de Alarcón, revocatoria del acuerdo de proclamación de Arteaga como presidenta, encargo de la presidencia interina durante tres días a Arteaga, confección de una norma aclaratoria a la Carta Política sobre elección presidencial en caso de ausencia definitiva del presidente. Posesionada de la presidencia y para quedarse más tiempo con el poder, Arteaga adujo que sus funciones durarían hasta cuando el Congreso estuviese facultado para elegir presidente, lo que implicaba una reforma constitucional con aprobación de los dos tercios de los diputados. Sin embargo, el 11 de febrero, 57 diputados eligieron a Alarcón presidente interino hasta el 10 de agosto de 1998. Arteaga cedió.

Como se puede ver en los párrafos anteriores, la segunda etapa no sólo fue en la que el pueblo ecuatoriano sufrió las peores consecuencias económicas. También fue la etapa en que más se pisoteó a las instituciones formales, aunque éstas ya fueron manoseadas tanto en la reforma neoliberal de la primera etapa (1990-1996) como serían transgredidas en los hechos sucesivos que se describirán en la etapa siguiente (2000-2006).

Durante los Gobierno de Bucaram y Alarcón, la falta de gobernabilidad, la poca legitimidad del ejecutivo, el debilitamiento que había sufrido el Estado y, sobre todo, el espacio que habían ganado las coaliciones distributivas, llevaron a un estado de situación penoso, en que la política pública se hacía prácticamente para contentar a la coalición distributiva de turno, como se puede discernir de la lectura de los siguientes párrafos (Espinosa, S. 2006):

[...] ... Alarcón recibió un país cuarteado por el terremoto político de la insurrección general contra Bucaram y heredó una banca que había empezado a cebarse con el dinero de los ecuatorianos. El sismo dañó la

casa de la economía; la ceba despertó el apetito por el dinero fácil. Durante el régimen populista de Bucaram, el Banco Central había cebado con créditos por 700 mil millones de sucres al Banco Continental de la familia guayaquileña Ortega. El Continental había quebrado por la práctica corrupta de la piramidación. También en la misma época, el Central cebó al Banco Mercantil Unido con préstamos por 40 mil millones de sucres.

Las metas del Gobierno (de Alarcón): Consolidar el sistema democrático e impulsar una reforma política y jurídica; “equilibrar lo económico y lo social impulsando la reactivación mediante el control de los parámetros macroeconómicos”; ejecutar programas para reducir la pobreza y mejorar la calidad de la vida; buscar la paz definitiva con Perú y devolver al Ecuador el respeto perdido en el ámbito internacional durante la presidencia de Bucaram Ortiz; planificar, iniciar y ejecutar 20 proyectos grandes para el desarrollo nacional y de las regiones; prepararse para afrontar la Corriente del Niño.

Estas metas, generales y abstractas unas, coyunturales y desmesuradas otras, eran parte del estilo del presidente Alarcón: ofrecer sin concretar y al concretar, exagerar para torear la realidad.

[...] ... El caso más sonado de corrupción (del gobierno de Alarcón) por las consecuencias políticas fue el de los gastos reservados del ministro de Gobierno César Verduga. Las actas de los gastos reservados no contenían el detalle de los egresos realizados y juzgados. Uno de los rubros era para “promoción y defensa de la imagen del Ecuador en el exterior”; pero según el Canciller, “Verduga no estableció ningún tipo de coordinación con ese ministerio”. En realidad, Verduga había contratado a encuestadoras para sondear las probabilidades de contender él mismo por la presidencia de la República. El ministro de Gobierno renunció y se radicó en México. El caso pasó a la Corte Suprema de Justicia. El monto de los gastos reservados cuestionados fue de 26.000 millones de sucres.

La sociedad ecuatoriana había acelerado el paso hacia la corrupción desde el régimen Durán-Ballén. Acelerado, porque la corrupción era tan antigua como la República. Recuérdense los cargos hechos contra el primer presidente ecuatoriano Juan José Flores. Pero en el régimen Durán se legisló sobre las instituciones financieras de una manera complaciente. Allí se enraizó la corrupción financiera que habría de reven-

tar en el último trimestre de 1998. No se puede cargar la culpa de los muchos actos de corrupción en la persona del presidente interino. Pero hubo mucha tela que cortar en la Superintendencia de Bancos, los ministerios de Obras Públicas, Energía y Minas, Bienestar, Salud, y en las donaciones extranjeras para socorrer a los damnificados por El Niño y en algunos municipios y consejos provinciales. El informe de la Comisión Anticorrupción correspondiente al ejercicio julio 97- julio 98 es terminante: “La corrupción ... lamentablemente aún subsiste en los diferentes niveles de la sociedad ecuatoriana y de la administración pública causando un perjuicio aproximado de 1.500 millones de dólares al año, con lo que se hubiera podido mitigar los efectos desastrosos que dejó el Fenómeno de El Niño y otros siniestros ocurridos en 1997”.

Con mucha más pena y ninguna gloria, pasaron el efímero gobierno/escándalo de Bucarán y el último interinazgo del siglo XX al mando de quién supo aprovechar la inestabilidad, manipular las instituciones a su gusto y se metió a Carondelet por la ventana, con consulta popular favoreciéndole de por medio. Para completar el panorama, en el mismo año 1998, se elaboró y entró en vigencia la decimonovena Constitución de la República que regiría desde el 10 de agosto. Esta Constitución, con sus ventajas y desventajas, sin lugar a dudas estaba muy alineada con el paradigma dominante en la política económica de la época.

Le tocaría el turno a Jamil Mahuad, quién se posesionó de presidente en agosto de 1998 con un discurso esotérico sobre las “siete armonías”, que sonó interesantísimo para la época pues era el primer presidente electo que rompía la retórica tradicional, solemne, pesada, de vos fingida, patrioter y formal a la que estábamos acostumbrados. En su gestión se alcanzó la paz con el Perú y se resolvió la diferencia limítrofe con la mediación de los países garantes del protocolo de Río de Janeiro, con la conformidad de unos y con la inconformidad de otros pero paz al fin. Sin embargo, luego de la paz, su gobierno tuvo de todo menos de armonía. La tonalidad disonante de la intervención Estatal para socializar las pérdidas privadas de la banca, bajo la consigna técnica de evitar la amenaza del colapso del sistema financiero, sería la estridente constante que acabó con cualquier armonía.

En julio de 1998, se promulga la “Ley del Fondo de Seguro de Depósitos”, mediante la cual se introducía por primera vez en el

Ecuador un Esquema de Seguro de Depósitos, dicha ley nunca llegó a aplicarse pues el diseño técnico del sistema no satisfacía a las coaliciones distributivas organizadas en torno a la banca. En respuesta a la pugna distributiva, el 1 de diciembre del año 1998, cuando el Congreso Nacional publicó en el Registro Oficial No.78 la “Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario Financiera”, mediante la cual se deroga la Ley del Fondo de Seguro de Depósitos, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Dicha agencia apareció en la economía nacional con 4 características: garantía ilimitada de depósitos, entidad aseguradora de carácter estatal, provisión de fondos a través de deuda pública e emisión inorgánica, y ausencia de mecanismos que penalicen el riesgo y fortalezcan la disciplina de mercado. Inmediatamente después de la expedición de esta Ley (algunos días más tarde), entra en “reestructuración” el Filanbanco, la entidad bancaria más grande del país según sus activos (13,5% de los activos del sistema). Para marzo de 1999, cinco entidades bancarias habían entrado en “saneamiento” cerrado (Banco del Tungurahua, Financorp, Finagro, Banco del Azuay y Banco del Occidente) con una participación del 4,9 % en el total de activos del sistema financiero. (Brito, P. 2000; y, Villalba, M. 2002).

El lunes 8 de marzo de 1999, el Superintendente de Bancos decretó un “feriado bancario” obligatorio. Días más tarde, las autoridades decretaron el Estado de Emergencia Nacional y suspendieron las actividades del país los días 10 y 11 de marzo. La noche del 11 de marzo, el Presidente de la República anunció que había emitido un Decreto Ejecutivo mediante el cual declaraba “en estado de movilización a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas, sus entidades off-shore, a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador, a las compañías administradoras de fondos, las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito; así como a las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha deudas o créditos con ellas”. Esto implicó el congelamiento de aproximadamente 13,22 billones de sucres (equivalentes a 1.042 millones de USD a la cotización de esa fecha) y 2.957 millones de USD, tanto en la banca local como en la banca off-shore. El 22 de marzo, poco después del “feriado Bancario”, el Banco del Progreso, el mayor banco del país por volumen

de depósitos (13% de los depósitos a la vista y 22,5% de los depósitos a plazo, del total del sistema), cerró sus puertas unilateralmente. Las autoridades, pese a que la ley vigente señalaba que las entidades que incurran en dicha acción deberán declararse en “saneamiento cerrado”, decidieron bajo la presión de las coaliciones distributivas afectadas implementar un programa especial de reestructuración y otorgar un plazo perentorio al banco para llevar su situación patrimonial a niveles aceptables. El desafío no se cumplió y el 13 de julio la entidad entró en “saneamiento cerrado”. A finales de septiembre e inicios de octubre, tres grandes bancos: Popular, Pacífico y La Previsora, con una participación conjunta del 18,9% en el total de activos del sistema (a julio de 1999) y calificados como “B” en el proceso de “auditorías especiales” (con un % del PTC²² entre 0 y 9, considerados como “viables” con apoyo estatal), entraron en “saneamiento”. El Popular, en septiembre; la Previsora y el Pacífico, en octubre. (Brito, P. 2000; y, Villalba, M. 2002).

El Estado intervino de manera agresiva en el año 1999, con préstamos de liquidez, préstamos subordinados y la entrega a la banca de bonos del Estado. Pero todos los recursos monetarios no sirvieron para proteger a los depositantes ni evitar los cierres, o entradas en saneamiento, de las instituciones financieras. El dinero entregado a manos llenas permitió que las coaliciones distributivas que controlaban diferentes bancos logren, una vez más socializar las pérdidas de una serie de bancos privados. Los depositantes de estas entidades se quedaron a la espera; algunos recuperaron lo poco que tenían mucho tiempo más tarde, otros sólo recuperaron una fracción y otros lo perdieron todo. Como se puede observar en el cuadro a continuación, de diciembre de 1998 a diciembre de 1999, el Estado desembolsó sólo por concepto de préstamos de liquidez y préstamos subordinados un monto de US\$ 5.022 millones -¡el 30% del PIB de ese año! Sin embargo, en la mayoría de los casos (13 de 15 instituciones: aproximadamente el 90%), la asistencia del Estado no evitó el cierre de las entidades financieras o su entrada en “saneamiento”. (Villalba, M. 2002, 47-50):

Tabla 1
 Síntesis de la Asistencia del Estado a la Banca, en millones de US\$,
 de diciembre de 1998 a diciembre de 1999

No.	Entidad	Préstamos de liquidez (A)	Préstamos subordinados (B)	Desembolso recibido (A+B)	Fecha de entrada en "saneamiento" abierto	Fecha de entrada en "saneamiento" cerrado
1	AMAZONAS	48		48		
2	BANCOMEX	182		182		30-Jul-99
3	BANCOUNION	55		55		30-Jul-99
4	COFIEC	67	8	75		
5	CREDITO	28		28		30-Jul-99
6	OCCIDENTE	41		41		02-Mar-99
7	FILANBANCO	1.372		1.372	02-Dic-98 ²³	
8	FINANCORP	84		84		12-Ene-99
9	PACIFICO	492	186	678	26-Oct-99 ²⁴	
10	POPULAR	221	265	486	26-Sep-99	
11	PRESTAMOS	322		322		01-Oct-99 ²⁵
12	PREVISORA	83	198	281	04-Oct-99 ²⁶	
13	PROGRESO	807		807		13-Jul-99
14	SOLBANCO	196		196		30-Jul-99
15	TUNGURAHUA	327	40	367		29-Dic-98
	TOTAL	4.325	697	5.022		

Fuente: Balances presentados a la Superintendencia de Bancos, cta. 3504: Préstamos Subordinados BCE; y, Balances presentados a la Superintendencia de Bancos, cta. 270150: Préstamos de liquidez BCE. Elaboración: El autor (en, Villalba, M. 2002, 50)

La justificación de la intervención fue evitar el cierre de los bancos para salvaguardar el interés de los depositantes. Pero de los US\$ 5.022 millones, apenas US\$ 123 millones cumplieron su cometido (el 2,4% de los desembolsos), pues evitaron, por el momento, la quiebra del Banco Amazonas y de COFIEC, dos de las entidades financieras más pequeñas de entonces. ¿Fue adecuado gastar el 30% del PIB en esta iniciativa? ¿De qué sirvió la intervención -si el 90% de la banca asistida cerró y el 97,6% de los recursos colocados no evitó dichos cierres- si el Estado tuvo que hacerse cargo de casi la totalidad de las entidades en problemas? A fines de 1999, el crecimiento anual de la emisión monetaria se ubicó en el 152%, la inflación anual alcanzó el 67,2% y la moneda nacional, de julio de 1998 a noviembre de 1999, experimentó una devaluación superior al 250%, al pasar de 5.400 sucres a 20.000 sucres por dólar. Para el año 2000 la inflación anual se disparó hacia el 100% y la cotización, fijada por el gobierno para entrar en el proceso de dola-

rización, alcanzó los 25.000 sucres por dólar. Poco tiempo después el Estado pasó a administrar, aproximadamente, el 59% de los activos, el 60% de los pasivos y más del 70% del patrimonio del sistema financiero.²⁷ Sí, la intervención fue adecuada, pero no para la gran mayoría, sino para un número limitado de grupos pequeños organizados en torno a la banca que pudieron, mediante la destrucción de la economía y la pérdida de la moneda nacional, socializar sus pérdidas privadas. Una vez más, las coaliciones distributivas, y esta vez a lo grande -¡30% del PIB!- lograron su cometido a expensas de la sociedad.

De esta manera cierra la segunda etapa del periodo de estudio, con la economía mutilada en su soberanía monetaria, con el peor decrecimiento del PIB registrado desde el año 1951, con el gobierno derrocado y el país sumido en una ambiente de grave convulsión política y social. Sin embargo, la asistencia del Estado al sector financiero continuaría en el futuro.

La tercera etapa del periodo de estudio, 2001-2006, inicia con la conformación de un nuevo gobierno de transición. En palabras de Lucía Moscoso (en Moscoso, L. 2006):

La grave situación económica del país dio lugar a que, a finales de 1999, se iniciara un éxodo que llevó a aproximadamente a 200.000 ecuatorianos -principalmente campesinos, artesanos y pequeños propietarios- a abandonar el país con destino a Europa. El 9 de enero del año 2000, el entonces presidente constitucional, Mahuad, luego de 17 meses en el ejercicio del cargo y ante la devaluación acelerada del sucre, anunció dolarizar la economía. Meses antes había ordenado el famoso “feriado bancario”, congelando los depósitos de particulares, como resultado de la quiebra del 80% del sistema financiero nacional y en afán de salvaguardar a las instituciones bancarias.

Los sucesos se precipitaron y el 21 de enero del mismo año, cuando, apoyados por indígenas que habían llegado a Quito para protestar contra el gobierno y en colaboración de oficiales del Ejército, Antonio Vargas Huatatoa -líder de la Confederación de Nacionalidades Indígenas-; el coronel Lucio Gutiérrez y Carlos Solórzano Constantine -ex presidente de la Corte Suprema de Justicia- proclaman la llamada “Junta de Salvación Nacional”, y destituyen al presidente Mahuad, quien ante la presión política huyó a los Estados Unidos de Norteamérica.

Luego de este Golpe de Estado, el general Carlos Mendoza Poveda - Ministro de Defensa de Mahuad- reemplazó al coronel Gutiérrez en la Junta. El Alto Mando de las Fuerzas Armadas desconoció aquella Junta y, respetando la sucesión, entregó el poder a Gustavo Noboa. Por su parte, el Congreso, con el respaldo de 87 de los 96 diputados presentes, declaró cesante a Mahuad por abandono de sus funciones e investió a Noboa como Presidente de la República con mandato hasta el 15 de enero de 2003.

El Gobierno de Noboa Bejarano, en términos relativos a los anteriores, transcurrió de manera más pacífica. Pese a ello, no estuvo exento de protestas que alcanzaron dimensiones considerables y graves consecuencias, particularmente en la primera mitad del año 2001. Pero tranquilidad o no, con protestas o sin ellas, otra vez se hicieron evidentes dos características constantes del periodo de estudio: el predominio de las recetas neoliberales del Consenso de Washington y la indómita presencia de las coaliciones distributivas y sus estrategias rentistas. Noboa continuó las reformas estructurales iniciadas en el pasado y enfrentó el proceso de moratoria de los Bonos Brady y la negociación de los Bonos Global en sus polémicos tramos 2012 y 2030. Al final de su mandato su gestión se caracterizó por el dispendio del gasto público, típico comportamiento de “efecto monumento”, que dejó la situación fiscal en muy mal estado. De acuerdo con Lucía Moscoso (en Moscoso, L. 2006):

Noboa recibió el apoyo de las principales cámaras económicas y empresariales del país y continuó con lo que él consideraba reformas estructurales y modernizadoras. Mientras tanto el Congreso con el apoyo de los partidos: DP, PSC y FRA, aprobaba “La Ley para la Transformación Económica del Ecuador” Trole I, popularmente conocida como “ley trolebús”, urgida por el Gobierno de Estados Unidos y el FMI.

El texto jurídico posibilitó dos grandes transformaciones: la adopción del dólar y la venta de las empresas del Estado. La Trole I legalizó el dólar como moneda de circulación en convivencia con el sucre por un período de seis meses, a cuyo término, el 9 de septiembre de 2000, se produjo la desaparición de la moneda local tras 116 años de existencia y su sustitución por la divisa estadounidense. La Trole I introdujo además el “trabajo por horas” y la “unificación salarial”.

La ley Trole II fue elaborada por el CONAM fue presentada al Congreso Nacional, con carácter de urgencia económica y reformó a 31 cuerpos de leyes de diferente carácter; económico, social, financiero, técnico y laboral. Varios grupos sociales y aún empresariales la tildaron de inconstitucional y propusieron un Recurso de Amparo Constitucional, por violación expresa al Art. 148 de la Constitución, que dispone que: “Los Proyectos de Ley deban referirse a una sola materia”.

Para el Gobierno, la Ley Trole II tenía como propósito promover los cambios indispensables para la Modernización del Estado a través de un nuevo ordenamiento jurídico, que permitía lograr la reactivación de la economía nacional. Pero tanto la Trole I y la II eran compromisos que el gobierno cumplía con los organismos internacionales de crédito; Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de desarrollo, entre otros. Los objetivos eran:

Estimular la voluntad de los inversionistas privados para efectuar inversiones en beneficio de los sectores de poder económico y político. Incentivar las privatizaciones, fortalecer el mercado de capitales para favorecer a los sectores financiero y bancario y hacer cambios en las relaciones laborales.

La soberanía y los intereses del país se vieron afectados porque la Ley no le permitía determinar al Estado sobre qué área se estaba entregando la concesión, -en el caso de las mineras- si era una zona de fragilidad ambiental o social. Este marco jurídico dio apertura y facilitó el trabajo de las mineras extranjeras incluso se declaró a la minería a gran escala como prioridad nacional.

También fue el gobierno de Noboa el que expidió la “Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana”, que pretendió cambiar el concepto de lo que ha de entenderse como remuneración para efectos de las indemnizaciones, fijar topes al reparto de utilidades, limitar indemnizaciones, afectar los contratos colectivos, regular huelgas, facilitar despidos y aún introducir el concepto de “trabajador plurifuncional” o “trabajador polivalente”, a fin de que el mismo trabajador realice otras tareas bajo el mismo contrato. El Tribunal Constitucional, mediante Resolución en firme No. 193-2000-TP resolvió declarar la inconstitucionalidad de esa Ley en materia laboral.

Mientras Noboa intentaba implementar una reforma constitucional que fue boicoteada por el Congreso Nacional, completó su período el

15 de enero de 2003, cesó en sus funciones con la toma de posesión de Lucio Gutiérrez, que ganó las elecciones del 20 de octubre y el 24 de noviembre de 2002.

La elección de Lucio Gutiérrez fue posible gracias a dos factores: el decisivo apoyo de los movimientos de izquierda, que le permitió superar de manera sorpresiva la primera vuelta; y, el voto de rechazo en contra de Álvaro Noboa –ícono de la oligarquía ecuatoriana- que le permitió ganar la segunda vuelta. Pero, como se señaló antes, paradójicamente los movimientos de izquierda que lo llevaron al poder se constituyeron en su principal fuerza de oposición. ¿Cómo? Las coaliciones distributivas al constatar que Gutiérrez tenía posibilidades de ganar, algo que no fue evidente antes de finalizar la primera vuelta, hicieron su trabajo. Gutiérrez pasó de ufanarse como candidato de izquierda a declararse ideológicamente de centro-izquierda, emitiendo públicamente su aprobación a la instalación de la base militar norteamericana en Manta, y declarándose como “el mejor amigo de los Estados Unidos”. Luego, conformaría un gabinete de gobierno en que su equipo económico ortodoxo era deliberante, todopoderoso y altamente discrecional en las decisiones finales de asignación del gasto público; y, finalmente pactaría con la derecha para alcanzar el apoyo de la legislatura.

De esta manera el candidato de izquierda, una vez investido como Presidente de la República, inició un programa de política económica en la línea más ortodoxa del ajuste fiscal y la estabilización macroeconómica. La preocupación por los problemas estructurales de la economía como la distribución de la riqueza, el patrón de especialización de la economía –primario/extractivista/exportador- y el problema estructural de la balanza de pagos, no tuvieron ninguna cabida en la agenda económica de Gutiérrez. De acuerdo con Roberto Ortiz de Zárate (en Ortiz de Zárate, R. –editor- 2007):

Quienes entre las élites políticas y empresariales tradicionales habían temido que el Ejecutivo, con Gutiérrez al timón, tomara una deriva populista de izquierdas, empezara a aplicar medidas de corte socialista o impusiera soluciones expeditivas al estilo “castrista” o “chavista” quedaron rápidamente aliviados. Al contrario, la frustración afloró en los partidos de la izquierda, los sindicatos y los colectivos indígenas al ver cómo el ex coronel, a las primeras de cambio, se desdecía de las pro-

mesas electorales de contenido social y se sometía a las directrices liberales.

El 19 de enero, a los cuatro días de empezar a gobernar, en un vuelco que recordó el dado por Bucaram nada más iniciar su mandato en agosto de 1996, el presidente y su ministro de Economía y Finanzas, Mauricio Pozo Crespo, anunciaron a la nación un “Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano” que contemplaba el incremento inmediato de los precios de los combustibles, la congelación de los salarios en el sector público y reducciones en los gastos del Estado. Como compensación, el llamado bono solidario, que recibían 1.200.000 ecuatorianos, subía de 11,5 a 15 dólares.

[...]... Las medidas, proseguía el Gobierno, eran insoslayables debido al voluminoso déficit fiscal heredado de la Administración de Noboa Bejarano.

A continuación, el 9 de febrero, Gutiérrez inició en Estados Unidos un viaje no oficial de seis días. El 10 de febrero asistió a la firma por el ministro Pozo en la sede del FMI en Washington de una carta de intenciones sobre la liberalización de los precios, el manejo cuidadoso de los ingresos fiscales, la introducción de reformas en los terrenos laboral, tributario y arancelario, y el pago de la deuda externa, que entonces alcanzaba los 16.400 millones de dólares. A cambio, el país andino recibía del FMI un crédito de 200 millones de dólares y la elegibilidad para obtener otros 500 millones más a cuenta del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sin embargo, a diferencia de la primera y segunda etapa del periodo de estudio, la capacidad de acción colectiva para la resistencia a las políticas neoliberales de reforma fue mayor en esta tercera etapa. De acuerdo con Senplades (en Senplades. 2002, 23): “Se pueden distinguir dos periodos en el ajuste ecuatoriano: una fase fácil, desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado, y una fase difícil, cuyos prolegómenos se ubicarían en el 2005 (con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez)” y señala que la implementación de reformas “implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las elites dominantes en relación a la orientación de los procesos de reforma estatal y, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social”. Gutiérrez fue ambicioso y subestimó la capacidad de acción colectiva que se había formado en los movimientos sociales y la clase

media quiteña –que sería crucial para defenestrarlo-. En su ambición, recurrió a una vieja práctica de los políticos ecuatorianos, particularmente de los partidos tradicionales, la “cooptación” del Poder Judicial a través de la denominación discrecional de jueces en la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Ese fue un error fatal que no le fue perdonado. De acuerdo con Roberto Ortiz de Zárate (en Ortiz de Zárate, R. –editor-2007):

La drástica “reforma judicial” abrió la caja de los truenos, con la oposición formada por el PSC, el Pachakutik y la ID hablando lisa y llanamente de “usurpación de los poderes del Estado” y de “dictadura”.

[...]... Las dudas que pudieran quedar sobre la existencia de un pacto entre Gutiérrez y Bucaram quedaron disipadas el 31 de marzo. Ese día, en un auto no por esperado o temido menos escandaloso, la CSJ canceló los dos juicios contra Bucaram y de paso los que pendían, también por corrupción, sobre el ex presidente Noboa Bejarano y el ex vicepresidente (1992-1995) Alberto Dahik Garzozí. Para anular y archivar los casos, el magistrado Guillermo Castro invocó razones de procedimiento, señalando que la justicia había emprendido los procesos penales sin contar con la autorización del Congreso.

Los tres beneficiados se apresuraron a regresar al país desde sus respectivos exilios: Dahik desde Costa Rica, Bucaram desde Panamá y Noboa desde la República Dominicana. El retorno de Bucaram, alias El Loco, como él mismo gustaba llamarse, a su bastión de Guayaquil el 2 de abril fue muy espectacular, con miles de partidarios aclamándole con fervor mesiánico y él mismo advirtiendo que volvía “más viejo y más loco que nunca”.

La sensación general de que la impunidad había vuelto a triunfar en el Ecuador atizó la ira popular, y los aspavientos de los bucaramistas no hicieron más que encrespar esos ánimos.

[...]...La situación se desbordó el día 19 con la represión policial de los manifestantes que pretendían llegar al Palacio de Carondelet, con el resultado de un muerto y numerosos heridos. En la mañana del 20, miércoles, la dimisión del comandante de la Policía Nacional, Jorge Poveda Zúñiga, y los rumores sobre que las Fuerzas Armadas, el poder fáctico decisivo en esta y anteriores crisis de similar calado, estaban flaqueando en su apoyo a Gutiérrez, hicieron que el Legislativo reaccionara como un resorte.

Reunidos en sesión de urgencia en el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), ya que el edificio del Congreso estaba cercado por los manifestantes (quienes terminarían asaltándolo y destruyéndolo), los diputados tomaron tres decisiones consecutivas: elegir a la socialcristiana Cynthia Viteri Jiménez como vicepresidenta primera de la institución, destituir a Omar Quintana y, con el voto a favor de 60 de los 62 presentes, invocar el punto sexto del artículo 167 de la Constitución para declarar “que el coronel Lucio Gutiérrez ha abandonado el cargo de presidente y en consecuencia deben operar los mecanismos de sucesión constitucional”. En realidad, Gutiérrez no había sacado un pie de Carondelet, donde continuaba atrincherado.

Al punto, la cúpula de las Fuerzas Armadas retiró su apoyo al jefe del Estado en un comunicado que fue leído por el jefe del Comando Conjunto, vicealmirante Víctor Hugo Rosero Barba, y ordenó a los soldados que retornaran a sus cuarteles. Finalmente, Viteri, en calidad de presidenta en funciones del Congreso, tomó juramento a Palacio como presidente de la República y encargado de terminar el mandato electoral en enero de 2007.

Una vez más, el Ecuador tenía un gobierno de transición. El gobierno de Palacio se caracterizó por la debilidad política del Ejecutivo que era constantemente asediado por diversas coaliciones distributivas. La falta de liderazgo y de un programa político de gobierno llevó al presidente a tratar de contentar a todo el mundo y, en especial, a los más poderosos o quienes tenían la capacidad de acción colectiva para organizar manifestaciones públicas estridentes. “¡Dales lo que pidan!... no quiero problemas” solía gritar estresado el Doctor Palacio a sus autoridades económicas. El ensayo de cambio y ruptura con la línea económica ortodoxa de Gutiérrez también tuvo sus frutos a través de algunas reformas legales que afectaron los ingresos del fisco como la reforma a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYFT) y la reforma a la Ley de Hidrocarburos, pero poco se pudo lograr por el lado del gasto. El gobierno fue ambiguo en sus posiciones políticas y las iniciativas de los ministros que afectaban los intereses de alguna coalición distributiva poderosa pronto perdían el apoyo del presidente. El mejor indicador de la volatilidad de la política en el gobierno de Palacio fue el constante recambio de los Ministros de Economía y Finanzas, en total siete diferentes ministros en

algo más de un año y medio. El promedio de duración de un ministro en esa cartera de estado, que de por sí era corto, batió todos los récords de la historia.

En resumen, el periodo de estudio se caracterizó por el dominio de las coaliciones distributivas y la predominancia de sus intereses particulares por sobre el interés colectivo de la sociedad. Los beneficios económicos se repartieron de manera desigual y favorecieron desproporcionadamente a las coaliciones distributivas de turno, las pérdidas privadas se socializaron vía acción del Estado, por medio de políticas específicas, impuesto inflación, pérdida de la moneda nacional y el favorecimiento deliberado de ciertos grupos a través de la política pública. Esta situación se resume en Senplades (2002, 25 y 39-40) con el acuñamiento de la categoría “neoliberalismo criollo”:

Del panorama descrito se concluye que el modelo de crecimiento existente en el Ecuador en los últimos 15 años ha conducido a la simplificación de la producción nacional por el predominio de aquellas ramas económicas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las posibles bases de una estructura productiva nacional y autónoma han sido barridas por un modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores.

La re-primarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido, en efecto, la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación para un rendimiento más equilibrado de la economía.

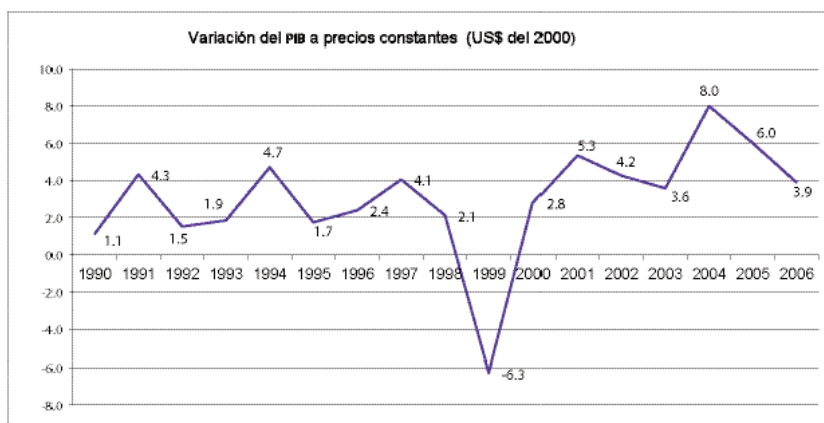
[...]...Además, ello ha redundado en la continuidad de unas relaciones de poder en que las clases dominantes aparecen como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Su poder económico ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas.

[...]...En el balance, la singular historia económica ecuatoriana de la última década tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento. En el origen de este proceso, se encuentran las políticas de estabilización macroeconómica que desembocaron en la dolarización unilateral en enero de 2000 y en la continuidad en el tiempo de gran parte de los soportes de la dominación tradicional. Ello hizo que el Ecuador forme parte de la media década perdida que identifica la CEPAL entre 1997 y 2002 (CEPAL, 2004).

En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos estos factores podría asimilarse al modelo propugnado a nivel global por el neoliberalismo, aunque con evidentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las facciones de su burguesía, adquiere una dinámica del todo original, que podría calificarse como ‘neoliberalismo criollo’.

En concordancia con los antecedentes expuestos se puede concluir que: la primera etapa del periodo de estudio (1990-1996) permitió que se dé la reforma más profunda del denominado ‘neoliberalismo criollo’, ésta cambió el marco institucional y la estructura de incentivos para el accionar de las entidades y las coaliciones distributivas; en la segunda etapa (1996-2000), el nuevo *status quo* favoreció a las colaciones distributivas y llevó a una expansión de las estrategias rentistas, lo que luego pasó factura a la sociedad en su conjunto a través de la crisis de finales de siglo; en la tercera etapa (2000-2006) la economía pudo dar un pequeño respiro y recuperarse lentamente pero la pugna distributiva llevó a una nueva crisis política. El siguiente gráfico muestra el desempeño de la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) durante el periodo de estudio. Las líneas punteadas separan las diferentes etapas descritas en el párrafo anterior.

Gráfico No. 1
El PIB y las etapas históricas de la investigación



Como se puede observar, durante la primera etapa del auge de la reformas neoliberales, el desempeño del PIB real fue mediocre, el promedio de la tasa de variación fue de apenas 2,5%. El tamaño de pastel (PIB), en esta primera etapa, no mejoraba lo suficiente por lo que la mejor forma de acumular beneficios para las élites eran las estrategias rentistas de sus coaliciones distributivas. De esta manera floreció el denominado neoliberalismo criollo, bajo la consigna vedada de: no se produce pero se lucrar. Durante la segunda etapa, el rentismo se exacerbó al máximo y la sociedad pagó las consecuencias. El promedio de la tasa de variación del PIB real fue del 1% y se registró la tasa de variación del PIB más baja de la historia económica del país, de acuerdo con los registros del Banco Central del Ecuador desde el año 1951. En la tercera etapa, la economía pese a la volatilidad institucional encontró las condiciones –muchas veces determinadas por factores exógenos como el precio del crudo- para salir del hueco en que había caído pero esta vez las lecciones históricas y el relativo mejoramiento económico cimentaron las condiciones para que la capacidad de acción colectiva de la sociedad desarrolle formas de resistencia más efectivas frente al neoliberalismo criollo y de aquí devino la crisis política.

Con estos antecedentes históricos, y el instrumental teórico desarrollado, se puede analizar el caso específico del sector energético.

El caso del subsector eléctrico

En América Latina la provisión de energía eléctrica, hasta mediados del siglo veinte, corría por cuenta de empresas privadas que cubrían la demanda de los grandes centros poblados exclusivamente. Con la incorporación de la tecnología moderna a la vida social y el crecimiento de las economías, la necesidad de expandir la cobertura hacia zonas más alejadas e incluso a lugares poco rentables se hizo evidente. La incapacidad de los proveedores privados para atender esta necesidad social llevó a la nacionalización del servicio de provisión de energía eléctrica en casi todos los países (Millán, J. 2006, 3).

Desde el punto de vista del marco teórico desarrollado, el conjunto de instituciones que permitió la acción colectiva entre las primeras empresas privadas de dotación del servicio y las sociedades de los centros poblados más grandes, fue adecuado mientras el nivel de interacción estaba circunscrito a dichos centros poblados –grupos pequeños-. Una vez que el nivel de interacción se expandió a un grupo más grande, el país, fue evidente la necesidad de expandir la cobertura del servicio y el marco institucional quedó obsoleto. Las entidades pugnar por la expansión del servicio y esto detonó el cambio institucional: la nacionalización de la provisión de energía eléctrica.

La intervención de Estado en el campo empresarial del subsector eléctrico se convirtió en un paradigma dominante, no solo en el Ecuador si no en toda la región. Las fallas de mercado, las economías de escala, las externalidades, entre otras características del subsector, llevaron a que el marco institucional del monopolio estatal se imponga en la provisión de energía eléctrica durante la segunda mitad del siglo XX.

El nuevo paradigma para la organización del subsector fue bautizado por Shleifer y Vishny (1998) como “la mano auxiliadora” (*helping hand*) para distinguirlo de la famosa “mano invisible” de la teoría económica (Millán, J. 2006, 3).

De esta manera nació el Instituto Ecuatoriano de Electrificación, INECEL. Esta entidad mantuvo el monopolio de la provisión del servicio durante muchos años y permitió la expansión de la cobertura más allá de los grandes centros poblados. El INECEL, a través de la intervención estatal, fue la respuesta a la dinámica del cambio institucional de mediados del siglo XX. Sin embargo, como toda entidad también presentó problemas. El marco institucional del subsector eléctrico, fue más tarde criticado por los pocos incentivos que presentaba para la eficiencia; la imposibilidad de captar los grandes recursos financieros necesarios para invertir en sus necesidades de infraestructura y tecnología; y, la creciente carga fiscal que el subsector representaba para el fisco. Para finales de los años ochenta, la hegemonía de los postulados del denominado Consenso de Washington y la política neoliberal, se habían impuesto sobre el paradigma de la mano auxiliadora. Los vientos de reforma empezaron a cobrar fuerza. Esto, otra vez, no sólo sucedió en Ecuador sino en casi toda América Latina (al respecto se puede ver Millán, J. 2006, 37-106).

La dinámica del cambio institucional que llevó a crear el INECEL se fundamentó en la necesidad de poner por encima de los intereses de los grupos particulares (centros poblados y empresas eléctricas privadas) el interés colectivo de la sociedad ecuatoriana en su conjunto (el grupo grande). Sin embargo, la dinámica del cambio institucional continuó su trayectoria en el tiempo. Como se señaló en la reseña histórica anterior, las reformas neoliberales tuvieron su clímax en la primera mitad de los años noventa. En este contexto mientras las críticas al monopolio estatal ganaron terreno, diversas coaliciones (algunas de ellas distributivas) vieron la oportunidad de lucro que prometía una liberalización del subsector eléctrico. La pugna de las entidades por el cambio institucional inició; y, finalmente, el 10 de octubre de 1996, se publicó la Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE), en el Registro Oficial No.43 (Suplemento). Esta ley retiró la potestad que tenía el Estado sobre el monopolio del subsector eléctrico, ordenó la liquidación del INECEL y en su remplazo creó el: Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC, que tenía como función ser el ente regulador y

controlador, a través del cual el Estado delega las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica a empresas concesionarias; y, el Consejo Nacional de Control de Energía, CENACE, para que administre las transacciones técnicas y financieras del Mercado Eléctrico Mayorista.

En la teoría esta iniciativa se justificó, como en toda América Latina, bajo el siguiente argumento general, de acuerdo con Jaime Millán (2006, 37):

De esta forma, los incentivos para la eficiencia estarían asegurados por el interés de los empresarios privados y serían parcialmente transferidos al consumidor mediante la competencia en los segmentos del mercado, en los que la desintegración del monopolio verticalmente integrado la hiciera posible y deseable, o a través de la regulación por incentivos en los segmentos monopolísticos del mercado. Un regulador independiente protegería a los inversionistas de las intervenciones oportunistas del gobierno y a la vez defendería los intereses de los consumidores de los posibles abusos de los proveedores del servicio. En estas condiciones, las tarifas que cubrieran los costos del servicio en los segmentos no competitivos o los precios definidos por el mercado en los segmentos competitivos serían suficientes para atraer los recursos financieros necesarios que, complementados con un sistema de subsidios transparente y concentrado en los más pobres, liberarían al Estado de una penosa carga. En los casos en que por alguna razón la participación de los privados como empresarios no fuera todavía posible, la desintegración de los monopolios, además de ser esencial para la creación del mercado, facilitaría la corporativización y la adopción de mejores prácticas de gobernabilidad en las empresas del Estado.

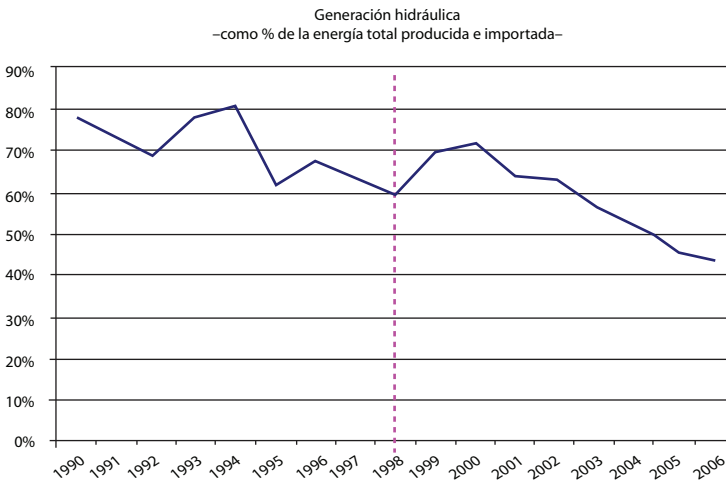
Pero en aquel entonces nadie reparó en analizar cuál era el marco institucional que coaccionaba el desempeño del mercado en el subsector eléctrico. Nadie se preguntó si en realidad se contaba con las condiciones institucionales para que las virtudes descritas en el párrafo anterior se den a favor del país en su conjunto y de los consumidores en particular. El error se pagaría muy caro, como se verá más adelante.

El cambio institucional se dio y el CONELEC entró en funcionamiento el mes de noviembre de 1997. Esta fecha servirá de línea de corte para analizar los efectos del cambio institucional y se representa en los siguientes gráficos con una línea punteada. Para el año siguiente el subsector eléctrico contaba con un nuevo marco institucional que se supo-

ne mejoraría su desempeño. Entonces, ¿cuál fue el desempeño de la variable de estudio –desarrollada en la metodología– en este subsector? A continuación se analizan los datos para contestar a esta pregunta.

La participación, en GWh, de la generación hidráulica en el total de energía eléctrica suministrado por el subsector a la economía, tuvo el siguiente desempeño en el periodo de estudio, como se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico No. 2
Participación de la generación hidráulica bruta
en la energía eléctrica total producida e importada



Fuente: Estadísticas del CONELEC.

Elaboración: el autor.

En un país con un gran potencial de generación hidráulico, el aporte de la generación hidráulica al total de energía producida e importada ha mantenido una tendencia decreciente desde el año 1994. Lo deseable para el país era mejorar dicha participación, dado el costo y las externalidades de la principal forma de generación sustituta: la generación térmica. Pero esto no sucedió. Entre 1995 y 1997 la participación hidráulica se mantuvo fluctuando sobre el 60%. A partir del

cambio institucional a finales de 1997, que se señala en el gráfico con la línea punteada, dicha participación cayó bajo el 60% y luego de un ligero repunte en 1999 y 2000 (que se debió a una caída del consumo de energía por la crisis²⁸) inició un camino de descenso a niveles mucho peores que los del inicio de la década de los noventa. El detalle se puede ver en la tabla a continuación:

Tabla No. 2
Participación de la generación hidráulica bruta
en la energía eléctrica total producida e importada

	Generación hidráulica bruta en GWh	% del total producido e importado
1990	4,986.69	78.5%
1991	5,075.92	72.8%
1992	4,973.58	69.1%
1993	5,810.14	78.4%
1994	6,565.28	80.6%
1995	5,160.55	61.2%
1996	6,343.42	67.9%
1997	6,534.18	63.1%
1998	6,506.10	59.7%
1999	7,176.73	69.5%
2000	7,611.23	71.7%
2001	7,070.65	63.9%
2002	7,524.26	63.0%
2003	7,180.42	56.7%
2004	7,411.70	52.1%
2005	6,882.64	45.5%
2006	7,129.49	43.5%
2007	9,037.66	49.7%
2008	11,293.33	59.1%

Fuente: Estadísticas del CONELEC.

Elaboración: el autor.

Manteniendo todos los otros factores de cambio constantes (*ceteris paribus*), el cambio institucional no sólo que no sirvió para mejorar la participación de la generación hidráulica en el total bruto de energía eléctrica generado, sino que ésta disminuyó notablemente en relación al periodo en que operaba el INECEL. El efecto del cambio institucional en la participación de la generación hidráulica fue negativo, de acuerdo con los datos. El promedio de la participación hidráulica

cayó en un 14% después del cambio institucional, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 3
Promedio de la participación de la generación hidráulica
bruta en la energía eléctrica total producida e importada

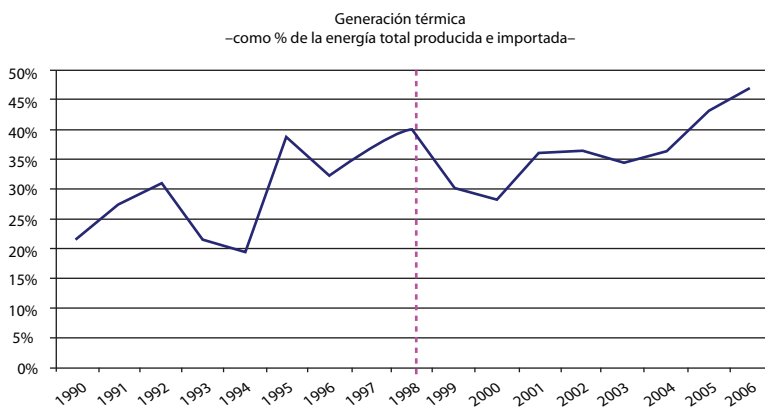
Hídrica		
Promedio 90-97	Promedio 98-06	Var
71.46%	57.67%	-14%

Fuente: Estadísticas del CONELEC.

Elaboración: Autor.

Pese a las conocidas desventajas de la generación térmica frente a la hidráulica, por costos y externalidades ambientales, el nuevo marco institucional (*ceteris paribus*) favoreció este tipo de generación, como se puede apreciar en el gráfico a continuación:

Gráfico No. 3
Participación de la generación térmica
bruta en la energía eléctrica total producida e importada



Fuente: Estadísticas del CONELEC.

Elaboración: Autor.

En un país con un gran potencial de generación hidráulico, el aporte de la generación térmica al total de energía producida e importada ha mantenido una tendencia creciente desde el año 1994. Lo deseable para el país era disminuir dicha participación, dado el costo y las externalidades de esta forma de generación. Pero esto no sucedió. Entre 1990 y 1998 la participación térmica osciló entre el 20% y el 40%. A partir del cambio institucional a finales de 1997, y luego de una ligera caída en 1999 y 2000, inició un camino de aumento a niveles mayores que los del inicio de la década de los noventa. El detalle se puede ver en la tabla a continuación:

Tabla No. 4
Participación de la generación térmica bruta
en la energía eléctrica total producida e importada

	Generación térmica bruta en GWh	% del total producido e importado
1990	1,362.17	21.5%
1991	1,898.54	27.2%
1992	2,222.44	30.9%
1993	1,601.17	21.6%
1994	1,578.72	19.4%
1995	3,268.05	38.8%
1996	2,996.48	32.1%
1997	3,827.57	36.9%
1998	4,384.26	40.3%
1999	3,131.39	30.3%
2000	3,001.21	28.3%
2001	3,979.15	35.9%
2002	4,363.30	36.5%
2003	4,365.71	34.5%
2004	5,173.15	36.4%
2005	6,521.37	43.1%
2006	7,684.53	46.9%
2007	8,298.03	45.6%
2008	7,312.48	38.3%

Fuente: Estadísticas del CONELEC.
 Elaboración: Autor.

De hecho, el promedio de la participación térmica aumentó en un 9% después del cambio institucional, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 5
Promedio de la participación de la generación térmica bruta
en la energía eléctrica total producida e importada

Térmica		
Promedio 90-97	Promedio 99-06	Var.
28.54%	37.82%	9%

Fuente: Estadísticas del CONELEC.

Elaboración: Autor.

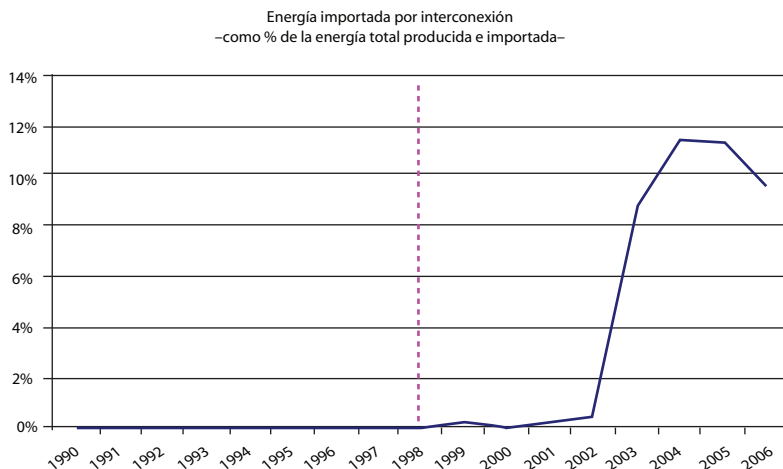
Con estos dos datos se puede argumentar (*ceteris paribus*) que el cambio institucional tuvo un ganador: la generación térmica; y, un perdedor: la generación hidráulica. Es decir, que el beneficio público que conlleva una mayor participación de la generación hidráulica (a través de menores costos de producción, menores precios para los consumidores, el ahorro de recursos no renovables (combustibles fósiles), menores costos fiscales, menores importaciones de derivados a favor de la balanza comercial y un menor impacto negativo sobre el ecosistema) se vio perjudicado por el cambio institucional.

En otras palabras, el cambio institucional perjudicó al grupo latente, la sociedad en su conjunto, pero también benefició a los florecientes negocios, grupos privilegiados, que crecieron al amparo de una mayor demanda de energía generada por fuente térmica. Si se analiza estos negocios se puede identificar a las coaliciones distributivas que operaron para efectuar y mantener un cambio institucional que perjudicó a la sociedad en su conjunto pero que les permitió extraer rentas a favor de sus intereses particulares. Aunque este análisis sería muy interesante no es materia de esta investigación.

Pero la gravedad de esta situación no termina ahí. A partir de 1999, año fatídico para la economía ecuatoriana como se vio anteriormente, la generación bruta, de fuente hidráulica y térmica juntas, no fue suficiente para abastecer la demanda. El país tuvo, por primera vez, que importar energía eléctrica a precios internacionales por medio de la interconexión.²⁹ Desde entonces, no solo que el cambio institucional había perjudicado el beneficio público si no que vulneró la soberanía energética del país. Desde esa fecha, el Ecuador depende de Colombia

para abastecer de electricidad suficiente a su economía. Los datos comparativos del análisis del efecto del cambio institucional son dramáticos en este caso, como se puede ver a continuación.

Gráfico No. 4
Participación de la energía eléctrica importada
en la energía eléctrica total producida e importada



Fuente: Estadísticas del CONELEC.
 Elaboración: Autor.

Si bien la participación de la energía importada fue muy baja hasta el año 2002, a partir de 2003 su aporte ha sido por demás significativo, lo que empeoró la dependencia energética del país. El detalle de la información al respecto se puede observar en la tabla a continuación:

Tabla No. 6
Participación de la energía eléctrica importada
en la energía eléctrica total producida e importada

	Importación de energía eléctrica en GWh	% del total producido e importado
1990		0.0%
1991		0.0%
1992		0.0%
1993		0.0%
1994		0.0%
1995		0.0%
1996		0.0%
1997		0.0%
1998		0.0%
1999	23.76	0.2%
2000		0.0%
2001	22.23	0.2%
2002	56.30	0.5%
2003	1,119.61	8.8%
2004	1,641.61	11.5%
2005	1,723.45	11.4%
2006	1,570.47	9.6%
2007	860.87	4.7%
2008	500.16	2.6%

Fuente: Estadísticas del CONELEC.

Elaboración: Autor.

Este deplorable desempeño del subsector eléctrico sólo puede ser explicado desde el efecto de las estrategias rentistas emprendidas por coaliciones distributivas. La diferencia del desempeño entre los dos periodos, antes y después del cambio institucional, es clara. Ningún factor técnico u otra causa exógena –como podría ser una declinación de la pluviosidad- pudo haberse prolongado por más de once años, después de noviembre de 1997, para explicar estos resultados desastrosos. El cambio institucional sirvió para nutrir los negocios relativos a la generación térmica, degradar la capacidad instalada de la generación hidráulica y aumentar la dependencia energética del país.

Para entender de mejor manera el problema, resulta necesario profundizar en algunos detalles. El cambio institucional de finales de 1997, en el subsector eléctrico, dio origen a:

- a) La falta de claridad en los derechos de propiedad: los activos del INECEL pasaron a formar varias empresas de generación y transmisión, que bajo la forma de Sociedades Anónimas pasaron al campo del derecho privado; pero, el Estado continuó manteniendo la participación accionaria mayoritaria en estas empresas. De esta manera los derechos de propiedad quedaron indefinidos. Las empresas ya no eran empresas públicas pero las acciones las tenía mayoritariamente el Estado. Es decir, la privatización se realizó a medias. En el mejor sentido de funcionalidad para las coaliciones distributivas, esto daba el marco perfecto para que el Estado se haga cargo de las inversiones y de las pérdidas si estas aparecieran y el sector privado podría intervenir para usufructuar de las ganancias cuando sea oportuno. El denominado neoliberalismo criollo hizo su aparición en el subsector eléctrico. ¿Quién debía invertir para mantener e incrementar la capacidad de generación hidráulica? Según la LRSE se buscaba que estas inversiones provengan del sector privado. Pero del sector privado solamente provinieron los florecientes negocios vinculados a la generación térmica y las participaciones que permitían el lucro en el corto plazo. Esa era la matriz de incentivos del nuevo marco institucional.
- b) El fraccionamiento de las competencias administrativas y la inestabilidad de los mandos facilitaron la expansión de estrategias rentista por parte de las coaliciones distributivas, desplegadas en complicidad con la omisión del Estado: este tipo de debilitamiento institucional volvió más lenta la toma de decisiones y creó un marco administrativo fragmentado e ineficiente. Esto se reveló en la tortuosa operación del Fondo de Solidaridad, los diferentes directorios, empresas, delegaciones locales y nacionales, comités, entre otros. El cambio técnico, la reorganización de recursos y el uso eficiente de los factores se atrofió y dejó al sector debilitado y expuesto a la incidencia de las coaliciones distributivas que se multiplicaron y fortalecieron a su alrededor. ¿Quién debía invertir para mantener e incrementar la capacidad de generación hidráulica? El Estado no invirtió un centavo. Los resultados están a la vista.

A manera de colofón de este breve estudio de caso, resulta interesante revisar lo que señaló Santiago Sánchez en referencia al subsector eléctrico (en Sánchez, S. 2005, 1):

El desarrollo del sector eléctrico tuvo su auge en la décadas de los 1980 y 1990 mediante la construcción de las grandes centrales de generación hidroeléctrica y termoeléctrica y del sistema nacional de transmisión. Esta responsabilidad la asumió el Estado a través del INECEL. La introducción de la política de privatización en 1996, con la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, apoyada por las tendencias desreguladoras mundiales eliminó el INECEL, escindiéndolo en varias empresas de generación y la de transmisión. Desde ese año a la fecha ninguna nueva planta de generación ha entrado en servicio, evidenciando el total fracaso de la política neoliberal, por lo que hubo que recurrir a la interconexión con Colombia en condiciones no muy ventajosas para el país.

La principal pregunta que se desprende de la lectura del párrafo anterior es: ¿por qué ninguna nueva planta de generación ha entrado en servicio desde el cambio institucional que se dio en los noventa? A estas alturas del análisis, queda claro que la respuesta no está en el campo técnico ni administrativo, sino en el campo político de las instituciones y el desempeño económico.

El caso del subsector petrolero

La trascendencia del petróleo en la economía ecuatoriana va más allá de la provisión energética para la economía doméstica. De hecho, la historia económica del Ecuador suele dividirse en un antes y un después del denominado “boom petrolero”. La extracción y exportación de crudo catapultó la economía ecuatoriana de una manera que no ha tenido parangón en la historia nacional. La propiedad estatal y por tanto la característica pública de este recurso abrió nuevas posibilidades para la escala de la intervención del Estado en los años setenta. Sin embargo, la fortaleza del subsector petrolero ha sido para la economía ecuatoriana también causa de estancamiento, dependencia y malestar social.

El 23 de junio de 1972, se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, CEPE, y de esta manera el Estado asumió la actividad petrolera desde el ámbito público. La creación de esta empresa obedeció a la necesidad de que los grandes beneficios de las actividades petroleras puedan alcanzar a toda la sociedad ecuatoriana, y no solamente a las empresas privadas pioneras de esta actividad en el país. Otra vez, el arreglo institucional apuntaba a construir un marco que beneficie al grupo grande (sociedad) por sobre los intereses de grupos pequeños particulares (empresas privadas). Años más tarde, el 26 de septiembre de 1989, en esta misma línea, se creó Petroecuador, que vino a reemplazar a CEPE y a tratar de modernizar sus intervenciones integrales en el sector.

Sin embargo, los días de funcionamiento de Petroecuador como empresa estaban contados. Esta vez la coalición que amenazaba a la

empresa pública no provenía del sector privado. La gran capacidad de generar ingresos de la estatal petrolera fue su perdición. Con la entrada en escena del periodo de estudio y la primera etapa del auge de las reformas neoliberales al estilo criollo, el objetivo del ajuste fiscal encontró una salida fácil en coaccionar la gestión de la empresa como proveedora de ingresos fiscales para el Gobierno Central. En 1992, la influencia de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington había crecido en contenido e iniciativa en el país. La modificación conceptual propuesta para el papel del Estado en la economía obligaba a una modificación en la gestión de las finanzas públicas. En este sentido, se promulgó, mediante su publicación en Registro Oficial, Suplemento, No. 76, de 30 de Noviembre de 1992, la Ley de Presupuestos del Sector Público (LPSP).

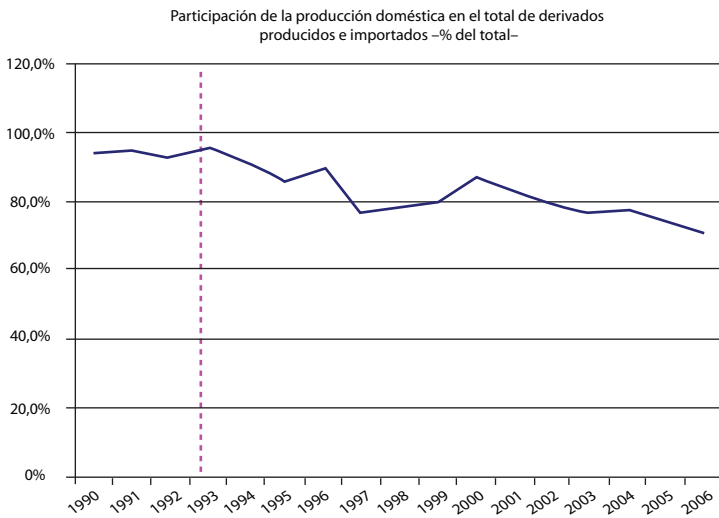
Esta ley, en su título V, artículos 71 y 72, reformó la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (Petroecuador) de manera que los ingresos que devienen de la actividad económica de la empresa ya no serían administrados por la empresa pública sino por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con derecho de beneficiario. De esta forma, la empresa estatal perdió su calidad de empresa y pasó a funcionar como proveedora de flujos de ingreso para el Gobierno Central. Esto llevó a la fragmentación de la política de inversiones de Petroecuador, que ya no podía decidir sobre la pertinencia y monto de sus inversiones, entorpeció la operación de la empresa y dio origen a la erosión de sus activos, en general, y de la infraestructura productiva en particular.

El cambio institucional se dio y la LPSP entró en vigencia el mes de noviembre de 1992; su reglamento se expidió el 26 de febrero de 1993 e hizo posible la aplicación de la ley. Esta fecha servirá de línea de corte para analizar los efectos del cambio institucional y se representa en los siguientes gráficos con una línea punteada. La provisión de derivados de petróleo, como fuente de energía, requerida para el funcionamiento de la economía se vio gravemente afectada. Para el año siguiente el subsector petrolero contaba con un nuevo marco institucional para su desempeño. Entonces, ¿cuál fue el desempeño de la variable de estudio –desarrollada en la metodología– en este subsector? A continuación se analizan los datos para contestar a esta pregunta.

La participación, en barriles, de la producción doméstica en el total de derivados, producidos e importados, suministrado por el sub-

sector a la economía, tuvo el siguiente desempeño en el periodo de estudio, como se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico No. 5
Participación de la producción doméstica en el total de derivados de petróleo producidos e importados



Fuente: Petroecuador.
 Elaboración: el autor.

En un país petrolero, el aporte de la participación de la producción doméstica de derivados, en el total de derivados de petróleo producidos e importados, ha decrecido desde el año 1994. Lo deseable para el país era mejorar dicha participación, para ganar soberanía energética, reducir la dependencia externa, disminuir costos de importación y potenciar el crecimiento de su industria petroquímica. Pero esto no sucedió. Entre 1990 y 1993 la participación de la producción nacional se mantuvo fluctuando entre el 93% y el 95%. A finales de 1993, dicha participación marcó una clara tendencia decreciente hasta el final del periodo de estudio. El detalle se puede ver en la tabla a continuación:

Tabla No. 7
Participación de la producción doméstica en el total
de derivados de petróleo producidos e importados

	Producción nacional de derivados en barriles	% del total producido e importado
1990	42,994,539	94.0%
1991	44,968,214	94.4%
1992	44,915,215	93.0%
1993	45,364,543	95.3%
1994	48,014,861	91.7%
1995	48,926,297	85.2%
1996	57,608,544	89.8%
1997	50,843,602	76.2%
1998	53,906,939	77.9%
1999	50,737,563	79.7%
2000	62,161,150	87.3%
2001	59,922,247	82.7%
2002	58,769,255	80.1%
2003	55,817,362	76.3%
2004	59,678,157	77.5%
2005	61,620,473	73.5%
2006	62,854,544	70.8%

Fuente: Petroecuador.

Elaboración: el autor.

De hecho, el promedio de la participación de la producción doméstica de derivados, disminuyó en un 13,5% después del cambio institucional, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 8
Promedio de la producción doméstica en el total
de derivados de petróleo producidos e importados

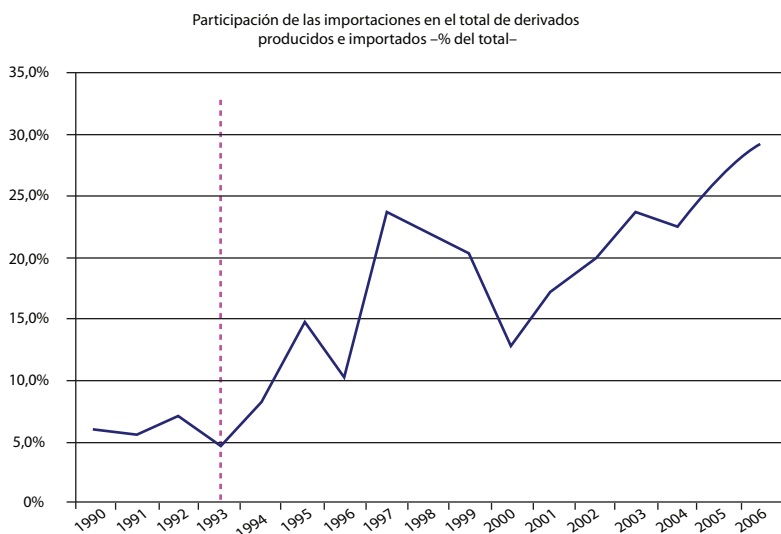
Producción doméstica		
Promedio 90-93	Promedio 94-06	Var
94.2%	80.7%	-13.5%

Fuente: Petroecuador.

Elaboración: el autor.

Pese a las conocidas desventajas de la importación de derivados en un país petrolero, por costo y externalidades económicas, el nuevo marco institucional (*ceteris paribus*) favoreció este tipo de importaciones, como se puede apreciar en el gráfico a continuación:

Gráfico No. 6
Participación de las importaciones en el total de derivados de petróleo producidos e importados



A partir del año 1994, la tendencia al alza de las importaciones de derivados de petróleo fue muy marcada. La capacidad doméstica de provisión de derivados de petróleo fue, ante el crecimiento de la demanda, cada vez más deficiente. La tendencia creciente de las importaciones no cesó hasta el final del periodo de estudio. Los detalles se pueden ver en la tabla a continuación:

Tabla No. 9
Participación de las importaciones en el total
de derivados de petróleo producidos e importados

	Importación de derivados en barriles	% del total producido e importado
1990	2,745,467	6.0%
1991	2,664,284	5.6%
1992	3,394,299	7.0%
1993	2,241,588	4.7%
1994	4,329,165	8.3%
1995	8,518,434	14.8%
1996	6,554,204	10.2%
1997	15,870,701	23.8%
1998	15,262,534	22.1%
1999	12,899,697	20.3%
2000	9,046,538	12.7%
2001	12,555,819	17.3%
2002	14,606,712	19.9%
2003	17,310,832	23.7%
2004	17,347,809	22.5%
2005	22,173,674	26.5%
2006	25,931,846	29.2%

Fuente: Petroecuador.

Elaboración: el autor.

De hecho, el promedio de las importaciones de derivados, aumentó en un 13,5% después del cambio institucional, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 10
Promedio de las importaciones en el total
de derivados de petróleo producidos e importados

Importación		
Promedio 90-93	Promedio 94-06	Var
5.8%	19.3%	13.5%

Fuente: Petroecuador.

Elaboración: el autor.

Las consecuencias del cambio institucional fueron muy graves: comprometieron la soberanía energética; aumentaron la dependencia

externa; aumentaron los costos de importación de derivados y su presión sobre el fisco; y, finalmente, inhibieron el crecimiento de la industria petroquímica nacional. El cambio institucional benefició en el corto plazo al manejo de la caja del tesoro del Gobierno Central (grupo pequeño) y perjudicó a la economía del país en su conjunto (grupo grande) de manera permanente.

La estrategia rentista provino esta vez del mismo Estado. El Gobierno Central y sus necesidades de liquidez en el corto plazo se superpusieron al interés nacional. El grupo latente sociedad no pudo hacer nada contra el grupo privilegiado que administraba la caja del tesoro del Gobierno Central. La reforma fue miope y fiscalista, sacrificó la capacidad productiva de la economía real para hacerse de ingresos fiscales en el corto plazo. El denominado neoliberalismo criollo esta vez operó dentro del Estado y en perjuicio de la economía del país.

Para entender de mejor manera el problema, resulta necesario profundizar en algunos detalles. El cambio institucional de finales de 1992, en el subsector petrolero, dio origen a:

- a) La falta de claridad en los derechos de propiedad: Petroecuador era la empresa estatal petrolera pero otra entidad, que tenía otras prioridades cortoplacistas, decidía cómo invertir el flujo de ingresos de la empresa. De esta manera los derechos de propiedad quedaron indefinidos dentro de la estructura del mismo Estado. La incompatibilidad entre el objetivo de aumentar el valor patrimonial de la empresa estatal y sus capacidades, y satisfacer las urgencias fiscales de corto plazo para consolidar el programa de ajuste fiscal, destruyeron la capacidad productiva de derivados en este sector. La empresa pública ya no era empresa, si no la “caja chica” para el manejo fiscalista del Gobierno Central. El denominado neoliberalismo criollo hizo su aparición en el subsector petrolero. ¿Quién debía invertir para mantener e incrementar la capacidad de producción doméstica de derivados de petróleo? Según la LPSP debía preocuparse de esto el Gobierno Central. Pero la miopía económica y la urgencia del ajuste empañó el juicio de los tomadores de decisiones que se ocuparon solamente del aspecto fiscal y del corto plazo. La empresa estatal se vio erosionada en sus activos y capacidades. Esa era la matriz de incentivos del nuevo marco institucional.

- b) El fraccionamiento de las competencias administrativas para definir las inversiones de Petroecuador y la inestabilidad de los mandos, desplegada en complicidad con la prioridad del ajuste fiscal, volvió más lenta la toma de decisiones y creó un marco administrativo fragmentado e ineficiente. Esto devino en la imposibilidad de invertir. El cambio técnico, la reorganización de recursos y el uso eficiente de los factores se atrofió y dejó al sector debilitado. ¿Quién debía invertir para mantener e incrementar la capacidad de producción de derivados para el consumo doméstico? Petroecuador no pudo hacerlo, el Gobierno Central tampoco lo hizo adecuadamente. Los resultados están a la vista.

El negocio de la importación de derivados floreció ante la creciente demanda de éstos y la imposibilidad de mejorar la producción doméstica. En otras palabras, el cambio institucional perjudicó a la sociedad en su conjunto, pero también benefició a los florecientes negocios que crecieron al amparo de una mayor demanda insatisfecha de derivados de petróleo. Si se analiza estos negocios se puede identificar a las coaliciones distributivas que operaron para efectuar y mantener un cambio institucional que perjudicó a la sociedad en su conjunto pero que les permitió extraer rentas a favor de sus intereses particulares. Aunque este análisis sería muy interesante no es materia de esta investigación.

A manera de colofón de este breve estudio de caso, resulta interesante revisar lo que señala Senplades (2002, 27-28) en referencia al subsector petrolero:

Las dificultades que enfrentó el proceso de estabilización tuvieron otro efecto perverso: Petroecuador fue hundido en el mayor desfinanciamiento de su historia. Una serie de débitos a las cuentas de la empresa estatal realizados por el Ministerio de Finanzas, desde febrero de 1995, más cuentas impagas por entrega de combustible a las Fuerzas Armadas y al Instituto Ecuatoriano de Electrificación -INECEL-, dejaron ese año a la estatal petrolera con un déficit de cerca de 70 millones de dólares.

En 1996, los campos petroleros amazónicos carecieron de mantenimiento preventivo, de equipos y repuestos. Los trabajos de reacondicio-

namiento de los pozos demoraban más de lo previsto, se adjudicaban contratos sin el concurso respectivo, los trámites internos de Petroecuador demoraban meses, buena parte del personal renunció para emplearse en las empresas privadas y no había capacitación.

Esto, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. A partir de entonces, las decisiones de inversión de la petrolera estatal pasaron a depender de los requerimientos de corto plazo impuestos por el Ministerio de Finanzas, y no de la necesidad de impulsar la extracción de petróleo, objetivo de largo plazo de segundo orden, desde la visión del ciclo político. Así, en la segunda mitad de los 90, las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a la estatal petrolera. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de una constelación de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

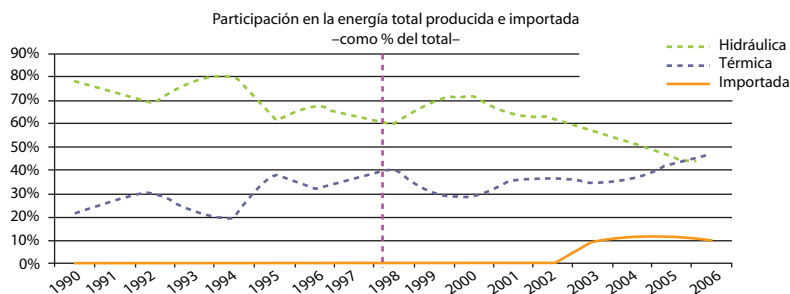
Otra vez, ningún factor técnico u otra causa exógena pudo haberse prolongado por más de trece años, después de noviembre de 1992, para explicar estos resultados desastrosos. La diferencia del desempeño entre los dos periodos, antes y después del cambio institucional, es evidente. A estas alturas del análisis, queda claro que el problema del subsector petrolero, en cuanto a la provisión de derivados para la economía nacional, no está en el campo técnico ni administrativo, sino en el campo político de las instituciones y el desempeño económico.

Resultados

Los resultados se pueden resumir de la siguiente manera: el cambio institucional, que se dio en el sector energético en los años noventa a consecuencia del auge de las reformas neoliberales, degeneró la capacidad productiva nacional y redujo la eficiencia del sector energético; de esta manera, perjudicó la autosuficiencia y la soberanía energética del país; así como, el potencial del desempeño económico en el mediano y largo plazo.

En el subsector eléctrico, la tendencia de la composición por fuente de generación del total de energía producida e importada, da una clara visión de la magnitud del perjuicio económico. Pero, sobre todo, de la tendencia nociva que revelan las variables de estudio durante el periodo analizado y, particularmente, después del cambio institucional descrito (a partir de 1998). En este sentido, a continuación se presenta el siguiente gráfico resumen del subsector eléctrico:

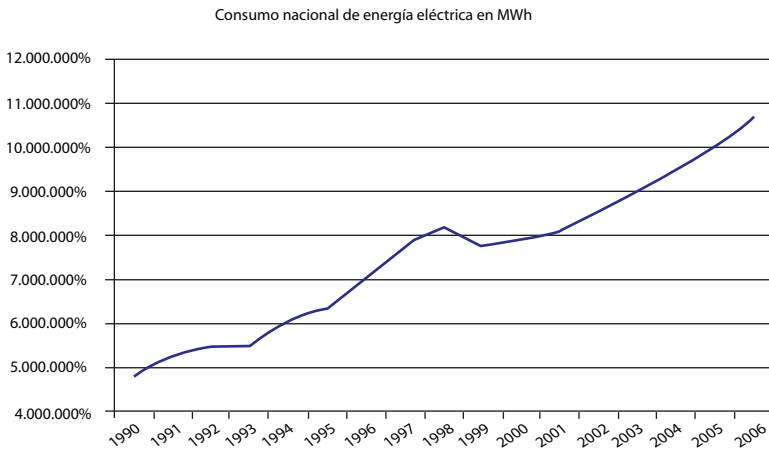
Gráfico No. 7
Resumen del desempeño de la generación en el subsector eléctrico



Fuente: CONELEC.

El repunte de la participación de la generación hidráulica que se dio de 1999, puede ser interpretado como un éxito inicial del cambio institucional. Pero nada estaría más lejos de la realidad que esta interpretación. En 1999 la crisis económica fue de tales dimensiones que el consumo total de energía decreció. De hecho 1999 es el único año de los dieciséis años del periodo de estudio en que el consumo de energía tuvo una tasa de variación negativa, algo totalmente atípico como se muestra en el gráfico y tabla a continuación. Como la generación hidráulica se mantuvo constante, en términos absolutos, su participación aumentó. Al decrecimiento de la participación de la generación térmica también contribuyó la entrada en escena de la importación de energía que hizo innecesario aumentar la generación térmica en ese momento.

Gráfico No. 8
Consumo eléctrico nacional (en MWh)



Fuente: CONELEC.
Elaboración: el autor.

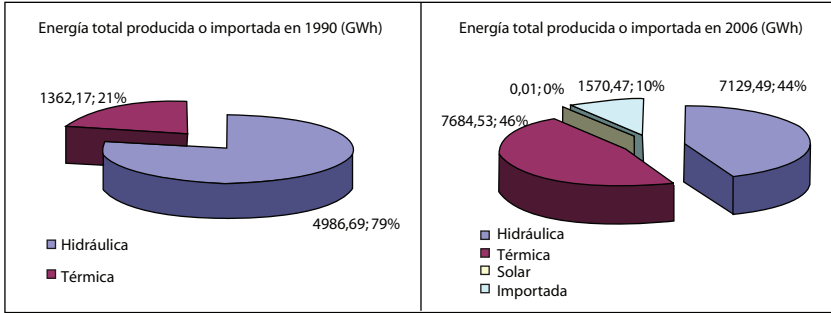
Tabla No. 10
Consumo eléctrico nacional (en MWh)

Año	Consumo total	Var
1990	4,791,025	
1991	5,262,261	9.8%
1992	5,479,689	4.1%
1993	5,536,053	1.0%
1994	6,071,220	9.7%
1995	6,388,287	5.2%
1996	7,061,831	10.5%
1997	7,801,158	10.5%
1998	8,194,967	5.0%
1999	7,757,000	-5.3%
2000	7,889,000	1.7%
2001	8,104,000	2.7%
2002	8,578,000	5.8%
2003	9,000,000	4.9%
2004	9,485,000	5.4%
2005	10,087,000	6.3%
2006	10,689,000	6.0%

Fuente: CONELEC.
Elaboración: el autor.

La clara tendencia negativa que marcó el cambio institucional alcanzó su peor desempeño a partir de 2003. La situación llegó a niveles tan críticos que sería deseable emprender políticas para recupera la situación que se tenía en 1990, como se puede ver en el gráfico a continuación. En términos de eficiencia del servicio de provisión de energía eléctrica, se puede decir que se han perdido dieciséis años y que en la situación de 2006 resulta crítico revertir la tendencia del periodo observado.

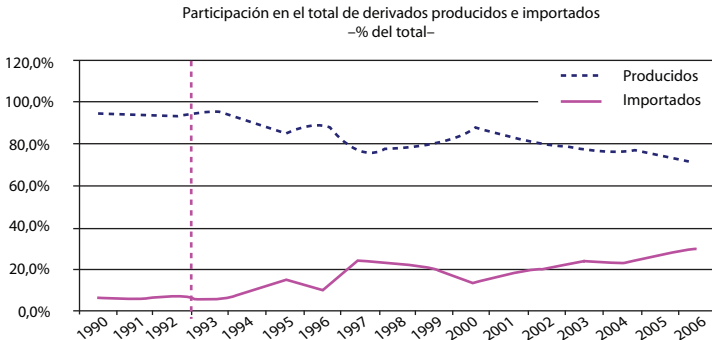
Gráfico No. 9
Situación comparativa de la generación del subsector eléctrico



Fuente: CONELEC.
 Elaboración: el autor.

En el subsector petrolero, la tendencia de la composición por origen del total de derivados producido e importado (en barriles), da una clara visión de la magnitud del perjuicio económico. Pero, sobre todo, de la tendencia nociva que revelan las variables de estudio después del cambio institucional descrito (a partir de 1993). En este sentido, a continuación se presente el siguiente gráfico resumen del subsector petrolero:

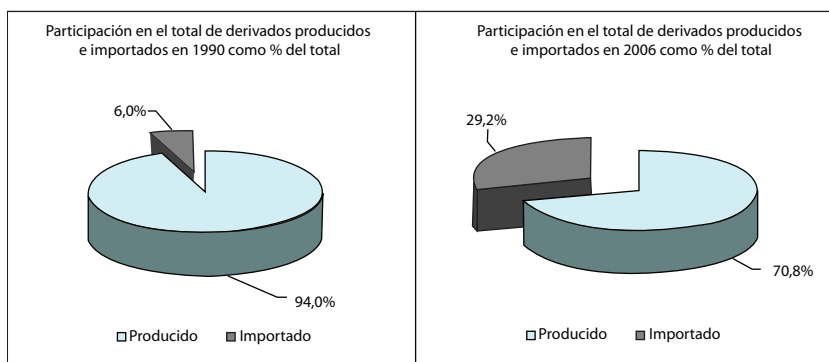
Gráfico No. 10
Resumen del desempeño de la provisión de derivados de petróleo en el subsector petrolero



Fuente: Petroecuador.

Durante 1990, 1992 y 1993, la participación de la producción y la importación de derivados se mantuvo prácticamente constante. A partir del cambio institucional el avance de la ineficiencia fue marcado. La situación es tan crítica que sería deseable emprender políticas para recupera la situación que se tenía en 1990, como se puede ver en el gráfico a continuación. En términos de eficiencia de la provisión de derivados de petróleo, se puede decir que se han perdido dieciséis años y que en la situación de 2006 resulta crítico revertir la tendencia del periodo observado.

Gráfico No. 11
Situación comparativa de la provisión de derivados de petróleo



Fuente: Petroecuador.
Elaboración: el autor.

El sector energético es más ineficiente que hace dieciséis años, tiene una mayor dependencia externa y ha generado cada vez mayores limitaciones para el desarrollo de la economía nacional. Finalmente, a la luz del análisis realizado, se puede afirmar que la relevancia de las instituciones y el efecto de las estrategias rentistas de las coaliciones distributivas es un aspecto altamente relevante para comprender y abordar la problemática del sector energético.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

En cuanto a conclusiones generales se puede decir, en términos de la TSM, que el Ecuador es un país en el que las instituciones vigentes han llevado a que la selección intra-grupos domine tradicionalmente a la selección entre-grupos, de aquí deviene la sociedad injusta, inequitativa y precaria que tenemos. Las asociaciones simbióticas, que son deseables en toda sociedad, no han sido posibles en nuestro país. Los resultados que alcanzamos en el desempeño económico, en general, y el desempeño energético, en particular, rinden cuenta de nuestra incapacidad de acción colectiva como nación. El “problema fundamental de la vida social” ecuatoriana no se ha resuelto de manera adecuada.

En lenguaje más retórico, esto quiere decir que los ecuatorianos tenemos una sociedad en la que el marco de interacción social nos coacciona para vivir: i) a pesar de los demás; y/o, ii) a expensas de los demás. De esta manera, resulta difícil considerarnos miembros de un mismo grupo en el cual el interés colectivo es parte también del interés individual de cada miembro. La estructura y el desempeño del sector energético, durante el periodo de estudio, es un fiel reflejo de esta dura realidad. Esta conclusión general no es nueva, el análisis de la historia ecuatoriana arroja infinitas pruebas de lo excluyente y explotadora que ha sido la sociedad ecuatoriana. Este mismo marco institucional, extrapolado, en consecuencia, a la organización del sector energético nos ha llevado a debilitar nuestras capacidades como país para satisfacer nues-

tras propias necesidades, ha aumentado nuestra dependencia externa y, en consecuencia, nos ha debilitado como nación frente al mundo.

En cuanto a conclusiones más específicas se puede afirmar que el efecto de las estrategias rentistas, emprendidas por coaliciones distributivas, ha llevado a un ambiente institucional de indefinición de los derechos de propiedad, en el sector energético, que ha contribuido a que el Ecuador pese a su dotación natural de recursos energéticos no pueda producir suficiente energía para cubrir las necesidades de su economía. Así mismo, las coaliciones distributivas, a través de sus estrategias rentistas, han perjudicado la capacidad del Estado para crear beneficio público, han aumentado la conflictividad política, han generado rigidez en la economía nacional para adaptarse a circunstancias variables que requieren un cambio en la distribución de los factores económicos y la apropiación de nuevas tecnologías más eficientes. Todo esto, sin lugar a dudas, ha impactado negativamente en el crecimiento económico y ha limitado el desarrollo.

La indeterminación de los derechos de propiedad y el fraccionamiento de las competencias administrativas, en las entidades del sector energético, constituyeron un arreglo institucional que estimuló las estrategias rentista y la multiplicación de coaliciones distributivas en los florecientes negocios de generación térmica, importación de electricidad y derivados de petróleo; o, la simple participación en la renta petrolera.³⁰

En consecuencia, toda propuesta de solución para abordar la problemática del sector energético en el Ecuador debería considerar la relevancia de las instituciones y el efecto de las estrategias rentistas de las coaliciones distributivas. De no hacerlo, es muy probable que la propuesta fracase si se lleva a la práctica.

Recomendaciones

En términos generales, es tarea urgente de las actuales generaciones iniciar un profundo proceso de cambio individual y colectivo que nos permita convivir más dignamente como grupo social. En términos evolutivos e institucionales, deberíamos construir un marco de interacción que posibilite la asociación simbiótica que nos permita funcionar

como “superorganismo”. Para ello, se requiere instaurar una matriz social de incentivos que premie los comportamientos que fortalecen a la sociedad en su conjunto (grupo grande) y penalice los comportamientos egoístas que únicamente fortalecen a un individuo (o a un grupo pequeño) a expensas de la sociedad. Para esto, se requiere desarrollar los instrumentos que permitan la consecución de un cambio distributivo profundo; la construcción de confianza entre el Estado, la sociedad y el sector productivo privado; la determinación de reglas simples, claras y transparentes, y el irrestricto respeto común de las mismas; y, superar la especulación y el rentismo que se han enquistado, no sólo en el sector energético, si no en las actividades económicas en general. Estos desafíos se podrían enfrentar fortaleciendo la democracia a través de una política económica activa y flexible que incentive la creación de valor y desincentive el rentismo. Para ello se requiere de un Estado ágil y con gran capacidad de inversión; el establecimiento de contratos justos, claros y equitativos; y, finalmente, la construcción de un sector productivo sano y creador de riqueza. Pero este tipo de tareas sólo arrojan frutos en el largo plazo, por eso la importancia de empezar lo antes posible.

En cuanto a recomendaciones específicas, se puede decir mucho más. El marco teórico, combinado con el análisis histórico y el estudio de caso permiten identificar los cuellos de botella del sector energético y esto hace posible la elaboración fundamentada de recomendaciones de política más detalladas. Todas estas recomendaciones específicas se derivan de una recomendación general: para abordar la problemática del sector energético en el Ecuador se debe considerar la relevancia de las instituciones y el efecto de las estrategias rentistas emprendidas por coaliciones distributivas. Dichas recomendaciones específicas se enumeran a continuación:

1. Las dos grandes vulnerabilidades que enfrenta el marco institucional del sector energético son: i) el abuso del gobierno con fines políticos; y, ii) el abuso del sector privado con fines de lucro. En estos dos casos el peligro está en que la selección intra-grupos domine a la selección entre-grupos; o, en términos sencillos, que las acciones se hagan para favorecer el interés de estos grupos y no el de la sociedad (grupo grande y latente). Una decisión sesgada hacia la solución del monopolio estatal nos puede

llevar a problemas de eficiencia, aumento de la carga fiscal, imposibilidad de financiamiento y un comportamiento rentista por parte de los consumidores (ceranos al gobierno, o con poder de influencia sobre éste). Una decisión sesgada hacia la solución de la competencia de mercado y las empresas privadas nos puede llevar a problemas de falta de cobertura, selección adversa³¹, exclusión social y, en general, a problemas de privación del bien público esencial. Por tanto se requiere crear arreglos institucionales que “garanticen” el compromiso público y el compromiso privado de actuar en favor de la sociedad a la que pertenecen. Estos arreglos institucionales son imprescindibles y muchas veces “el diablo está en los detalles” como titula Jaime Millán a la tercera parte de su libro (2006). Este mismo autor (en Millán, J. 2006, 234-235) hace la siguiente reflexión al respecto:

La propiedad pública como forma de mantener derechos residuales de control tiene el peligro de la captación por políticos y/o burocracias, mientras que la propiedad privada tiene el peligro de la captación del regulador por el empresario.

Suponiendo que se aplicaran los razonamientos anteriores podríamos concluir que para un determinado país es conveniente la adopción de un modelo concreto, digamos participación privada empresaria con la participación del Estado limitada a la regulación y a la definición de políticas. El supuesto implícito sería que el grado de compromiso de los políticos es suficientemente grande para asegurar al sector privado que no actuarán de forma oportunista para expropiarlo. Igualmente, tendríamos un grado de compromiso de la empresa que le evitaría tomar decisiones que pusieran en peligro el sistema mismo. Es decir, que los peligros de captación por parte de las empresas pueden controlarse, y/o que existe suficiente grado de competencia, por o en el mercado, que limite las oportunidades de ejercer poder dominante sin comprometer la suficiencia del suministro.

2. Para buscar un mejor desempeño del sector energético se debe construir los arreglos institucionales que faciliten tanto el compromiso público como el compromiso privado o un adecuado equilibrio de ambos. Los arreglos institucionales óptimos, como muestra la literatura especializada en el sector, no son homogéneos pues dependen de las características de la economía en que

se implementan. Por esto, resulta imprescindible diseñar un arreglo institucional adecuado al medio. Al respecto, Jaime Millán (2006, 230) señala:

El arreglo óptimo para cada país y sector se encuentra en donde el costo social de los incrementos marginales de dictadura no se traduce en correspondientes disminuciones en el costo social del desorden. Así, por ejemplo, un sistema en el cual sólo exista la disciplina del mercado tendría un mínimo de dictadura, pero dependiendo del país o sector el desorden asociado podría dar lugar a mayores o menores costos sociales. En un país con un capital cívico muy grande y en un sector altamente competitivo el costo del desorden sería mínimo. El mercado de alimentos en Suecia tendría estas características pero no el mercado eléctrico en Etiopía. Por la falta de capital cívico en los países en desarrollo una solución de dictadura no contribuye mucho a disminuir el costo del desorden, al contrario, podría dar lugar a mayores costos sociales por la incapacidad de controlar los incentivos muy fuertes que tienen los burócratas o quienes se benefician de los contratos para lucrarse de ellos. Es el caso de las empresas estatales típicas que se describen en este trabajo. En Noruega, el sistema de propiedad pública en el sector eléctrico no tuvo asociado un costo social grande aún antes de las reformas del mercado. La poca concentración de la industria, a pesar de su propiedad pública, permitió introducir la competencia y aumentar así la eficiencia, lo que es coherente con la tesis de que en un país con suficiente capital cívico el costo social de la dictadura implícita en la propiedad pública no sería demasiado grande aunque podría sacrificarse algún grado de eficiencia dependiendo del grado de competencia en la industria. En este contexto es posible entender como la existencia de capital cívico en Medellín y Costa Rica permitió que la propiedad estatal, una solución que implica mayor grado de dictadura, pudiera funcionar aún en ausencia de la disciplina del mercado y los intereses del sector privado. La idea es, pues, cómo escoger el esquema adecuado pero de tal manera que se pueda avanzar hacia arreglos más eficientes en la medida en que se vayan eliminando las restricciones que impiden tener menos dictadura sin que ello lleve a mayores costos del desorden.

3. Se requiere resolver la indeterminación de los derechos de propiedad en las empresas del sector energético. En el caso del sector eléctrico el Estado debe asumir su rol y estas empresas deben reconocer su naturaleza pública. Su configuración como socie-

dades anónimas no tiene sentido si el Estado es el accionista mayoritario. En este caso sería mejor que sean claramente empresas públicas y dejen abierto el espacio para la participación del sector privado a través de otros arreglos institucionales como los diferentes tipos de contratación, asociación u otras iniciativas³². En el caso del sector petrolero, resulta urgente tomar acciones drásticas en la política fiscal como medio para solucionar, al interior del Estado, la indeterminación de los derechos de propiedad. La dependencia del Gobierno Central de los ingresos petroleros y la matriz de incentivos rentista que se ha construido sobre la base de esta dependencia requieren una reforma inmediata. El Gobierno Central debe incorporar en su función de utilidad el valor de la empresa estatal petrolera como variable objetivo. Las decisiones de inversión de Petroecuador deben encontrar otro marco institucional que permita sopesar los beneficios de mediano y largo plazo. Al respecto, resulta valioso revisar lo que señalan Spiller y Tommasi (2000, 66):

El espíritu de nuestras recomendaciones apunta, en definitiva a:

- Aumentar el horizonte de los actores (...)
- Aumentar la fortaleza de los derechos de propiedad políticos (defendiéndolos contra el oportunismo)
- Tratar de “reasignar” los distintos tipos de decisiones públicas a ámbitos decisorios que le provean a los actores políticos mejores incentivos y garantías. Se trata de facilitar las transacciones políticas tendientes a la eficiencia, y de impedir aquellas transacciones políticas tendientes a la ineficiencia.
- Aumentar la coherencia, consistencia y permanencia de las políticas públicas.

En un lenguaje más teórico, lo que estamos tratando de hacer es inducir switches a equilibrios políticos más cooperativos.

4. Se debe superar la inestabilidad, fragmentación y atomización de las instancias y mecanismos para la toma de decisiones y la gestión administrativa en el sector energético. Resulta urgente simplificar la estructura de competencias, reducir el número de actores, garantizar la permanencia y duración del personal técnico, los mandos medios y los tomadores de decisiones en el sector. A finales de 2006, el ámbito administrativo y de toma de decisio-

nes del sector alcanzó niveles de complejidad cercanos al caos. Sin esta reforma cualquier intervención en el sector resulta muy difícil de llevarse a la práctica. Al respecto de uno de los puntos analizado resulta valioso revisar lo que señalan Spiller y Tommasi (2000, 21-22):

Dado este alto nivel de rotación, el Ejecutivo tiene baja capacidad de controlar su burocracia, por lo cual, para aumentar dicho control, es necesario que los Ministros nombren a su vez a sus subalternos. De esta manera, en segundo lugar, la inestabilidad lleva a una mayor profundización de la politización de la Administración Pública como consecuencia de la mayor rotación de los mandos altos y medios de la misma.

Como se viene argumentando, la alta rotación ministerial implica que los mandos medios tampoco son estables; y ocurre que al no ser éstos estables, la Administración Pública no desarrolla normas de cooperación y coordinación, que son esenciales para que las diversas carteras del gobierno funcionen en forma ordenada, coherente y consistente. Esto aumenta la variabilidad del producto burocrático, que pasa a depender más de la calidad del individuo a cargo de la cartera y de su equipo, que de la máquina de producción de políticas públicas – la Administración Pública.

La inestabilidad institucional tiene también impactos indirectos en el profesionalismo de la Administración Pública...

5. La reforma del sector energético debe evaluar detenidamente si sus propuestas a nivel de estructura de competencias, de modelo de gestión, de contratos o cualquier otro arreglo institucional, establecen los incentivos adecuados para que la intervención de los operadores de mercado esté alineada con los objetivos de diseño de la reforma. No sirve de nada establecer objetivos ambiciosos y tratar de determinar la función deseable de los operadores de mercado desde el Estado si el marco institucional no arroja la matriz de incentivos necesaria. Como señala Jaime Millán (2006, 223):

A lo largo de este trabajo se ha mantenido que las dificultades de los modelos están asociadas con un entorno institucional que no brinda los incentivos adecuados para los actores del mercado de tal manera que los resultados sean congruentes con los fines de los diseñadores, y

se han presentado variados ejemplos que parecen corroborarlo. Igualmente se ha destacado que, a pesar de la creencia popular, la presencia del Estado como empresario en el sector sigue siendo muy importante en casi todos los países y que el desempeño de los diferentes modelos no es homogéneo.

6. Más allá de los objetivos de esta investigación, se requiere desarrollar un análisis profundo y detallado de la Economía Institucional y la matriz de incentivos que de ella se despenden en el sector energético antes de sesgar las soluciones del sector al monopolio público o a la competencia de mercado. Este es un insumo imprescindible para la toma de decisiones en el sector. Al respecto Millán, J. señala (2006, 227):

La documentación es rica en ensayos que atribuyen el fracaso del Estado empresario a la falta de incentivos para la eficiencia, problemas de competencia y/o corrupción de los gobiernos, uso de las empresas por los políticos para su propio bien o el de los intereses que los mantienen en el poder (McKenzie y Mookherjee, 2003) pero es escasa en el análisis de las condiciones para el éxito de uno u otro arreglo institucional. De manera similar, los defensores del modelo estatista esgrimen frecuentemente los éxitos logrados por algunas empresas estatales como prueba de la superioridad de su modelo, olvidando investigar las razones particulares que incidieron en el desempeño de las mismas.

7. Dado el marco constitucional del Ecuador, que establece la participación mayoritaria del Estado en las empresas del sector energético³³, resulta imprescindible desarrollar mecanismos que permitan empoderar a la ciudadanía en la posesión de los derechos de propiedad del sector. Este arreglo institucional, en los lugares en que se ha dado, ha tenido efectos positivos en el desempeño de las empresas públicas. De acuerdo con Jaime Millán (2006, 227 - 228):

[...]... buena parte del éxito de las empresas estatales podría atribuirse a una característica especial de sus poblaciones que les permitía ejercer sus derechos de propiedad sobre las empresas procurando asegurar la continuidad del servicio, aún a costa de sacrificar beneficios de corto plazo, como sería por ejemplo bajar las tarifas a todos. Para pasar de estas conjeturas, que si bien son atractivas son sólo eso, a afirmaciones

más sólidas es preciso recurrir a una revisión de las publicaciones que indagan sobre las razones para que ciertas actividades sean prestadas por el sector privado o por el Estado y para entender las razones del desempeño razonable de algunas empresas estatales.

Ayala y Millán (2003) exponen que entre los factores que explican el éxito relativo en EPM³⁴ figuran una combinación de la renta del recurso hidroeléctrico y los recursos humanos que permitieron desarrollarlo, pero fundamentalmente el ejercicio por parte de los ciudadanos de Medellín de una forma de control de la gestión de la empresa que impidieron su apropiación oportunista por parte de la clase política.

8. El arreglo institucional adecuado para el sector energético ecuatoriano debe fundamentarse en una recuperación de la confianza entre el sector público y privado, que a su vez permita superar el legado de abusos que se perpetúa con los modos de acumulación desigual que nos han llevado a tener una economía tan inequitativa. En un país como el Ecuador, no debería sorprendernos la oposición del público a las privatizaciones. Éstas, más allá del paradigma dominante, no son más que un arreglo institucional. Pero en un país donde los arreglos institucionales tradicionalmente han servido para beneficiar a las élites y explotar a la mayoría, cómo se puede pedir confianza de que esta vez el arreglo no perjudicará a los de siempre. Por esto la redacción del artículo 315 de la Constitución de la República elaborada en 2008 no debería extrañarnos (en que se limita la participación privada). Este es el marco institucional posible dada nuestra historia y con él debemos trabajar. Al respecto, resulta interesante revisar lo que señala Millán, J. (2006, 233):

Esta oposición a la participación del sector privado y a las reformas en general es menos explicable en aquellos lugares en que las reformas han producido resultados tangibles que benefician directamente a gran parte de la población. Revisando las encuestas recientes de opinión pública con respecto a las reformas sectoriales en infraestructura, Shirley (2003) encuentra que los resultados negativos no pueden explicarse solamente por la falta de consideración de las necesidades de los pobres, puesto que muchas reformas produjeron beneficios tangibles con mejoras significativas en el acceso al servicio, o por posibles fallas en el diseño que omitieron reconocer asuntos de alta sensibilidad relacionados con la economía política, como la falta de legitimidad de las

instituciones reguladoras, los aumentos de precios inoportunos y/o injustificados y otros. Esta oposición está más enraizada en las actitudes generales de la gente, en particular de los pobres, quienes desconfían de las promesas de los reformadores y piensan que serán engañados como siempre. La mencionada autora explica esta conjetura en el contexto del juego del ultimátum, en el que dos personas negocian para repartirse una suma de dinero con el resultado de que aunque una reciba una ganancia neta siempre se sentirá engañada porque pensará que la otra retendrá un pedazo mayor. Shirley (2003) señala que esta desconfianza es particularmente alta en América Latina y se muestra pesimista sobre la posibilidad de soluciones en el corto plazo. Bardhan (2004) expresa esta idea como la falta de compromiso del público con el gobierno por causa de las grandes desigualdades de ingreso. Según este autor, las únicas sociedades modernas que han tenido éxito con las reformas han sido sociedades con poca desigualdad, como Corea y Taiwán, en donde la gente estaba dispuesta a invertir en las reformas porque confiaban que participarían en sus beneficios.

Glosario de términos

NEI: nueva economía institucional.

TSM: teoría de selección multinivel.

VEEI: vieja escuela de la economía institucional.

Asociaciones simbióticas: es el marco que permite la interacción entre dos o más organismos (o grupos de individuos) que les permite alcanzar beneficios mutuos.

Problema fundamental de la vida social: se refiere al dilema que se da en la función de utilidad de un individuo cuando tiene que sopesar sus intereses exclusivamente egoístas con los intereses del grupo al que pertenece, su comportamiento exclusivamente egoísta si se replica en los demás individuos puede llevar al grupo a una deficiencia de bienes públicos esenciales; y, de esta manera también lo perjudica.

Institución cromosoma: se refiere al marco de interacción que obliga a los genes a replicar como conjunto, bajo una misma estructura, y no como entes individuales.

Superorganismo: se refiere a un grupo de organismos que conforman un conjunto mayor como estrategia evolutiva y esto les lleva a convivir replicando como grupo bajo una misma estructura y ya no únicamente como individuos.

Selección intra-grupo: se da sobre la base de la competencia entre individuos que conviven dentro de un mismo grupo por mejorar sus capacidades individuales de supervivencia y dominio.

Selección entre-grupos: se da sobre la base de la competencia entre grupos de individuos por mejorar sus capacidades de supervivencia y dominio en conjunto (como grupo frente a otros grupos).

Acción colectiva: es la capacidad de actuar conjuntamente de un grupo de individuos que les permite potenciar las consecuencias de sus acciones replicando como unidad bajo una misma estructura.

Institución: marco de pensamiento y acción común en el que la interacción entre personas toma lugar.

Costos de transacción: las actividades económicas para ser llevadas a cabo requieren de un sinnúmero de condiciones que se pueden resumir en el acceso a información, la capacidad de valorar lo que se adquiere (bien o servicio), la necesidad de negociar un acuerdo, la necesidad de que el cumplimiento de ese acuerdo sea creíble o la necesidad de que un tercero haga obligatorio dicho cumplimiento, entre otras. No es un secreto para nadie que obtener estas condiciones tienen un costo. La suma de estos costos se la denomina costos de transacción. De aquí que los costos totales de producción, además de incluir los costos tradicionalmente enumerados (como puede ser el precio al que se adquiere los factores de la producción tradicionales: capital, tierra y trabajo; y, no tradicionales) también deban incluir adicionalmente costos de transacción.

Derechos de propiedad: se refiere al derecho de un actor, que es reconocido por otros actores de la sociedad y coaccionado para su cumplimiento por estos mismos actores, con la finalidad de ejercer el uso y control de recursos valiosos.

Grupo privilegiado: es aquel en el que cada uno de sus miembros, o por lo menos uno de ellos, tiene suficientes incentivos como para proporcionar el bien colectivo aunque tenga que soportar toda la carga de proporcionarlo.

Grupo intermedio: es un grupo que no es lo suficientemente grande como para que la participación de cada uno de sus miembros pueda pasar desapercibida; pero, al mismo tiempo, no es lo suficientemente pequeño como para que uno de sus miembros, o más, tenga suficientes incentivos como para proporcionar el bien colectivo aunque deba soportar toda la carga de proporcionarlo.

Grupo latente: es un grupo grande que se le distingue por el hecho de que si un miembro ayuda o no a obtener el bien colectivo ningún otro resultará afectado significativamente y por lo tanto nadie tiene razón alguna para reaccionar. En los grupos grandes o latentes, los miembros no tienen incentivo para actuar con el fin de obtener un bien colectivo, por valioso que este bien pueda ser para el grupo en conjunto. Por ello, en este tipo de grupo los miembros no tienen incentivo alguno para soportar los costos de la acción colectiva.

Coaliciones distributivas: grupos pequeños organizados para extraer rentas de la sociedad a favor de sus miembros por medio de la aplicación de estrategias rentistas.

Estrategias rentistas: acciones tomadas por un grupo para servir al interés de sus miembros, que consisten en obtener para ellos la mayor proporción posible de la producción de la sociedad, sin que esta actividad implique la creación de nueva riqueza, lo que dará lugar a costos sociales y una deficiente asignación de los recursos que reduce el producto social y lleva a un equilibrio agregado inferior en el sentido de Pareto.

Concepción tradicional de Estado: es un ente benévolo, conoce la función de utilidad de la sociedad, dispone de suficientes instrumentos y el público reacciona pasivamente ante sus acciones.

Concepción moderna de Estado: no es un ente benévolo y responde a intereses de grupos particulares, no conoce la función de utilidad de la sociedad, no dispone de suficientes instrumentos y el público reacciona activamente ante sus acciones.

Bibliografía

- Acosta, Alberto
2000 *Tribulaciones del Sistema Bancario Ecuatoriano*. Publicaciones – Revista de las Fuerzas Armadas del Ecuador-. Quito, 2000.
- Akerlof, G.
1970 *The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism*. *Quarterly Journal of Economics* 84 (3).
- Alston, Lee J.; Þráin Eggertsson and Douglass C. North
1996 *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge UK, Cambridge University Press.
- Araujo, M.C.
1999 *Crisis y políticas de ajuste, en La Ruta de la Gobernabilidad*, Informe final del proyecto CORDES – CIPIE. Quito, Ecuador.
- Argandoña, A. C. Gámez y F. Mochón
1996 *Macroeconomía Avanzada I*. Madrid España, Mc Graw Hill.
- Ayala Espino, José
2004 *Instituciones y Economía. Una introducción al institucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ayala, Ulpiano y Jaime Millán
2003 *Sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo No 11. Bogotá.
- Báez, R.
1995 *La quimera de la modernización, en Ecuador: pasado y presente*. Libresa. Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador
2002 *Boletín Anuario No. 24*. Quito-Ecuador.
Boletines de Información Estadística Mensual. Varios. www.bce.fin.ec.

- Banco Interamericano de Desarrollo
 2002 *Evaluación del Programa de País, Ecuador 1990-2002*. Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab
 2004 *Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Brandts, Jordi
 2007 *La economía experimental y la economía del comportamiento*. Instituto de Análisis Económico (CISC), Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Barcelona.
- Brito, Pedro
 2000 *Disertación de Grado. Trabajo presentado para optar por el título de economista. Pánicos bancarios y seguro de depósitos – el caso de Ecuador*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Facultad de Economía. Quito, 2000.
- CEPAL
 2004 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990- 1999*, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Coase, Ronald
 1937 *The Nature of the Firm*. *Economica*, No. 4, vol. 6.
 1988 *The Problem of Social Cost*. En: *The firm, the market and the law*. University of Chicago Press.
- Conelec
 2009 *Varios documentos y estadísticas en: www.conelec.gov.ec*.
- CORDES
 1999 *La ruta de la Gobernabilidad. Informe Final del Proyecto CORDES Gobernabilidad*. Corporación de Estudios para el Desarrollo-CIPIE. Quito, Ecuador.
- Crespi, B and Kyle Summers
 2005 *The Evolutionary Biology of Cancer*. Trends in Ecology and Evolution.
- David Ricardo
 1817 *Principios de Economía Política y Tributación*, versión digital 2009 de: *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Ed. John Murray, London.
- Espinosa Cordero, Simón
 2006 *Descripción del período presidencial de Fabián Alarcón Rivera*. <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=1550> Edufuturo, Pichincha-Ecuador.

- Hardin, G.
 1968 *The tragedy of the commons*. Science. Vol. 162.
- Harriss, J. Hunter J. and C. Lewis
 1995 *The New Institutional Economics and the Third World Development*.
 Routledge, London, UK.
- Hernández Nanclare, Nuria y José Luis Pérez Rivero
 2001 *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Siglo XXI de España editores. Madrid – España.
- Internet Encyclopedia of Philosophy: William of Ockham. <http://www.utm.edu/research/iep/o/ockham.htm>
- Knight, Jack
 1992 *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press.
 Cambridge
- Levitt Steven D. and Stephen J. Dubner
 2006 *Freakonomics. A rougue economist explores the hidden side of everything*. Harper Torch. New York – U.S.A.
- Lowenthal, Marjorie F.
 1964 *Social Isolation and Mental Illness in Old Age*. American Sociological Association.
- Margulis, Lynn
 1970 *The Origin of Eukaryotic Cells*. Yale University Press. New Haven, Conn.
- Margulis, Lynn
 1998 *Symbiotic Planet: A new look at evolution*. Basic Books. New York.
- Matthews
 1986 *The Economic Behaviour of Institutions and the Source of Growth*.
 Economica. No. 96.
- McKenzie, David y Dilip Mookherjee
 2003 *The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries*. Economia.
- Meade, J.
 1951 *The Theory of International Economic Policy*, London. Oxford University Press Vol. 2.
- Millán, Jaime
 2006 *Entre el mercado y el Estado, tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Montúfar, C.
 2000 *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

- Moscoso, Lucía
 2006 *Presidencia de Gustavo Noboa Bejarano*. <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=4318> Edufuturo, Pichincha – Ecuador.
- Nazmi, N.
 2001 *Failed reforms and economic collapse in Ecuador* en *The Quarterly Review of Economics and Finance* 41. North Holland, Holanda.
- North, Douglass C.
 1990 *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- Olson, Mancur
 1965 *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y Teoría de Grupos*. Noriega Editores. Buenos Aires. 1992.
 1982 *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press. New Haven.
- Ortiz de Zárate, Roberto –editor
 2007 *Biografía Líderes Políticos: Lucio Gutiérrez Borbúa*. Fundación CIDOB - Barcelona, España: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua
- Pasinetti, Luigi
 2009 *Crítica de la teoría neoclásica del crecimiento y la distribución*. Traducción de Yésica Bianco, 2009. Università di Morón.
 Post-Autistic Economics Network: <http://www.paecon.net>
- Registro Oficial No. 449
 2008 *Constitución de la República del Ecuador*. Quito-Ecuador.
 —. Suplemento – No. 43 (1996) *LEY DE REGIMEN DEL SECTOR ELECTRICO*, Jueves 10 de Octubre de 1996. Quito-Ecuador.
 —. Suplemento – No. 76 (1992) *LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO*. 30 de Noviembre de 1992. Quito-Ecuador.
- Rosser, J. Barkley, Jr.
 2007 *The rise and decline of Mancur Olson's view of the rise and decline of nations*. Department of Economics, MSC 0204. James Madison University. Harrisonburg, VA 22807 USA.
- Sánchez, S.
 2005 *Propuesta de Acciones y Políticas en Energías Renovables y Eficiencia Energética para el Ecuador*. Quito- Ecuador.
- Senplades
 2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.

- Shah, A. Edited by
 2005 *Fiscal Management. Public sector governance and accountability series.* The World Bank. Washington, D.C.
- Shirley, Mary
 2003 *Why is the Sector Reform so Unpopular in Latin America.* Trabajo presentado en la SCID sobre la reforma del sector.
- Shleifer, A. and R.W. Vishny
 1998 “*The grabbing hand, government pathologies and their cures*”, Harvard University Press, Cambridge.
- Smith, Adam
 1776 *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.* Fondo de Cultura Económica, México.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi
 2000 *Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional.* University of California, Berkeley. CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad. Universidad de San Andrés.
- Starkey, David
 2004 *Six Wives: The Queens of Henry VIII.* Harper Perennial.
- Tinbergen, J.
 1952 *On the Theory of Economic Policy,* Amsterdam: North Holland.
- Vandenberg, Paul
 2002 *North’s Institutionalism and the prospect of combining theoretical approaches.* Cambridge Journal of Economics Vol. 26, No. 2.
- Villalba, Mateo
 2002 *Disertación de Grado. Trabajo presentado para optar por el título de economista. Riesgo Moral en la relación del Estado y la Banca - Modelo de Decisión desde la Teoría de Juegos–.* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito.
- Wilson, David S.
 2002 *Darwin’s Cathedral: Evolution, religion and the nature of society.* University of Chicago Press. Chicago.
 2004 *The new fable of the bees: multilevel selection, adaptive societies, and the concept of self interest.* Evolutionary Psychology and Economic Theory. Advances in Austrian Economics, Volume 7, 201–220. Elsevier Ltd.
 2007 *Evolution for Everyone: How Darwin’s theory can change the way we think about our lives.* Delta Science. New York.

Notas

- 1 Se refiere a la aplicación de estrategias rentistas, se sugiere ver el glosario de términos al respecto.
- 2 La traducción es del autor. El texto en lengua original señala: “Most social scientists agree that an understanding of institutions is critical for understanding economic development and economic performance of economies. Yet, despite this recognition, the research on institutions by many social scientists is either highly descriptive or so abstract as to render it useless policy. The reason for the absence of the ‘happy medium’ is that few scholars know how to do empirical work in institutional economics. It is seldom taught in graduate school and the practitioners have learned by doing.”
- 3 Este paso resulta necesario (De acuerdo con la recomendación de Eggertsson en Alston *et al.* 1996: 6) porque, en general, la teoría de la nueva economía institucional y los términos clave empleados en ésta suelen ser desconocidos y mal interpretados con mucha frecuencia. Por ejemplo: el término *institución* tiene una connotación mucho más sencilla y es comúnmente expresado en el léxico de las ciencias sociales para referirse a entidades u organizaciones, lo que no es adecuado al marco teórico de esta investigación y puede provocar confusión; así mismo, el término *derechos de propiedad* que se utiliza en la economía institucional, como lo señala Eggertsson (en Alston *et al.* 1996: 7), no concuerda con la definición que se emplea en la teoría legal, definición que es más ampliamente difundida y por ende conocida y empleada.
- 4 *Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem* o las entidades no deben multiplicarse innecesariamente. Lo que hace alusión a que la solución más simple suele ser la mejor, pues “resulta inútil hacer con más lo que se puede hacer con menos”. Mientras más compleja sea una propuesta y más hipótesis plantee mayor será su riesgo de errar. Este principio también se conoce como “La navaja de Ockham”, pues Ockham utilizaba el principio para *afeitar* de aspectos inútiles una propuesta. Fuente: *Internet Encyclopedia of Philosophy: William of Ockham*: <http://www.utm.edu/research/iep/o/ockham.htm>.

- 5 En todas las formas de dotación de energía se miden la energía generada bruta, esto no es igual al consumo porque existen pérdidas técnicas, autoconsumos y pérdidas en distribución.
- 6 Cabe señalar que no todos los productos derivados de petróleo son combustibles para generar energía, también existen derivados que cumplen otra función como asfaltos, solventes y lubricantes, pero son una pequeña minoría del total producido e importado.
- 7 El volumen total de derivados de petróleo producidos e importados no es igual al consumo interno de derivados, pues los derivados producidos también se exportan en pequeñas cantidades.
- 8 La traducción es del autor. En lengua original: *multilevel selection theory*.
- 9 De acuerdo con Wilson, D (2004, 11 -16) el darwinismo social determinista es una mala interpretación, y sobre todo una interpretación interesada, de los postulados de Charles Darwin, quién en vida fue un apasionado detractor de estas ideas como opositor de la esclavitud. Wilson lo ilustra con el uso interesado que Herbert Spencer dio a la teoría para justificar las inequidades de las clases sociales británicas de la época. Al respecto de cómo la Teoría de Selección Multinivel aborda el determinismo se recomienda revisar el capítulo 14 *How I Learned to Stop Worrying and Love Genetic Determinism* en Wilson, D 2007, 92 -99.
- 10 Para una explicación sobre el cáncer se recomienda ver el capítulo 19 *Divided We Fall* en Wilson, D 2007, 139 -143 y Crespi, B and Kyle Summers, 2005.
- 11 En lengua original: The fundamental problem of social life.
- 12 Para más detalle se puede revisar el capítulo 20 *Winged Mind* en Wilson D, 2007, 144 -152.
- 13 En lengua original Wilson los denomina: *policing behaviours o social control systems*.
- 14 Para mayor detalle ver el capítulo 21 *The Egalitarian Ape* en Wilson D, 2007, 153 - 154.
- 15 *Ibidem*.
- 16 Para más detalle sobre la crítica de Wilson a la Teoría de la Elección Racional ver el capítulo 27 *I Don't Know How It Works!* en Wilson D, 2007, 215 - 232.
- 17 La traducción es del autor.
- 18 La traducción es del autor. El texto original en inglés aparece en Post-Autistic Economics Network: <http://www.paecon.net>
- 19 La traducción es del autor.
- 20 La traducción es del autor.
- 21 Se refiere al Estado y al gobierno como su representante.
- 22 Patrimonio Técnico Constituido vs. Activos Ponderados por Riesgo.
- 23 Entró en proceso de “reestructuración”.
- 24 Entró en proceso de fusión con el Banco Continental.
- 25 Entró en proceso de liquidación bajo la ley vigente antes del período de estudio y posteriormente se sometió a proceso de “saneamiento” cerrado por parte de la AGD.
- 26 Entró en proceso de fusión con el Filanbanco.
- 27 Acosta A. 2000. Pág 14; Brito P. 2000. Pág. 92; Boletín Anuario No. 24. del Banco Central del Ecuador, año 2002. Pág 43.

- 28 En 1999 la crisis económica fue de tales dimensiones que el consumo total de energía decreció, atípicamente. Como la generación hidráulica se mantuvo constante, en términos absolutos, su participación aumentó. Al decrecimiento de la participación de la generación térmica también contribuyó la entrada en escena de la importación de energía que hizo innecesario aumentar la generación térmica en ese momento. Para un mayor detalle se puede ver el título sobre resultados en que se muestran las cifras.
- 29 Casi totalmente de Colombia, aunque también se importó del Perú en un año del periodo analizado.
- 30 Al respecto se puede analizar el florecimiento de preasignaciones petroleras, fondos de acumulación, incremento de la carga de los subsidios y otros mecanismos distributivos que no se han desarrollado aquí para no desviar la investigación del objetivo de estudio.
- 31 Se refiere a que el grupo seleccionado para el beneficio, en este caso la provisión de energía eléctrica, no es el más adecuado o prioritario. Al respecto del término selección adversa, usualmente empleado en la teoría de la economía de la información se puede revisar Akerlof, 1970, 488–500.
- 32 Peor aún con lo que señala la actual Constitución de la República en cuanto a la participación mayoritaria del Estado en estos sectores.
- 33 Último inciso del artículo 315 de la Constitución de la República.
- 34 Empresas Públicas de Medellín (Colombia)