

**Por el ojo de una aguja:
la formulación de políticas públicas
en el Ecuador**

Andrés Mejía Acosta, coordinador

Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en Ecuador /
editado por Andrés Mejía Acosta.- Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2009. (Serie Atrio)

242 p.: diagrs., grafs., tbls.

ISBN: 978-9978-67-223-5

1. Políticas públicas; Ecuador; Instituciones políticas.

320.6 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-223-5
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rsipergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: noviembre de 2009

Índice

Presentación	7
Prólogo	9
Simón Pachano	
Agradecimientos	13
Introducción	15
Capítulo 1	
Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)	31
Andrés Mejía Acosta, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh	
Capítulo 2	
La economía política del proceso presupuestario	119
Andrés Mejía Acosta, Vicente Albornoz, María Caridad Araujo	
Cambio constitucional y perspectivas	209

Anexo	219
Bibliografía	221
Índice de tablas, cuadros y gráficos (Por número de página)	231
Índice de tablas, cuadros y gráficos (Por tipo de gráfico)	235
Los autores	239

Presentación

El presente volumen recoge una investigación y análisis de los factores y actores que juegan un papel en la formulación de políticas públicas en el Ecuador antes de la Constitución de aprobada en 2008. El trabajo pretende dar luces frente al poder decisonal y de veto de varias instituciones políticas y la incidencia que ellas han tenido dentro del sistema político ecuatoriano durante la última década. El libro ofrece una valiosa fuente de información al momento de evaluar la evolución de las instituciones políticas y su incidencia sobre la calidad de las políticas públicas. Finalmente, este estudio hace una breve reseña de las posibles tendencias que se generen a partir del cambio institucional introducido por la Constitución de 2008.

Este texto abre un espacio para la discusión y el análisis interdisciplinario, sustentado en una amplia fuente de información empírica y una detallada investigación cualitativa que incluye entrevistas a personajes públicos que han influenciado sobre la formulación de las políticas públicas. El libro se convertirá en una herramienta importante para comprender las causas y los mecanismos de gobernabilidad política y económica en el Ecuador.

Adrián Bonilla Soria
Director
FLACSO-Ecuador

Prólogo

Simón Pachano*

Este libro abre un campo de estudio en Ecuador. El análisis del proceso de formulación de las políticas públicas es un campo poco o nada explorado en el país. Los escasos intentos que se hicieron por adentrarse en él estuvieron marcados por el sesgo disciplinario; en tanto lo han hecho desde perspectivas excluyentes, ya sea con la mirada de la ciencia política o con la que corresponde a la economía. Es verdad que ha habido puntos encuentro, como lo demuestran los numerosos volúmenes colectivos que se han editado a lo largo de las últimas décadas, pero no se puede desconocer que esos encuentros se han asentado casi exclusivamente en monólogos y no han configurado un diálogo interdisciplinario. Ha sido muy difícil llegar a ese punto de confluencia, que significa no solamente compartir un objeto de estudio o un tema, sino sobre todo construir una perspectiva de análisis compartida.

Eso es precisamente lo que ofrece este texto cuando se adentra en el campo de las políticas públicas. Aunque disciplinariamente este es un ámbito propio de la ciencia política, constituye en realidad el punto de encuentro de esta con la economía, y así está tratado aquí. Ese es el denominador común de los dos estudios que conforman el libro. En cada uno de ellos se pasa revista a problemas económicos fundamentales que han debido enfrentar los diversos gobiernos que se han sucedido en los últimos treinta años; pero no se restringe a describir y analizar las respuestas que ellos dieron en sus respectivos momentos, sino que indaga en las posiciones asumidas por cada uno de los actores que poblaban la siempre conflictiva escena política ecuatoriana. Los cálculos de esos actores, son uno de los elementos fundamentales en la explicación de los resultados fina-

les. Otro elemento definitorio es el entramado institucional y el conjunto de procedimientos establecidos para normar la acción política y social, vale decir, el trazado del campo de juego y las reglas que lo regulan.

En el tratamiento de los actores este estudio se aleja de la visión estructural tan arraigada en las ciencias sociales ecuatorianas, pero a la vez toma distancia de las explicaciones culturalistas que han ganado terreno en épocas recientes. Adscribiéndose a corrientes contemporáneas de la ciencia política, busca identificar a los actores que participan en la formación de las políticas, ya sea como impulsores de determinados lineamientos o en oposición a estos. En términos generales, ellos son identificados como *actores con poder de veto* (*veto players*), que pueden clasificarse en tres grupos de acuerdo a sus poderes (activos o reactivos), al momento de su intervención en el proceso (en la formulación, la aprobación o la aplicación de las políticas) y a su estatus legal (institucionales o no institucionales).

El primero de esos grupos es el de los actores *decisivos*, que cuentan con poderes formales proactivos, esto es, con capacidades normativamente determinadas para intervenir en el proceso. Su intervención es suficiente pero no necesaria para introducir cambios en la situación vigente. El segundo grupo está conformado por los actores *institucionales con poder de veto*, que cuentan con poderes reactivos formales, es decir, con capacidad de bloqueo de iniciativas impulsadas por otros actores y cuya intervención es necesaria pero no suficiente para alterar la situación. El tercer grupo es el de los *agentes con poder de veto de última instancia*, que cuentan con poderes reactivos formales o informales y que pueden asumir un papel dirimente en momentos de crisis hasta el punto de alterar el proceso de formulación de políticas en su totalidad.

La dinámica que se establece entre estos tipos actores –que a su vez actúan dentro de un entramado institucional específico– es el factor explicativo fundamental de las políticas públicas, incluyendo la estructura presupuestaria que es el objeto de análisis del segundo estudio contenido en este libro. De esa manera, el análisis reconoce la racionalidad de unos actores que se mueven en un marco de incentivos y obstáculos que está dado por el diseño institucional tanto formal como informal. Son actores que definen sus estrategias de acuerdo a las recompensas que pueden obtener, ya sea bajo la forma de las propias políticas que se impulsan o bien

por el logro de otros fines políticos (triumfos electorales, captación de cargos, ampliación de su base social) e incluso por fines de carácter personal. Por consiguiente, no son actores que responden a una orientación predefinida por su posición económica o social, ni mantienen posiciones inflexibles a lo largo del tiempo, lo que constituye una pista fundamental para comprender la conflictividad de la política ecuatoriana, las constantes variaciones de posición de los actores y, como consecuencia de todo ello, las enormes dificultades para llegar a consensos en torno a las políticas.

A partir de esos elementos se conforman los ejes conductores de los dos estudios contenidos en el libro. Por una parte, como señalé inicialmente, el tema de análisis es uno solo en ambos, aunque en el primero se lo aborda en una visión de conjunto y en el segundo se trata un elemento específico. Por otra parte, la perspectiva conceptual y la concepción metodológica se mantienen en los dos y constituyen sin duda el mayor aporte de este libro. Aún más, se puede decir que el primer estudio sienta las bases teóricas y metodológicas para el tratamiento del presupuesto en el segundo. La disputa por el –o dentro del– presupuesto es analizada con aquella perspectiva general que permite comprender a las políticas públicas como la *variable dependiente* de los factores institucionales y de los cálculos de los actores. Considerando la variabilidad de las posiciones de los actores y la fuerte presencia de *veto players* en la arena política, se impuso la decisión de retirar el proceso presupuestario del campo estrictamente político. El argumento central del estudio es que esa decisión no proporciona una base estable para un equilibrio de largo plazo, ya que no existen los incentivos para formar coaliciones creíbles y duraderas alrededor de las definiciones presupuestarias. Esto explicaría las constantes disputas por las asignaciones, en las que desempeñan un papel fundamental los actores subnacionales.

Para terminar y después de esta breve revisión de los aspectos más destacados en términos de la perspectiva de análisis utilizada en este libro, quiero reiterar que los dos estudios abren un campo de estudio en Ecuador. El ámbito de las políticas públicas requiere de un trabajo interdisciplinario, y este libro es un paso significativo en esa dirección.

Quito, noviembre de 2009

Agradecimientos

El presente libro representa un esfuerzo colectivo, sostenido y multidisciplinario para explorar nuevas respuestas para una pregunta clásica: ¿por qué el Ecuador es ingobernable? Los argumentos aquí discutidos reflejan el resultado de un diálogo creativo entre economistas, politólogos, sociólogos y abogados radicados dentro y fuera del país, para verificar una serie de hipótesis sobre el funcionamiento del sistema político ecuatoriano de una manera empírica y sistemática. En el transcurso de varios años de investigaciones, viajes, seminarios, conferencias, recolección y análisis de datos y múltiples revisiones, hemos acumulado una serie de deudas intelectuales con innumerables colegas. Los dos proyectos de investigación contenidos en este volumen han tenido el financiamiento y el respaldo intelectual del departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (RES-IADB) en Washington D.C. Ernesto Stein y Carlos Scartascini merecen un especial agradecimiento por promover y acompañar la producción de ambos documentos. El primer capítulo de este libro, que investiga la calidad de las políticas públicas en Ecuador, fue desarrollado con el apoyo institucional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. En particular, agradecemos la inspiración y el incondicional respaldo de Simón Pachano para la culminación exitosa de este proyecto. Agradecemos también a los directores de FLACSO-Ecuador, Fernando Carrión y Adrián Bonilla, por su apertura y confianza institucional. Santiago Basabe, Paulina Larreátegui y Michel Rowland nos ofrecieron un balance perfecto de crítica, motiva-

ción y asistencia en la investigación. Agradecemos a Mauricio León, Emilio Márquez y Sabá Guzmán por sintetizar y compartir valiosa información. Varios otros colegas contribuyeron con valiosos comentarios y detalladas lecturas de versiones anteriores de este documento, en especial, Luis H. Jácome, Fidel Jaramillo, Fabrice Lehoucq, Eduardo Lora, Ernesto Stein, Carlos Scartascini, Mariano Tommasi, Mark Payne, Marco Varea y demás participantes en los seminarios de discusión en el Weatherhead Center for International Affairs de la Universidad de Harvard, en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington D.C., y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito.

El segundo capítulo fue financiado en su versión original, por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y coordinado en el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB) por Fidel Jaramillo, Ernesto Stein, y Carlos Scartascini. Este capítulo fue desarrollado con el apoyo institucional de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). Luis Miguel Chiriboga, José Hidalgo y Daniela Oleas M. nos brindaron su valiosa asistencia en la investigación y análisis de datos. Agradecemos por sus valiosos comentarios e información compartida a Emmanuel Abuelafia, Jesús Bengoechea, Mark Hallerberg, José Hidalgo, Fidel Jaramillo, Peter Kingstone, Diego Mancheno, Tom Mustillo, Olga Núñez, Santiago Ortiz, Carolina Reed, José Rosero, Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Marco Varea, y a los participantes en los seminarios de discusión en Quito, Bogotá y Washington D.C. Juan Carlos Machado, María Caridad Ortiz y Cristina Baus han contribuido con la traducción de estos documentos. Extendemos también nuestro agradecimiento a Alicia Torres por su paciente edición de este documento.

Finalmente quiero expresar un agradecimiento especial a mis colegas y coautores Vicente Albornoz, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh por su inagotable sabiduría, paciencia y buen humor en estos años. Ha sido un gusto y un privilegio trabajar con ustedes.

Andrés Mejía Acosta
Brighton, Inglaterra
Septiembre 2009

Introducción

El proceso de formulación de políticas en el Ecuador se puede describir como una secuencia errática de decisiones políticas en las que, por cada tres pasos que se avanzan hay que dar dos en marcha atrás. Dentro de este proceso, calificado por Grindle y Thoumi como un ejemplo de “muddling through”, la presencia de múltiples conflictos sociales y económicos sobre diversas alternativas políticas no han impedido la adopción de nuevas políticas, pero sí retrasan su implementación y limitan su éxito (Grindle y Thoumi, 1993: 123-4).

La dificultad para la aprobación e implementación de las políticas públicas en el Ecuador ha sido un tema de urgente relevancia en la agenda pública y de constante atención para la investigación académica, especialmente durante el período democrático contemporáneo. En su aspecto positivo, el sinuoso proceso de adopción de políticas impidió que Ecuador cayera en el espiral de deuda e inflación que azotó a las nacientes democracias de la región durante los años ochenta. Durante las siguientes dos décadas, diferentes gobiernos lograron adoptar suficientes reformas oportunas para liberalizar la economía, modernizar la estructura del estado e inclusive evitar un dramático colapso fiscal y financiero con la controversial dolarización de la economía en el año 2000. Más allá de recibir repetidos ataques idiosincráticos, esta última medida logró efectivamente proteger a la economía ecuatoriana de los vaivenes políticos durante casi una década. En su aspecto negativo, el frustrante proceso de formación de políticas ha demorado la oportuna adopción de medidas

que promuevan el desarrollo de sectores menos privilegiados, ha multiplicado el desencanto ciudadano con el desempeño de los partidos políticos, y ha contribuido a desatar repetidas crisis de gobierno, tres de las cuales terminaron en la interrupción prematura del mandato presidencial.

Al cumplirse tres décadas de vida democrática en el Ecuador, es relevante preguntarse: ¿Qué lecciones se pueden extraer sobre el proceso de formación de políticas públicas? ¿Qué factores –y actores– han permanecido constantes en medio de las múltiples reformas institucionales? ¿Qué reformas han sido efectivas para alterar los incentivos de cooperación y confrontación de los diversos actores políticos? Y quizás más importante aún, ¿cómo ha afectado el proceso de formación de políticas a la estabilidad, eficiencia o equidad de las políticas?

Estas son algunas de las preguntas que se analizan de manera cualitativa y cuantitativa a lo largo del presente volumen. El trabajo aquí presentado es el resultado de un amplio proceso de investigación multidisciplinaria que se inició en el año 2003. El proyecto está inspirado en un enfoque de nueva economía política diseñado para comprender cómo las diferentes instituciones políticas afectan los costos de transacción necesarios para la aprobación de políticas. A grandes rasgos, este enfoque que fuera originalmente desarrollado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2003), propone un análisis secuencial según el cual a) la interacción entre actores políticos y las reglas institucionales del juego determinan los mecanismos de cooperación política, que b) determinan el proceso de formulación, adopción e implementación de políticas públicas, lo cual a su vez, c) influye sobre la naturaleza o calidad de las políticas públicas. En su versión ampliada, el modelo propuesto promete explicar por ejemplo, “por qué algunos países pueden implementar políticas que son estables a lo largo del tiempo pero son lo suficientemente flexibles para adaptarse a las cambiantes condiciones económicas, en tanto que otros países tienden a cambiar sus políticas cada vez que cambia el paisaje político, o deben recurrir a reglas altamente inflexibles e ineficientes para dar alguna credibilidad y estabilidad a sus políticas” (Stein y Tommasi, 2008: 6).

En la primera parte de este capítulo introductorio se hace una revisión histórica de los elementos críticos que afectan a la formación de las políticas públicas en el Ecuador. A continuación, se hace una breve exposi-

ción del marco conceptual para identificar los mecanismos a través de los cuales el proceso de formación de políticas afecta la calidad misma de las políticas. La siguiente sección presenta una breve descripción de los dos capítulos de este libro, tanto el análisis general sobre el proceso de formación de políticas públicas en el Ecuador, así como la aplicación específica del modelo para entender la política detrás del proceso de aprobación presupuestaria. La última sección discute la inauguración de una nueva etapa de gobierno a partir del 2006. Este nuevo período está marcado por una desarticulación del sistema tradicional del sistema de partidos políticos, su reemplazo por un Ejecutivo políticamente más fuerte que sus antecesores y la aprobación de una nueva carta constitucional en 2008 que asegura la permanencia legal de estas reformas.

La conclusión de este volumen hace una discusión más explícita sobre los elementos de cambio y continuidad observados en el período actual con respecto al proceso de formación de políticas públicas aquí descrito.

La formación de políticas públicas en el Ecuador democrático

El regreso a la democracia en el Ecuador a finales de los años setenta ofreció una oportunidad inédita para que una “nueva clase política” terminara con varias décadas de inestabilidad y frecuente alternancia entre gobiernos civiles y militares. La promesa de transformación política, iniciada en 1978 con la aprobación popular de una nueva constitución, buscaba cambiar dramáticamente las reglas del juego político permitiendo una mayor representación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Tres décadas más tarde, se puede observar que distintas administraciones, al margen de su afiliación ideológica tuvieron un éxito limitado para articular diversos intereses sociales, establecer prioridades en la agenda de problemas de desarrollo, e implementar políticas sociales y económicas de manera oportuna y efectiva. En su mayor parte, la formulación de políticas públicas en cada gobierno, fue una serie de respuestas espasmódicas para atender problemas emergentes pero no para diseñar o anticipar soluciones de largo plazo que se ajusten a las crecientes y diversas necesidades nacionales.

Ya en décadas anteriores a la transición, el Estado ecuatoriano había experimentado profundas transformaciones económicas que no fueron oportunamente adoptadas por el sistema político. Gracias al boom exportador de los años sesenta y el descubrimiento de yacimientos petroleros en la Amazonía durante la dictadura militar de los años setenta, se impulsó un nivel inédito de crecimiento, con un consiguiente incremento en el gasto público, la inversión, y una rápida modernización de la infraestructura productiva (Araujo, 1998; Hurtado, 1990). Durante este período, el proceso de modernización generó la movilización de nuevos grupos sociales, especialmente de clase media, así como de organizaciones empresariales, laborales y campesinas. Sin embargo, las nuevas demandas sociales no produjeron una mayor participación o representación de nuevos sectores en el proceso de toma de decisiones. Durante cinco décadas, la dinámica política en el Ecuador mantuvo una tradición caudillista, de intensos conflictos entre élites regionales y crónica inestabilidad política. Entre 1925 y 1948, el Ecuador tuvo 27 gobiernos diferentes, de los cuales sólo tres fueron producto de elecciones. Los 24 restantes incluyeron 12 gobiernos interinos, 8 administraciones que se originaron con golpes de estado y 4 que fueron designados por asambleas constituyentes (Hurtado, 1990). Entre 1948 y 1961, el boom de exportaciones de cacao y banano ayudó a que se produjera un corto “paréntesis democrático” durante el cual tres gobiernos consecutivos pudieron terminar sus mandatos. Pero la agitación volvió en 1963 cuando un golpe de estado respaldado por militares puso al vicepresidente a cargo del gobierno; en 1966 se nombró a un presidente de transición y se convocó a una asamblea constituyente. La elección presidencial de 1968 fue seguida por un auto golpe dos años más tarde, y el presidente, a su vez, derrocado por un golpe militar en 1972 (Mejía Acosta, 2002).

En décadas recientes, tras el retorno a la democracia en 1979, los procesos de ajuste y estabilización económica exigieron una decisiva intervención de los gobiernos. Durante la década de los años ochenta, la formación de políticas en el Ecuador estuvo guiada por la crisis regional de la deuda externa, y a partir de los años noventa, por la necesidad –implícita o explícita– de ajustar la economía a las prescripciones técnicas enunciadas por el consenso de Washington. A lo largo de estas profundas trans-

formaciones económicas, los gobiernos encargados de tomar decisiones políticas se encontraron ante la dificultad de lograr consensos entre una inminente proliferación de actores sociales y económicos con efectiva influencia política. En algunos casos, como se ilustrará a lo largo de este volumen, los gobiernos justificaron la necesidad de aplazar la participación de ciudadanos y distintos actores sociales en la toma de decisiones, a fin de agilizar la adopción de medidas para estabilizar la economía y producir crecimiento. En otras ocasiones, se optó por reforzar el poder de decisión del Ejecutivo sobre otros actores de la arena política. Como se discutirá más adelante, el fortalecimiento del Ejecutivo paradójicamente desgastó la posibilidad de formular consensos duraderos en tanto se eliminaron los incentivos políticos y materiales para que otros actores participen y legitimen las decisiones políticas adoptadas. En resumen, el proceso de formulación de políticas ha oscilado entre la inmovilidad (producto de la proliferación de actores influyentes), y la diligencia (*decisiveness*) (producto de la exclusión temporal o relativa de importantes actores sociales).

Esta tensión se hace especialmente evidente con el retorno a la democracia en 1979. Las primeras elecciones libres tras la dictadura militar, concedieron el gobierno a una nueva generación de reformadores democráticos que triunfaron sobre el conservadorismo de las elites tradicionales y el radicalismo de los partidos socialistas y comunistas. El gobierno electo de Jaime Roldós buscó atender los problemas estructurales de distribución económica, inequidades sociales e inestabilidad política a través de una planificación centralizada, reflejada en un nuevo diseño constitucional aprobado en 1979. El propósito de la nueva constitución fue dar al gobierno la fortaleza para adoptar políticas estables que tengan alcance nacional. Para ello, se adoptaron reformas que mejoren la calidad de la representación política al tiempo que aseguren una mayor capacidad de decisión del gobierno. Con esta idea, se adoptaron reformas para evitar la elección de presidentes advenedizos que no tengan el apoyo de partidos políticos organizados.¹ Por ejemplo, se adoptó un sistema de

1 La elección presidencial de 1968 es una muestra de ello: hubo casi un empate entre tres candidatos que finalmente se resolvería a favor de uno de ellos con un minúsculo margen. Esto no fue una excepción, sino la continuación de un patrón existente. La elección de 1956 presentó

mayoría a doble vuelta para elegir presidentes (1977), se adoptó el requisito de afiliación partidaria para los candidatos presidenciales (1977), y se adoptaron amplios poderes presidenciales para fijar la agenda política (1983). Un segundo grupo de reformas buscó fortalecer la capacidad de los partidos políticos para representar intereses nacionales. Al respecto, se incluyeron reformas con disposiciones que requerían la participación de los partidos políticos a nivel nacional (1977), un umbral obligatorio para la inscripción de partidos (1977) y disposiciones para eliminar del registro electoral a los partidos que tuvieran un pobre desempeño electoral (1978).²

El fortalecimiento del poder Ejecutivo marginó en la práctica la participación de nuevos actores democráticos, en la medida en que no se ofrecieron espacios alternos para discutir propuestas de política, ni se generaron los incentivos institucionales para facilitar, mantener y hacer cumplir los acuerdos políticos de largo plazo. Por ejemplo, los partidos políticos no lograron desarrollar o mantener vínculos con sindicatos o sectores populares más allá de los períodos electorales y eventualmente se convirtieron en vehículos para avanzar intereses privados y políticas particularistas en el Congreso. Al mismo tiempo, amplios sectores analfabetos de la población indígena y campesina fueron marginados por los partidos políticos existentes, pese a que la Constitución de 1979 garantizaba el derecho al voto a los analfabetos. Sólo a partir de los años noventa, los grupos indígenas consolidaron su propio movimiento social de alcance nacional (CONAIE). Años más tarde, la CONAIE organizó su brazo político (Pachakutik) con el cual ganaron hasta un 10 por ciento de asientos en el Congreso, además de puestos de elección en los gobiernos locales y nombramientos en posteriores gabinetes gubernamentales.

un escenario parecido, aunque cada uno de los tres candidatos con mayor votación tuvo incluso una menor proporción de los votos. En 1968, cada uno de los tres candidatos con mayor votación tuvo aproximadamente un tercio de los votos (32.8 por ciento, 31 por ciento y 30.5 por ciento), mientras que en 1956 cada uno obtuvo aproximadamente un cuarto de los votos (29 por ciento, 28.5 y 24.5 por ciento). Las excepciones fueron las elecciones de 1952 y 1960, donde el ganador en las dos ocasiones, Velasco Ibarra, obtuvo una pluralidad de votos de 43 por ciento y 48.7 por ciento, respectivamente.

2 Además se prohibió a los partidos políticos realizar alianzas pre-electorales con el propósito de evaluar su fuerza electoral absoluta (en lugar de su fuerza relativa).

El movimiento indígena consiguió, además, importantes reformas constitucionales en 1998 para garantizar una mayor atención del estado y un reconocimiento explícito de sus derechos políticos y ciudadanos. Por su parte, los “partidos políticos tradicionales”, aquellos que se habían formado antes de la transición a la democracia en 1979 (PSC, ID, DP), gradualmente fueron perdiendo influencia en la arena política nacional y eventualmente consolidaron sus bases electorales regionales y provinciales, al igual que otros partidos de corte clientelar como PRE (Pachano, 2004). Quizás con excepción del partido Social Cristiano (PSC), ninguna otra fuerza política consiguió mantener una presencia nacional permanente en la toma de decisiones y formulación de políticas en el Ecuador en el período democrático.

Las nuevas reglas del juego democrático ofrecieron incentivos contradictorios para facilitar y mantener la cooperación entre los principales agentes políticos. Por un lado, las fórmulas de representación electoral, las elecciones presidenciales por mayoría a doble vuelta, o los bajos umbrales de representación legislativa incentivaron libremente la proliferación de actores políticos. Por otro lado, reglas como la adopción de elecciones intermedias, la prohibición de re-elección legislativa inmediata (ambas vigentes entre 1983 y 1998) o la prohibición de reelección presidencial acortaron los horizontes de cooperación y erosionaron la credibilidad de los acuerdos políticos en el mediano plazo.

Como resultado, las nuevas reglas del juego político, aprobadas en 1979 y reformuladas en 1998, fortalecieron el poder del Ejecutivo sin reducir la fragmentación de los principales agentes políticos, agudizando de este modo la tensión entre inclusión e inmovilidad, entre representación y capacidad de gobierno. El cuadro 1 ilustra el nivel de fragmentación política reflejado en la composición del Congreso nacional. La proliferación de distintos partidos políticos redujo la probabilidad de que los presidentes tuvieran mayorías unipartidistas en el Congreso.

Cuadro 1 Presidentes del Ecuador y su apoyo en el Congreso (1979-2006)					
Años	Presidente	Partido del Gobierno	% Curules en el Congreso	Partido más grande	% Curules en el Congreso ^A
1979-1981	Jaime Roldós ^B	CFP	44.9	CFP	44.9
1981-1984	Oswaldo Hurtado	DP	0	CFP	17.4
1984-1986	León Febres Cordero	PSC	12.7	ID	33.8
1986-1988 ^A	León Febres Cordero	PSC	19.7	ID	23.9
1988-1990	Rodrigo Borja	ID	42.3	ID	42.3
1990-1992 ^A	Rodrigo Borja	ID	19.4	PSC	22.2
1992-1994	Sixto Durán Ballén	PUR	19.4	PSC	27.3
1994-1996 ^A	Sixto Durán Ballén	PUR	3.9	PSC	33.8
1996-1997	Abdalá Bucaram Ortiz ^C	PRE	23.2	PSC	32.9
1997-1998	Fabián Alarcón Rivera	FRA	1.2	PSC	31.7
1998-2000	Jamil Mahuad ^D	DP	28.1	DP	28.1
2000-2003	Gustavo Noboa	(IND)	0	PSC	20.3
2003-2005	Lucio Gutiérrez ^E	PSP	9	PSC	25.0
2005-2006	Alfredo Palacio	(IND)	0	PSC	25.0
2006-	Rafael Correa	(AP)	0	PSP	

A Elecciones de mitad de período.
 B Murió en un accidente aéreo. El Vicepresidente asumió el mando sin tener un contingente de su propio partido en el Congreso.
 C Presidente destituido por el Congreso. El presidente del Congreso asumió el mandato.
 D Presidente destituido por un golpe militar. El Vicepresidente asumió el mando.
 E Presidente destituido por el Congreso. El Vicepresidente asumió el mando sin tener un contingente de su propio partido en el Congreso.

En la práctica, la permanente tensión entre un Ejecutivo poderoso y un Congreso altamente fragmentado, produjo repetidos enfrentamientos entre los poderes del Estado. La nueva democracia sufrió repetidas “crisis de gobernabilidad” en 1981, 1983, 1985, 1987, 1990 y 1995 cuando el Ejecutivo hizo uso de sus poderes constitucionales para enfrentar y tratar de doblegar a mayorías opositoras agrupadas en el Congreso (ver por ejemplo, Burbano de Lara y Rowland, 1998). Por lo general dichos enfrentamientos terminaron en la formación de coaliciones de último minuto para pasar reformas mínimas, o en un regreso al punto original de decisión (*status quo*). Sin embargo, la primera crisis de gobernabilidad que desató un enfrentamiento abierto entre los dos poderes y un consiguiente cambio de gobierno se produjo en 1997 con la destitución legislativa del presidente Abdalá Bucaram (Pérez-Liñán, 2007). Tras la crisis, se resolvió adoptar un nuevo arreglo constitucional en 1998 para mejorar las condiciones de gobernabilidad en el Ecuador. Sin embargo, los constituyentes de 1998 repitieron el credo reformista de la transición: fortalecer la capacidad de gobernar del Presidente y mejorar la representatividad (i.e. proliferación) de los partidos políticos. La nueva Constitución y otras reformas relacionadas reforzaron el poder de agenda que tenía el Ejecutivo, permitieron la reelección indefinida de los legisladores, eliminaron el uso de gastos discrecionales, y mejoraron la representatividad electoral y territorial de los partidos políticos.

La expectativa era que las nuevas reglas de juego eliminasen los incentivos para adoptar políticas clientelistas o particularistas y que motiven la toma de decisiones con una mirada de largo plazo. Paradójicamente, dichas reformas abrieron casi una década de mayor rigidez o una mayor volatilidad en la adopción de políticas. Por ejemplo, ante la imposibilidad de proteger la economía de una devastadora crisis fiscal, financiera y monetaria en 1999, el gobierno dolarizó la economía en el año 2000. Esta respuesta –argumentamos en este capítulo– fue una reacción extrema y quizás inevitable para resolver la falta de credibilidad de ajuste del gobierno y forzar a los actores económicos a un régimen monetario fijo y de largo plazo. La dolarización representa, de un modo extremo, una transición desde una política cambiaria altamente volátil hacia un régimen cambiario totalmente rígido.

Si bien la dolarización resultó ser una política económica favorable que impulsó el crecimiento económico, también es un ejemplo que ilustra la incapacidad de los agentes políticos en el Ecuador de formar y sostener acuerdos de manera endógena, es decir que no sean impuestos o sancionados por condiciones externas. En la arena política, la fragilidad de los acuerdos y la escalada conflictividad entre el Congreso y el Ejecutivo se tradujo nuevamente en la expulsión precipitada del Presidente por parte del Congreso en Enero de 2000 y en Abril de 2005. En ambos casos, la remoción del Presidente tuvo un carácter ilegal pero fue una respuesta de hecho para romper el bloqueo político entre dos actores igualmente influyentes (Mejía Acosta y Polga Hecimovich, 2010, forthcoming).

La calidad de las políticas públicas

Una premisa fundamental de este volumen es que la calidad de las políticas públicas depende de la naturaleza del proceso de formación de políticas públicas (*polycymaking process*). La idea de observar la calidad de las políticas públicas busca superar la evaluación de los resultados mismos de las medidas adoptadas, por ejemplo, si la tasa de inflación ha bajado en un período determinado o si el déficit fiscal ha empeorado. Por el contrario, la noción de calidad busca distinguir características inherentes del sistema político que hacen que en algunos casos los actores políticos tienen la capacidad de adoptar nuevas políticas cuando las medidas existentes han dejado de producir los resultados esperados, en tanto que en otros casos los actores son incapaces de innovar ante la presencia de factores exógenos. Del mismo modo, se pretende explorar si una vez adoptadas, las políticas tienden a ser implementadas de manera constante y eficiente, o si éstas cambian impredeciblemente al compás de distintos impulsos electorales o caprichos políticos. Otra característica relevante de las políticas por ejemplo, se refiere a sus efectos redistributivos, para evaluar por ejemplo, si una secuencia de decisiones tiende a favorecer sistemáticamente a grupos de interés privilegiados, o si las políticas abren la posibilidad a la participación de nuevos actores o grupos tradicionalmente marginados (Stein y Tommasi, 2008).

La mayor parte de literatura existente ha buscado explicar que determinantes institucionales contribuyen o facilitan cambios políticos (Tsebelis, 2002), pero no se ha explorado con suficiente atención cómo las instituciones políticas afectan la dirección o la magnitud de dichos cambios (Haggard y McCubbins, 2001). Una primera distinción importante es la diferencia que existe entre la estabilidad y la adaptabilidad de una política pública. El primer concepto se refiere a la capacidad de una política para sobrevivir cambios inesperados en el entorno político, que resulten por ejemplo de cambios en el gabinete de gobierno o después de un evento electoral. La estabilidad de una política no se opone al cambio sino que favorece un cambio gradual, que preserva las características favorables de períodos anteriores e introduce reformas correctivas de manera marginal. La estabilidad de las políticas refleja la existencia de un pacto inter temporal o la existencia de un consenso (“políticas de Estado”) entre los principales agentes del Estado, que da credibilidad a las políticas adoptadas (Cox y McCubbins, 2001, Stein y Tommasi, 2008). La ausencia de estos atributos deriva en la volatilidad de una política, donde las medidas adoptadas oscilan ampliamente entre extremos ideológicos o posiciones contrapuestas dependiendo de qué actores llevan las riendas del gobierno. Esta volatilidad de políticas generalmente refleja la falta de consensos básicos que hace que cada nuevo gobierno traiga consigo e intente aplicar una agenda de políticas radicalmente distinta a la anterior. Sin embargo, la supervivencia de dichas medidas es tan duradera como lo es la coalición misma de gobierno o el mandato de sus creadores.

La segunda dimensión relevante tiene que ver con la capacidad de las políticas para adaptarse a entornos cambiantes, sea que estos vienen en forma de cambios exógenos bruscos (una guerra, un desastre natural), o vienen en forma de nuevas modalidades o tendencias globales que exigen una actualización doméstica (liberalización económica, crisis financieras). La capacidad de adaptabilidad de las políticas se refiere a la habilidad que tienen los actores políticos para actualizar e incluso anticipar cambios que se dan en su entorno y aprovechar al máximo los recursos y oportunidades existentes. La reciente bonanza en los precios de petróleo y recursos naturales en general por ejemplo, ha puesto a prueba la adaptabilidad de las políticas energéticas de distintos países ricos en dichos recursos. Por el

contrario, la falta de adaptabilidad de las políticas en cambio, se traduce en una rigidez, que resulta de la incapacidad de los actores políticos de lograr acuerdos básicos para alterar el status quo (Spiller, Stein y Tommasi, 2008: 11). Una rigidez de respuesta puede explicarse en parte, por la dificultad de formar consensos entre múltiples actores políticos, pero también puede darse por la fuerte defensa de intereses creados por parte de grupos económicos establecidos. En algunos casos extremos, la persistente rigidez de las políticas puede generar ajustes o reacciones dramáticas de gobierno para adoptar alternativas opuestas —aunque igualmente rígidas—, que inclusive pueden atentar contra la supervivencia misma del gobierno.

Además de estas dos dimensiones, existen otros atributos ideales que se pueden esperar de una política pública, por ejemplo, si las políticas están bien coordinadas y son consistentes, si las políticas son bien implementadas y sancionadas, y si en general, buscan servir los intereses de una mayoría y no solamente los intereses de un grupo privilegiado. Si bien estos son atributos “comunes” que deben exhibir las políticas públicas, su presencia o ausencia está dada por otros factores exógenos al proceso de formación de políticas. Un elemento determinante por ejemplo, es el contexto social e histórico en que se diseñan las reglas e instituciones políticas y se organiza la configuración de los principales actores. Otro elemento determinante sobre la calidad es la presencia de *shocks* o “choques” externos que impidan o impongan nuevos criterios para la adopción de políticas públicas, como serían por ejemplo, la presencia de crisis financieras internacionales o el efecto negativo de un desastre natural. Y finalmente, la interacción entre actores e instituciones en la formulación de políticas se da dentro de un ámbito específico relacionado con el contenido de la política en cuestión (fiscal, cambiaria, social, alimenticia).

Una aplicación al caso del Ecuador

La discusión anterior pone de relieve la dificultad de adoptar políticas públicas en el contexto ecuatoriano que sean medianamente estables, adaptables, coherentes, y que promuevan los intereses del público en general. Como se discutirá en este libro, los presidentes tienen al menos dos op-

ciones para iniciar una reforma en un contexto altamente fragmentado. La primera opción es enviar una propuesta de reforma (proyecto de ley) para su discusión en el Congreso. La evidencia histórica sugiere que los presidentes, a pesar de tener fuertes poderes constitucionales para decretar y legislar reformas, han obtenido muy pocas reformas por la vía legislativa puesto que –en más de setenta años– no han tenido una mayoría de partido que apoye su propuesta en el Congreso. En promedio, los presidentes del Ecuador tienen una de las tasas más bajas de éxito legislativo en la región, pues sólo un 30 por ciento de la agenda de gobierno llega a ser aprobada por el Congreso. El escenario legislativo ha sido el ámbito natural para la discusión y adopción de políticas fiscales, pero la proliferación de agentes políticos con poder de veto, y la falta de incentivos formales para constituir y mantener coaliciones han conspirado contra la formación de un pacto fiscal de largo plazo. Por un lado, la excesiva fragmentación política (étnica, regional y caudillista) ha multiplicado los intereses y presiones redistributivas. Por otro lado, la ausencia de mecanismos de cooperación de largo plazo, como por ejemplo la reelección legislativa o la formación de gabinetes multipartidarios, ha generado una profunda desconfianza entre los actores políticos. Este complejo entorno de fragmentación sin cooperación ha producido dos posibles escenarios en la adopción de políticas fiscales. Un resultado ha sido la volatilidad de las políticas fiscales, es decir la adopción de micro reformas, graduales pero insuficientes en torno a acuerdos de muy corto plazo como por ejemplo la aprobación de impuestos especiales y temporales, para beneficiar o proteger a grupos específicos. El resultado alterno ha sido la rigidez de las políticas fiscales, por ejemplo a través de la pre asignación de gastos e ingresos, que protegen y aseguran los beneficios de los agentes políticos pero reducen la posibilidad de ajuste o adaptabilidad de la política fiscal a cambios externos no esperados.

La segunda opción para producir cambios en las políticas ha sido delegar poder de decisión a una tecnocracia o burocracia calificada para sacar adelante reformas al margen de partidos y actores políticos en el Congreso. Este ha sido el escenario más frecuente para explicar la formación de políticas cambiarias en el Ecuador. Antes del año 2000, el Ejecutivo había delegado considerable poder de decisión a entidades como la Junta

Monetaria y el Banco Central para diseñar e implementar ajustes en la política cambiaria de manera rápida y decisiva. El lado negativo de este poder de decisión fue que dichas reformas estuvieron directamente ligadas con grupos de intereses regionales y económicos que participaron en el proceso de toma de decisiones. En la práctica, las políticas cambiarias no se cumplieron en su totalidad o fueron frecuentemente revisadas cada vez que un nuevo gobierno subía al poder o incluso dentro de la misma administración. Como se discutirá en el capítulo respectivo, esta pauta de volatilidad se tradujo en la adopción de al menos nueve regímenes de tipo cambiario antes de la dolarización de la economía en el 2000. En este contexto de extrema volatilidad, la decisión del gobierno de dolarizar la economía aparece como una respuesta drástica para garantizar la absoluta inmovilidad del tipo de cambio, reflejando nuevamente esta oscilación entre la volatilidad y la rigidez de las políticas que se había observado en la política fiscal.

Tras la compleja discusión y aprobación de políticas públicas, el siguiente capítulo explora la presencia de un tercer grupo de actores políticos (formales e informales) “con poder de veto de última instancia”. Estos actores ingresan en la arena política para oponerse, detener o revertir decisiones adoptadas entre el Ejecutivo y la legislatura o la burocracia, que no fueran aceptables. Los actores formales han sido con frecuencia agentes que han cuestionado la validez de una ley a través de la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional. Por su parte, otros actores como por ejemplo los militares, indígenas o movimientos sociales han cuestionado la validez de las reformas propuestas desde arenas o mecanismos “informales” como la protesta callejera o el bloqueo de caminos. En algunos casos, este tipo de protesta ha desbordado la arena de las políticas públicas para producir cambios drásticos de gobierno como ilustran los casos de los derrocamientos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez.

El contenido de este libro

El contenido de este libro es el resultado de un ambicioso proyecto comparativo para estudiar el proceso de formulación de políticas en América Latina. El proyecto iniciado por el Departamento de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, ha buscado en primer lugar explicar las características de la formación de políticas públicas en general, para luego aplicar este análisis a la arena presupuestaria en particular. Este libro aplica este doble análisis para el caso de Ecuador.

La primera sección o capítulo dos, explica en detalle cuáles han sido los principales agentes en la formación de las políticas públicas, explorando cuáles son sus ambiciones, incentivos y restricciones en función del marco institucional existente. A continuación, se exploran los dos escenarios planteados para la formulación de políticas en el Ecuador, la delegación burocrática y la negociación legislativa, y explica cómo los actores dirimientes o de última instancia interfieren en ambos escenarios. El capítulo termina con una descripción más detallada sobre la adopción de reformas fiscales y políticas cambiarias en el período 1979 a 2006.

El siguiente capítulo del libro adopta una perspectiva de economía política para explorar con detalle los factores detrás del proceso presupuestario en el Ecuador. En su primera parte, el capítulo discute el contexto de dependencia petrolera y dolarización en el que se desarrolla el proceso presupuestario ecuatoriano. A continuación se describe con detalle las dinámicas (formales e informales) que se producen entre los actores y las reglas presupuestarias. En esta sección se hace una reflexión sobre cómo las reformas políticas introducidas por la constitución de 1998 cambiaron —o no— las ambiciones de los actores políticos y sus incentivos de cooperación de largo plazo. Finalmente se hace un ejercicio empírico para evaluar si la dinámica política y las frecuentes reformas institucionales han tenido un impacto tangible sobre la naturaleza de las políticas presupuestarias. En particular, se busca evaluar si las reformas contribuyeron a que los presupuestos sean más representativos de la población en el territorio nacional, si la distribución del presupuesto es económicamente sustentable en el largo plazo, si la asignación de gasto produce resultados más eficientes, y si el presupuesto tiene capacidad de adaptarse ante cambios

en los factores económicos externos. Una contribución importante de este capítulo es ilustrar cómo los ciclos de bonanza y crisis en los precios internacionales de petróleo han afectado la programación y ajuste de los presupuestos en el Ecuador.

El último capítulo de conclusiones resume el argumento principal del libro y hace un breve análisis sobre los cambios y continuidades que se pueden observar en el proceso de formulación de políticas públicas con el inicio de una nueva etapa política en el Ecuador a partir de 2006. Este nuevo período, se argumenta, está marcado por una disolución formal del fragmentado sistema de partidos en el Ecuador, y un considerable fortalecimiento y concentración de poderes en manos del Presidente, a partir de la constitución de 2008.

Capítulo 1

Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)¹

Andrés Mejía Acosta, María Caridad Araujo,
Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh

Introducción

Este capítulo busca explicar porqué los actores políticos en el Ecuador no han logrado producir y sostener dinámicas de cooperación en torno al proceso de formulación de políticas públicas en el Ecuador. Esta dificultad de gobierno aparece especialmente urgente pese a que –o quizás precisamente porque– la democracia ecuatoriana ha experimentado con múltiples ajustes institucionales y reformas legales incluyendo la adopción de tres nuevas constituciones en tres décadas de existencia. El análisis histórico y comparado sugiere que el Ecuador se halla atrapado en un círculo de políticas públicas de baja calidad que no se ajustan a los desafíos de su entorno, que son vulnerables a la coyuntura política y que tienden a favorecer a grupos de presión bien organizados por encima del beneficio a grupos sociales más amplios. Este capítulo identifica dos vías alternas en el diseño de políticas en el Ecuador.

En el primer escenario, el Ejecutivo negocia con múltiples actores con poder de veto representados a través del poder legislativo, pero esta dinámica produce situaciones de bloqueo institucional que dificulta la adopción de nuevas políticas o producen políticas con fuerte contenido clien-

1 Una versión abreviada de este capítulo fue originalmente publicada como “Veto Players, Fickle Institutions and Low-Quality Policies: the Policymaking Process in Ecuador”. In *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies*, Ernesto Stein and M. Tommasi (eds.) Cambridge: Harvard University Press. 2008.

telar y de corto plazo. Un ejemplo paradigmático ha sido la relativa rigidez de las políticas fiscales. En el segundo escenario, el poder ejecutivo concentra su capacidad de toma de decisiones en torno a un reducido grupo de actores con intereses regionales y económicos, y delega la ejecución de políticas a una burocracia con capacidad técnica y aislada de presiones políticas. Paradójicamente, la ausencia de vínculos institucionales con actores políticos determinados hace que la estabilidad y duración de las políticas producidas estén sujetas a los cambios en las preferencias y supervivencia de los actores que las auspiciaron, lo cual explica la volatilidad de las políticas. El ejemplo clásico es la discusión de la política monetaria.

Los dos modelos revelan una permanente tensión entre los actores decisivos que influyen desde el Ejecutivo sobre el proceso de formación de políticas públicas, y aquellos que ejercen un fuerte poder de veto desde el poder legislativo. Un tercer grupo de actores influyentes en el Ecuador lo constituyen aquellos que –formal o informalmente– ejercen un poder de veto de última instancia para paralizar o revertir políticas no deseadas. Estos actores incluyen poderes formales como la Corte de Justicia, el Tribunal Constitucional o el Ejército, y organizaciones sociales, gremiales o indígenas. Este capítulo explora las atribuciones formales e informales de los tres tipos de actores, y analiza empíricamente sus interacciones en dos casos de estudio relacionados con la adopción de políticas fiscales y monetarias. Al final, el capítulo extrae algunas implicaciones empíricas para mejorar la formación de acuerdos inter-temporales en el Congreso y asegurar la implementación y la aplicación estable de políticas a través de una burocracia técnica y de un poder judicial independiente.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. La siguiente sección describe brevemente las principales características de las políticas públicas en el Ecuador desde una perspectiva histórica y comparada. La siguiente sección identifica el papel y el funcionamiento de tres principales actores políticos: los actores decisivos que tiene el poder para iniciar la agenda, los actores reactivos que tienen un considerable poder de veto, y los actores de última instancia cuyo poder –formal o informal– radica en la posibilidad de detener y revertir resultados no deseados. La cuarta sección describe la dinámica del proceso de formulación de políticas en un contexto de

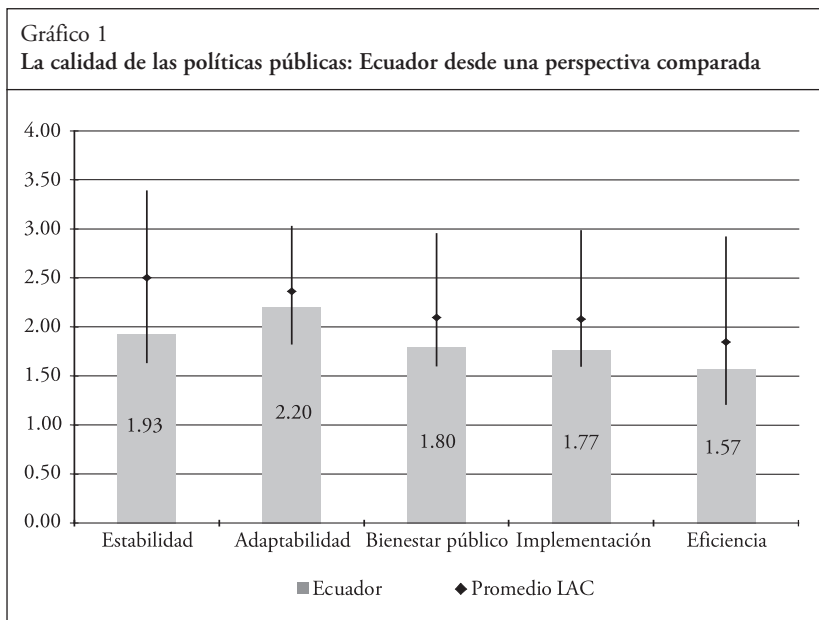
fragmentación y cortoplacismo políticos. La siguiente sección vincula las dinámicas políticas con las características cualitativas de las políticas públicas de la siguiente manera: en arenas dominadas por la presencia de un actor decisivo (dentro del Ejecutivo) se observa una mayor volatilidad de las políticas, mientras que en arenas donde influyen múltiples actores con poder de veto (principalmente actores legislativos) las políticas tienden a resistir los cambios propuestos o éstos se producen a un alto costo político. Estos dos escenarios son discutidos empíricamente a través de estudios de caso sobre la política fiscal y la política monetaria respectivamente. La sección final resume los argumentos principales.

La formulación de políticas públicas en el Ecuador

El proceso de formulación de políticas en el Ecuador ha sido descrito por Grindle y Thoumi como un ejemplo de “muddling through” o navegando a contra corriente, es decir, un esquema en que los conflictos políticos y económicos sobre diversas opciones de políticas públicas no siempre impiden la adopción de nuevas políticas pero sí retrasan su implementación y limitan su éxito (Grindle y Thoumi, 1993: 123-4). Algunos de los elementos clave para entender el pobre desempeño de las políticas públicas en el Ecuador incluyen, la proliferación de importantes actores con poder de veto (actores cuyo consentimiento es necesario para implementar las reformas) en la arena nacional, la polarización de sus preferencias políticas y la ausencia de mecanismos institucionales para facilitar, mantener y hacer cumplir los acuerdos políticos en el largo plazo.

Esta sección evalúa diferentes atributos de las políticas públicas en el Ecuador para determinar si las políticas pueden sustentarse en el largo plazo (estabilidad), si pueden ajustarse adecuadamente ante cambios en condiciones externas (adaptabilidad), si las políticas adoptadas se cumplen adecuadamente, si las políticas buscan el bienestar general o privilegian intereses privados, y si producen resultados eficientes. Para lograr una evaluación objetiva sobre la calidad de las políticas públicas, esta sección utiliza datos de la Encuesta de Capacidades del Estado (*State Capacities Survey*), que recoge respuestas de más de 150 expertos naciona-

les en 18 países de América Latina y el Caribe (IADB, 2005).² El siguiente gráfico mide la calidad de las políticas en una escala de 4 puntos (4 es el puntaje más alto y 1 el más bajo). Con excepción del mediano puntaje obtenido en cuanto a la adaptabilidad de las políticas, el Ecuador obtuvo puntajes situados entre los más bajos de la región en casi todos los aspectos analizados. Las dimensiones de las políticas públicas están explicadas e ilustradas más adelante.



2 Los datos de la encuesta toman también en consideración los indicadores existentes del Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (GCR) y de la encuesta de Weaver y Rockman sobre Capacidades de Estado (1993). Para una descripción completa de las dimensiones capturadas en esta encuesta, véase el capítulo 6 del Reporte del IPES del 2006 y el Apéndice de Datos para las especificaciones metodológicas (IADB, 2005).

Las características externas de las políticas en el Ecuador: Una visión general

La noción de la calidad de las políticas públicas se refiere al conjunto de características relacionadas con los procesos mismos de formación de políticas y que definen los rasgos fundamentales de las políticas (*features*). Estas características son independientes de los resultados mismos que se derivan de las políticas (*outcomes*) (Stein y Tommasi, 2008). Un primer criterio para evaluar la calidad de las políticas se refiere a la habilidad del Estado para mantener la estabilidad y continuidad de las políticas a lo largo del tiempo. La estabilidad de la política se ve afectada si la vigencia de la política está sujeta a cambios políticos o idiosincráticos en las preferencias de los actores políticos.

La estabilidad (en lugar de volatilidad) de las políticas públicas refleja la existencia de acuerdos y consensos sociales previos que permiten a las instituciones producir los resultados esperados. Desde una perspectiva comparada, el Ecuador tiene bajos puntajes de estabilidad en buena medida porque quienes toman las decisiones políticas generalmente tienen limitaciones institucionales para formar acuerdos o cooperar en el largo plazo. Concretamente, el impedimento constitucional para buscar la reelección legislativa inmediata y la existencia de elecciones de mitad del período entre 1983 y 1998, impusieron *de facto* restricciones para el desarrollo de carreras legislativas en el largo plazo. Más allá de la esfera legislativa, la frecuente renovación del poder ejecutivo y la incertidumbre política de su gabinete se reflejó directamente en una mayor inestabilidad de las políticas públicas. Entre 1996 y 2006 por ejemplo, el Ecuador no ha tenido un solo presidente que pudiera terminar su mandato constitucional de cuatro años. Entre 1979 y 1998 los ministros de Finanzas duraron en promedio menos de un año en sus funciones, promedio que se redujo aún más después de 1998. Esta volatilidad crónica afectó la continuidad de las políticas en el largo plazo, con repercusiones directas sobre la dirección de su política económica. Por ejemplo, el gobierno del Ecuador negoció nueve Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 1979 y 1998, y aunque firmó siete convenios de préstamo con el Fondo, sólo pudo cumplir con tres de ellos.

Un segundo criterio de calidad de las políticas públicas consiste en la habilidad del gobierno para modificar las políticas ante condiciones económicas cambiantes o cuando las políticas actuales han dejado de funcionar (adaptabilidad). Frente la ausencia total de este atributo, un gobierno puede quedar atrapado en políticas inadecuadas y obsoletas durante un largo tiempo (rigidez). Los (bajos) puntajes de la encuesta reflejan que en el Ecuador las políticas no han cambiado adecuadamente para responder a importantes choques sociales, ambientales y económicos que experimentó el país durante las últimas dos décadas y media. Algunos de estos choques exógenos que afectaron el desempeño macroeconómico incluyeron por ejemplo las dramáticas caídas de los precios internacionales del petróleo (a finales de los años noventa), la crisis de la deuda de la década de los años ochenta, la crisis financiera y bancaria internacional en la segunda mitad de los años noventa, la presencia de desastres naturales como inundaciones y terremotos, y los conflictos armados con países vecinos.

Como se verá más adelante, la proliferación de actores con influencia directa sobre el proceso de formulación de las políticas y la diversidad de sus preferencias políticas han limitado la cooperación política y aumentado considerablemente el costo de adoptar nuevas políticas (Tsebelis, 2002).³ En el Ecuador, esta premisa fue particularmente válida en las áreas de política más vulnerables a conflictos redistributivos como lo ha sido el sector petrolero. En 1987 por ejemplo, un terremoto provocó serios daños en el oleoducto ecuatoriano, sin que el gobierno pudiera articular un consenso político para responder al daño y reanudar la producción petrolera en los siguientes seis meses. Igualmente controversial fue el proceso de decisión para construir un nuevo oleoducto entre 1998 y 2000; las disputas políticas sobre la construcción trajeron importantes pérdidas en la inversión y provocaron una mayor incertidumbre en este sector de vital importancia para la economía nacional. La rigidez para adoptar nuevas políticas también ha afectado la capacidad del estado para beneficiarse de

3 Pocos agentes con poder de veto con preferencias políticas convergentes pueden también provocar rigidez en las políticas si es que existe un consenso para evitar las reformas (predisposición al status quo) (Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga, 2003).

choques favorables; dado un repunte en los precios del petróleo desde el año 2000, el gobierno tardó algunos años en ajustar la legislación correspondiente para hacer un uso más eficiente de los nuevos ingresos. En los pocos casos en que el gobierno ha logrado adaptar las políticas públicas, ha sido porque el proceso de toma de decisiones se ha delegado a actores decisivos que se hallan aislados del proceso político. Por ejemplo, la creación de la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Fenómeno “El Niño” (CORPECUADOR) ha sido un exitoso pero raro ejemplo en el que el gobierno ofreció una rápida respuesta frente al fenómeno de las inundaciones en la Costa. No es coincidencia sin embargo, que dicha Corporación haya sido apoyada directamente por el entonces Vicepresidente y después Presidente de la República Gustavo Noboa (1998-2002).

Una tercera dimensión consiste en la habilidad que tiene el Estado para implementar eficazmente las reformas adoptadas. La calidad de la implementación de políticas está asociada, en parte, a la existencia efectiva de mecanismos de ejecución y sanción, como por ejemplo la presencia de una burocracia profesionalizada o un sistema judicial independiente. La idea es que dichos organismos sirven para garantizar la credibilidad de los compromisos políticos y aseguran los incentivos necesarios de cooperación entre los tomadores de decisiones. Los (bajos) puntajes registrados para el Ecuador en la Encuesta de Capacidades del Estado corroboran la débil capacidad del Estado para implementar y hacer cumplir los acuerdos en el largo plazo. Esta debilidad se explica por la presencia de una burocracia ineficaz (compuesta principalmente por funcionarios con cargos políticos en lugar de empleados con carreras civiles), la presencia de un sistema judicial altamente politizado y a la presencia de actores con poder de veto de última instancia (incluyendo actores de la calle con capacidad para suspender e incluso revertir la implementación de una política).

La ausencia de un servicio civil de carrera ha dificultado la implementación de políticas públicas especialmente en áreas como el manejo económico, la educación o la seguridad social. La implementación de reformas económicas ha sido obstaculizada por una constelación de actores con poder de veto de última instancia, incluyendo elites indígenas y regionales que se han opuesto a cambios en el *status quo*. Coaliciones legislati-

vas cambiantes han afectado también la continuidad y estabilidad de los ministros de Finanzas y de las políticas económicas, mientras que las tan dilatadas reformas en educación y seguridad social han sido bloqueadas por la activa presencia de sindicatos bien organizados pero tradicionalmente reactivos. La reforma agraria es otra área donde se encuentra una baja calidad de las políticas, puesto que los índices de pobreza y desigualdad no han cambiado sustantivamente en los últimos 25 años (Banco Mundial, *Evaluación de la Pobreza en el Ecuador*, 2004).⁴ En contraste, las reformas fiscales experimentaron una sustantiva mejora después de que el presidente Mahuad delegó el poder de decisión a un nuevo Servicio de Rentas Internas (SRI) en 1999. Pero el éxito del SRI en aumentar la recaudación de impuestos y disminuir la evasión de impuestos se debió precisamente a la capacidad del SRI de reclutar un personal de alta capacidad técnica y su aislamiento de presiones políticas.

La cuarta dimensión evalúa la naturaleza distributiva de las políticas, es decir si el Estado es capaz de articular políticas que promuevan el bienestar general y representen los intereses de grupos no organizados o geográficamente dispersos, o si tiende a canalizar beneficios a favor de unos pocos privilegiados de manera sistemática (IPES, 2005; Cox y McCubbins, 2001). Visto desde una perspectiva comparada, el Ecuador obtiene bajos puntajes en esta dimensión. En un contexto político altamente fragmentado y regionalizado, las preferencias políticas y demandas de grupos de presión organizados tienden a prevalecer sobre los intereses de sectores (electores) más amplios. Esto es especialmente cierto en el caso de grupos políticos que están dispuestos a apoyar agendas legislativas a cambio de recompensas selectivas, concesiones especiales y beneficios particulares. Este tipo de concesiones se observan por ejemplo en las pre asignaciones presupuestarias o la administración tradicional de aduanas que privilegian los intereses de un grupo por sobre un beneficio común.

Una característica directamente ligada a las consecuencias distributivas es la capacidad que tiene el Estado para asignar eficientemente sus esca-

4 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20415456-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258554,00.html>.

Los recursos a actividades que generan mayores beneficios. Los datos reportados por la encuesta sugieren que la adopción de nuevas políticas públicas no necesariamente genera resultados socialmente óptimos. Algunos de los factores que explican la ineficiencia de las políticas públicas en el Ecuador incluyen la presencia de intereses privados en el diseño de políticas, los altos costos de transacción para cambios de políticas, la ausencia de horizontes políticos de largo plazo y los débiles mecanismos de sanción. La reforma tributaria entre 1982 y 1997 ofrece un buen ejemplo de una política fiscal ineficiente, pues durante ese tiempo cinco gobiernos adoptaron 195 medidas de política fiscal para corregir los desbalances económicos del país sin que esta secuencia de reformas alcanzara una recaudación eficiente de impuestos (Araujo, 1998).

Los actores políticos y sus incentivos institucionales

En las tres décadas que han transcurrido desde el retorno a la democracia, el país ha adoptado un sinnúmero de reformas institucionales que incluyen tres constituciones (1979, 1998 y 2008) y múltiples reformas legales (en 1983-84, 1994-95 y 1997-98) que han alterado de manera fundamental las dinámicas de cooperación y conflicto políticos. Por un lado, este rápido cambio institucional hace del Ecuador un óptimo laboratorio natural para analizar cómo diferentes enfoques institucionales facilitan o bloquean la formulación de políticas públicas. Por otro lado, sin embargo, el frecuente cambio en las reglas del juego dificulta un análisis sistemático y riguroso para identificar con precisión qué factores han sido responsables por el constante estado de inmovilidad política.

Con el fin de evitar este problema metodológico, hemos decidido enfocar el análisis a partir de la descripción de los actores que participan en la formación de las políticas en el Ecuador, con el fin de descubrir sus incentivos individuales e institucionales para cooperar o no en la formación de consensos. En general, esta sección analiza en qué medida las distintas oleadas de reformas reforzaron las prerrogativas y facultades para influir sobre el proceso político, aumentaron la disponibilidad de mecanismos de cooperación, y expandieron los horizontes de cooperación en

el largo plazo. A continuación, proponemos una clasificación de los actores según tres criterios: sus poderes (reactivos o proactivos), el momento en el que intervienen en el proceso (la aprobación o la implementación de las nuevas políticas), y su *status* legal (institucional o no institucional). Se puede identificar tres tipos de agentes:

- *Agentes decisivos*: son actores con poderes formales proactivos cuyo consentimiento individual es suficiente pero no necesario para aprobar cambios en las políticas (i.e., el Presidente cuando recurre a su poder de dictar decretos, la Junta Monetaria, o tecnócratas en el gabinete). En una situación estilizada, la presencia de un agente decisivo implicaría la ausencia de cualquier otro actor institucional con poder de veto en esa misma arena política (Strom, 1995: 62-63). En la práctica, algunos formuladores de políticas tienden a encontrar formas para eludir a otros actores con poder de veto y así adquirir poderes decisivos de facto.
- *Agentes reactivos*: son actores institucionales con poder de veto, es decir, su consentimiento individual es necesario pero no suficiente para aprobar cambios de políticas (i.e., tanto el Presidente como los partidos son necesarios para formar una mayoría en el Congreso). Sólo cuando todos los actores institucionales con poder de veto están de acuerdo en una propuesta de política, el *status quo* puede ser alterado (Tsebelis, 2002).
- *Agentes dirimientes*: son actores con poderes reactivos formales o informales, que pueden usar su poder de veto para bloquear la implementación de reformas en última instancia. Los actores institucionales con poder de veto de última instancia (i.e., el Tribunal Constitucional y ocasionalmente la burocracia) tienen poderes legales para impedir la implementación de nuevas políticas. Los actores no institucionales (i.e., los sindicatos o los movimientos sociales), pese a no tener las atribuciones legales pueden tener la capacidad de facto para bloquear la ejecución y para forzar el regreso al *status quo*. Algunas instituciones pueden asumir ambos roles: por ejemplo, los militares pueden actuar formalmente como un actor institucional con poder de veto en el Consejo de Seguridad Nacional, mientras actúan informal-

mente como un agente con poder de veto no institucional si deciden retirar el apoyo a un presidente impopular. A veces, los actores “dirimientes” que ejercen su poder de veto sin ser electos con esa finalidad, tienden a ser operacionalmente ineficientes ya que por lo general necesitan sacudir todo el proceso de formulación de políticas (e incluso el orden constitucional) para impedir la adopción de una política determinada.

Actores decisivos

El Ejecutivo

Los presidentes ecuatorianos tienen un amplio conjunto de instrumentos formales e informales para influir sobre el proceso de formulación de políticas públicas que los convierten en “dictadores impotentes” en él. Por un lado, ellos tienen importantes poderes constitucionales para fijar la agenda política, promover sus propuestas de ley y ofrecer a cambio recompensas discrecionales para sus posibles socios de coalición. Por el otro lado, los presidentes carecen de un sólido apoyo partidista en el Congreso, y las formas de pago disponibles para asegurar la cooperación legislativa se deprecian rápidamente dados los horizontes de corto plazo de los legisladores. Como se discutirá más adelante, los presidentes ecuatorianos se convierten en una especie de “dictadores impotentes” dada su doble condición de poderosos actores constitucionales pero débiles actores políticos.

Según la Constitución de 1998, el presidente del Ecuador es elegido cada cuatro años y sin posibilidad de reelección inmediata. La segunda vuelta electoral se decide entre los dos candidatos más votados si es que ninguno de los contendientes obtiene la mayoría del voto popular o, en su defecto, el 40 por ciento de los votos más una ventaja de 10 puntos con respecto al segundo candidato. En la Constitución de 1979 la duración del período presidencial era de cinco años; las reformas de 1983 acortaron el período a cuatro años y la Constitución de 1998 incorporó la regla de 40 por ciento más una ventaja de 10 puntos. En treinta años

de democracia (1979 - 2009), ningún presidente había resultado ganador en la primera vuelta electoral.⁵

Shugart y Carey han clasificado al presidencialismo ecuatoriano como uno de los más poderosos en la región en función de sus poderes legislativos, y medianamente poderoso en función de sus poderes no legislativos –dado el poder que tiene el Congreso para censurar a los ministros del gabinete (Shugart y Carey, 1992: 156; Payne *et al.*, 2002). La reforma constitucional de 1983 otorgó al Presidente poderes proactivos al permitirle la posibilidad de iniciar proyectos urgentes de ley en materia económica. Dichos proyectos pueden convertirse en ley si el Congreso no toma una decisión en el lapso de 30 días (el período original de dos semanas fue duplicado en 1998). De esta manera, el Presidente puede convertir la falta de decisión del Congreso en un elemento a su favor, convirtiéndose de este modo en un agente decisivo *de facto*.

El Presidente ecuatoriano también tiene enormes poderes reactivos. Por ejemplo, el Congreso sólo puede revertir un veto parcial del Ejecutivo durante los siguientes 30 días con el voto de los dos tercios de sus miembros. Un veto total le impide al Congreso tratar la ley durante un año. Como se ilustrará a lo largo de este documento, el uso estratégico del poder de veto y decretos confiere a los presidentes ecuatorianos una importante influencia sobre el legislativo para fijar las agendas políticas. Esta prerrogativa fue fortalecida aún más al concederle al Ejecutivo la competencia exclusiva para iniciar legislación en materia fiscal. La otra fuente de poder presidencial consiste en el control casi exclusivo sobre la asignación de recursos políticos y económicos claves como por ejemplo, la capacidad para designar y remover libremente a ministros del gabinete y a gobernadores provinciales, la capacidad para usar discrecionalmente gastos reservados, otorgar concesiones particulares en la implementación de políticas, conceder indultos judiciales y muchas otras prerrogativas que le permiten beneficiar a legisladores individuales o favorecer grupos de interés.

En contraste con los fuertes poderes constitucionales del Ejecutivo está su débil influencia sobre el control partidista (Mainwaring y Shugart,

5 La elección presidencial de Rafael Correa en Abril 2009 marcó la primera vez que un Presidente se reeligió en la época democrática contemporánea, y la primera vez que obtuvo esta reelección con una mayoría de votos en primera vuelta electoral.

1997). Según la Constitución de 1998, las elecciones presidenciales y legislativas se realizan simultáneamente cada cuatro años. Bajo la Constitución de 1979 estas elecciones también eran simultáneas pero se desarrollaban cada cinco años. Sin embargo, la reforma de 1983 estableció elecciones intermedias para renovar más de 80 por ciento del Congreso cada dos años. En general, las elecciones legislativas han ocurrido de manera simultánea con la primera vuelta electoral de la elección presidencial (Mejía Acosta, 2002: 80).⁶

La combinación de una segunda vuelta electoral (que incentiva la proliferación de candidatos en la primera vuelta), con elecciones legislativas intermedias y un sistema de representación proporcional (discutido más abajo) permitió la proliferación de un gran número de partidos legislativos y condenó al Presidente a contar con un reducido apoyo partidario en el Congreso (Conaghan, 1994). En promedio, el partido del Presidente ha controlado tan sólo 26 por ciento de las curules entre 1979 y 2006. En este período, ningún presidente ha podido comandar una mayoría en el Congreso con un partido único.

A pesar de su influencia formal e informal en el proceso de formulación de políticas, los presidentes no han logrado consolidar acuerdos legislativos duraderos en este período. Como se desarrollará más adelante, ello se debe en buena medida a la contradictoria naturaleza de distintos incentivos institucionales. Cuando los presidentes podían asignar y ofrecer de manera discrecional diferentes incentivos para la formación de coaliciones, los legisladores generalmente enfrentaban límites constitucionales para desarrollar sus carreras políticas al no poder perseguir la reelección inmediata. Cuando la Constitución de 1998 expandió los horizontes de tiempo de los legisladores, las reformas también restringieron la capacidad de los presidentes y de los diputados para intercambiar bienes y servicios que contribuyan a consolidar coaliciones de gobierno, con lo cual se incrementaron los costos de transacción necesarios para asegurar apoyo legislativo.

6 La excepción es la elección de diputados de 1979 que se celebró con la segunda vuelta presidencial. Otros intentos para sincronizar el calendario legislativo y presidencial fracasaron en 1983 y 1995.

Los Gabinetes

En el Ecuador, los cargos en el gabinete presidencial tienen una importancia relativa para incentivar la participación de partidos de oposición dentro del gobierno. Por un lado, los ministros del gabinete son designados y removidos del cargo libremente por el Presidente, sin intervención del Congreso,⁷ y poseen una importante capacidad de influencia en la definición de políticas en áreas estratégicas, así como brindan acceso a una amplia fuente de recursos para recompensar a sus clientelas políticas (Mejía Acosta, 2009).⁸ Desde la perspectiva de los partidos políticos en cambio, tener un puesto en el gabinete para apoyar una misma agenda con el gobierno es frecuentemente considerado como una desventaja política en la medida en que puede afectar el rendimiento electoral de los partidos de la coalición. Para un partido político, el valor relativo de aceptar un puesto dentro del gabinete disminuye conforme se acercan nuevas elecciones.⁹ En el fragmentado y cortoplacista contexto político ecuatoriano, los partidos políticos prefieren evitar cualquier tipo de asociación visible con las políticas del gobierno o aceptar cargos menos visibles pero también influyentes de rango inferior al de ministro. (Mejía Acosta, 2009; Mershon, 1996). Ya que el Ejecutivo (y por un largo período también los diputados) no han podido buscar la reelección inmediata, no han existido los incentivos institucionales para promover una cooperación política a largo plazo.

En el conflictivo contexto ecuatoriano, hacer alianzas con el gobierno implica un dilema para los potenciales socios políticos: por un lado, la ventaja de formar parte de una coalición de gobierno les permite a los partidos políticos acceso a importantes beneficios políticos, pero por otro lado los identifica como responsables de las políticas adoptadas por el gobierno. En el Ecuador, este dilema se ha resuelto a través de la formación

7 Constitución Política de 1998, Art. 171 (10).

8 Un ministro tiene la autoridad de designar directores provinciales, asignar contratos del gobierno e incluir a sus propios seguidores políticos en el rol de pagos del gobierno (Mejía Acosta, 2004:16).

9 Tradicionalmente, cualquier diputado o grupo de diputados podía solicitar que se inicie el trámite de un juicio político para remover a un ministro. La reforma de 1998 levantó este umbral exigiendo el apoyo de al menos 25 por ciento de los miembros del Congreso para iniciar un juicio político.

de coaliciones fantasmas o acuerdos clandestinos mediante los cuales los partidos de oposición favorecen en temas puntuales y de corto plazo asuntos de la agenda del gobierno a cambio de cargos en el gobierno, concesiones selectivas y beneficios particulares (Mejía Acosta, 2009). Desde la perspectiva de las coaliciones fantasmas, no es sorprendente que los gabinetes de gobierno no “representen” al menos de manera formal, la participación de distintos grupos de oposición en el gobierno. En promedio, el Ecuador tiene uno de los más altos porcentajes de políticos “independientes” o personas sin ninguna afiliación política (65 por ciento) que han sido designados para dirigir una cartera de gobierno en América Latina (Amorim Neto, 1998; Burbano de Lara y Rowland García, 1998).

En general, las designaciones de los gabinetes han tenido diferentes funciones para consolidar coaliciones de gobierno, dependiendo si éstos tienen un papel más “político” o “técnico” (Amorim Neto, 1998 y 2002; Strom, 1990). Con algunas excepciones, los ministerios de Agricultura, Comunicación, Educación, Medio Ambiente, Salud, Vivienda, Trabajo, Obras Públicas, Turismo y Bienestar Social, han servido para consolidar las alianzas políticas del gobierno con el legislativo.¹⁰ En cambio los ministerios “técnicos” –generalmente asociados con temas económicos– han sido protegidos explícitamente de presiones políticas (legislativas) para garantizar su agilidad en la formulación de políticas y conservar el poder de influencia del Ejecutivo (Conaghan, 1995). Estos ministerios son los de Finanzas, Industrias y Energía, así como otras entidades de gobierno que tienen rango de ministerios como Petroecuador, la Junta Monetaria y el Gerente del Banco Central (hasta 1998). Estos cargos fueron generalmente asignados a empresarios o tecnócratas con habilidades adquiridas en universidades extranjeras y que compartían principios comunes en cuanto a la liberalización económica y la disciplina fiscal (Hey y Klak, 1999). Su entrada en la arena política fue justificada porque se requería de una alta experiencia técnica para negociar con la comunidad financie-

10 Los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores son designados, generalmente, de acuerdo a procedimientos internos y a criterios de antigüedad, pero en algunas ocasiones estos puestos pueden ayudar a consolidar la base del apoyo para designar al presidente del Congreso. Un ejemplo es la designación de Nina Pacari como Canciller en 2003 como parte de la cuota indígena en el gabinete de Gutiérrez.

ra internacional (Conaghan, 1995: 454). No sorprende, por lo tanto, que estos tecnócratas hayan tenido ningún o muy limitados vínculos con los partidos políticos u organizaciones sociales, ni que la mayoría de los presidentes desde 1979 no hayan pedido consejo a sus respectivos partidos políticos para la designación de estos funcionarios ni las consiguientes políticas que se adoptaron. En la práctica sin embargo, los ministros “técnicos” no pudieron escapar al escrutinio público ni a la oposición de diferentes bloques en el Congreso.

Promedio de meses en el cargo			
Causas para el cese de funciones	Tipo de gabinete		Total
	Político	Técnico	
Despidos y renunciaciones	13.8	11.4	12.8
	(88)	(68)	(156)
Fin del mandato	19.7	14.1	17.9
	(79)	(36)	(115)
Juicio político	18.0	11.5	14.6
	(10)	(11)	(21)
Nº de meses promedio en el cargo	16.7	12.3	14.9
N	(177)	(115)	(292)

Nota: Número de casos en paréntesis. Las causas para el cese de funciones no incluyen ceses abruptos durante las crisis presidenciales que derrocaron al presidente Bucaram en 1997 y al presidente Mahuad en 2000. Esos ministros fueron excluidos de la muestra.
Fuente: Equipo Ecuatoriano, Base de Datos de Funcionarios Públicos.

El cuadro 2 muestra la alta volatilidad del gabinete ministerial en el Ecuador, una de las más altas de América Latina (Martínez Gallardo, 2005). En promedio, los ministros ecuatorianos permanecieron 15 meses en sus cargos, pero con importantes diferencias entre la duración de los gabinetes políticos (16.7 meses) y los técnicos (12.3 meses).¹¹ Contrariamente a la creencia general de que el Congreso es quien se encarga de des-

11 El número de días en el cargo está negativa y significativamente correlacionada con el tipo de gabinete ($r = -0.2$ al nivel $p=0.0000$). En las estimaciones, no incluimos ministros destituidos durante las crisis presidenciales.

tituir a los ministros del gabinete (Arteta y Hurtado, 2002; Burbano de Lara y Rowland García, 1998), el cuadro 2 muestra que en la mayoría de los casos, la acción presidencial en forma de despidos y renunciaciones, es responsable por las remociones ministeriales (156 casos de 292), en tanto que los juicios políticos y censuras en el Congreso explican únicamente sólo 7 por ciento de los casos (21 de 292). El cuadro también muestra que los ministros tecnócratas duraron menos de un año en su cargo (11.5) antes de enfrentar un juicio político, a diferencia de aquellos ministros que tenían algún tipo de apoyo legislativo, sea explícito o implícito (18.0). Las altas tasas de volatilidad ministerial reflejan el esfuerzo del Ejecutivo por conformar un gabinete de gobierno que pueda llevar adelante la ejecución de políticas, especialmente en temas técnico-económicos. Si bien las frecuentes crisis de gabinete contribuyeron a oxigenar la formación y renovación de las alianzas políticas, la volatilidad de los cuadros de gobierno impidieron una continuidad de las políticas en el largo plazo.

La Burocracia

La mayor parte de las agencias burocráticas de gobierno, incluyendo 15 ministerios, el directorio del Banco Central (con la aprobación del Congreso desde 1998) y la compañía estatal de petróleo (Petroecuador) son de exclusiva designación –y discreción– del Presidente de la República. El Presidente designa también a los gobernadores en las provincias del país, quienes actúan como jefes de los servidores públicos en su región. A nivel municipal, el Ejecutivo tiene algún control únicamente sobre cortes administrativas locales (los juzgados de contravenciones y los jueces de paz) cuyos miembros son designados por el Ministerio de Gobierno. Como será explicado en la siguiente sección, este control político sobre la burocracia le ha permitido al Presidente utilizar instrumentos puramente administrativos para eludir al Congreso y adoptar políticas públicas con mayor discreción y celeridad.¹²

12 Ver Carey y Shugart (1998: 12-14) sobre la autoridad “para-constitucional” (o el uso de la reglamentación como un instrumento de definición de política).

Si bien los más altos funcionarios de la burocracia tienen incentivos políticos para responder directamente al Ejecutivo, la responsabilidad de los mandos medios varía en función al área en que se encuentren. En áreas técnicas complejas (el Ministerio de Finanzas, Petroecuador y el Banco Central), así como también en Defensa y Relaciones Exteriores, la burocracia está compuesta de servidores públicos experimentados cuyos prospectos de desarrollo profesional dependen de evaluaciones basadas en méritos. Otras instituciones manejadas por el Ejecutivo están compuestas por asesores técnicos altamente calificados pero que no tienen la posibilidad de hacer una carrera pública en el largo plazo. Este ha sido el caso de los profesionales contratados como consultores a través de agencias de cooperación para cumplir funciones de corto plazo en el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, que fue la oficina encargada de la planificación y desarrollo.

Más allá de estas agencias especializadas, la gran mayoría de la administración pública ha estado compuesta por una mezcla de funcionarios de carrera con capacidades técnicas limitadas u obsoletas y ambiciones estáticas. Este es el caso en las burocracias administrativas en las áreas de educación, salud y seguridad social, entre otras. Estas instituciones burocráticamente grandes suelen favorecer el mantenimiento del status quo y, por lo tanto, son propensas a bloquear reformas profesionales en sus respectivos sectores. Finalmente, existe un buen porcentaje de instituciones gubernamentales cuyo personal refleja, por lo general, cuotas políticas concedidas a los socios de la coalición política. Estas burocracias de corte más “clientelar”, como por ejemplo bienestar social y trabajo, dependen de coaliciones políticas cambiantes y se caracterizan por sus bajos niveles de capacidad técnica, lo cual debilita su capacidad para definir e implementar nuevas políticas dentro de la institución.

Finalmente, el Presidente tiene poco control sobre los organismos y entidades de control político. Si bien los representantes para estas instituciones claves, incluyendo aquellos para Contralor General, Procurador, Fiscal General y los superintendentes de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones, han sido normalmente nominados por el Presidente, su designación depende de la ratificación del Con-

greso.¹³ Cuando esos cargos son políticamente sensibles, como en los casos del Fiscal General o del Procurador (y últimamente el Superintendente de Bancos), los designados tienden a reflejar la posición del grupo legislativo mayoritario –pivotal– dentro del Congreso (i.e. el Partido Social Cristiano).

Actores reactivos

La descripción de agentes institucionales reactivos (*veto players*) se refiere únicamente a aquellos actores cuyo consenso es necesario pero no suficiente para aprobar políticas.

Según la teoría de cambio institucional de Tsebelis, estos actores pueden ser individuales o colectivos dependiendo de la fragmentación de sus intereses y su organización interna. Para efectos de este análisis consideramos únicamente como veto players a aquellos actores que formalmente representan a un electorado o grupo de interés en la legislatura. En otras palabras, si bien reconocemos la existencia de múltiples actores con capacidad para influir el proceso de toma de decisiones (grupos exportadores, sindicatos, minorías étnicas), éstos se consideran como actores reactivos a través de su representación legislativa. Finalmente, con el propósito de entender mejor las dinámicas de cooperación y conflicto legislativo, es necesario distinguir los intereses y estrategias de agentes colectivos (partidos políticos) así como de agentes individuales (legisladores) (Mejía Acosta, 2009).

Los Partidos Políticos

El sistema de partidos en el Ecuador es el segundo más fragmentado en América Latina, después de Brasil (Payne *et al.*, 2002: 142-145).¹⁴ Fre-

13 La constitución de 1998 introdujo dos excepciones: el contralor es nominado por el Congreso y designado por el presidente, mientras que el fiscal general es nominado por el Consejo de la Judicatura pero designado por el Congreso.

14 El promedio efectivo del número de partidos en el Congreso ecuatoriano hasta 2004 ha sido de 5.73, muy por encima del promedio regional de 3.52.

cuentemente se ha argumentado que los partidos políticos en el Ecuador no tienen reglas ni estructuras estables, que carecen de vínculos fuertes con grupos organizados de la sociedad y que muestran patrones de alta volatilidad electoral (Conaghan, 1995; Mainwaring y Scully, 1995). El sistema de partidos en el Ecuador es convencionalmente descrito como uno de los menos institucionalizados en América Latina (Jones, 2005; Mainwaring y Scully, 1995; Payne *et al.*, 2002: 127).¹⁵ En buena medida, esta fragmentación de los partidos políticos y su débil institucionalización son un producto de las divisiones étnicas y regionales de la sociedad, acrecentadas por un sistema electoral permisivo (Mejía Acosta, 2009). Estos factores se analizan a continuación.

- Competencia partidista y factor regional

Los patrones de la competencia partidaria reflejan marcadas diferencias de representación en función de las diversas regiones geográficas. A pesar de que la Constitución de 1979 fijó las reglas para establecer un sistema nacionalizado de partidos, el sistema de partidos ecuatorianos es territorialmente uno de los más dispersos de América Latina (Jones y Mainwaring, 2003). En Guayaquil y en la región de la Costa, el espacio político ha sido tradicionalmente disputado entre el derechista Partido Social Cristiano (PSC) y el caudillista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). En Quito, la región Andina y la Amazonía, el espacio electoral ha sido disputado entre el partido de la Democracia Cristiana (DP) y el de la Social Democracia (ID). En años recientes el Movimiento Pachakutik-Nuevo País (MUPP) ha entrado en la arena política formal, representando un sector altamente movilizadado de la población indígena concentrada mayoritariamente en las regiones amazónicas y andina. A pesar de los altos niveles de fragmentación partidista, cuatro partidos políticos (PSC, PRE, ID y DP) han “controlado” en la última década más del 65 por ciento de las curules legislativas (Pachano, 2004). Estos partidos han consolidado bastiones electorales, lo que significa que ellos han impedido el ingreso de

15 El índice medio de institucionalización del Ecuador es de 1.43 de un total de 3 puntos, y por debajo de la media regional de 1.93.

otros partidos en su espacio, pero a cambio no han podido dejar su propio territorio para invadir los territorios de otros partidos (Pachano, 2004).¹⁶

-Reglas electorales e incentivos individuales

La Constitución de 1979 prohibió la reelección de diputados. Esta prohibición, combinada con elecciones intermedias cada dos años, acortó las carreras políticas de los diputados y debilitó considerablemente sus incentivos para la formulación de políticas a largo plazo (Mejía Acosta, 2003). Si bien la inmediata reelección legislativa se volvió a permitir desde la reforma de 1994, las tasas han permanecido relativamente bajas. Un análisis preliminar indica que desde 1996, un promedio de 27 por ciento de los legisladores logró la reelección inmediata y cerca del 52 por ciento tuvo alguna experiencia legislativa previa. Estas cifras se ubican entre los casos de Argentina (donde la reelección inmediata es de 20 por ciento) y Brasil (43 por ciento) y muy por debajo de Chile (59 por ciento) o Estados Unidos (83 por ciento). Estos datos sugieren que el Ecuador ofrece un caso de “legisladores novatos” donde pocos diputados desarrollan carreras dentro del legislativo —o estáticas— (Jones *et al.*, 2002; Morgenstern, 2002; 416), mientras que otros pueden buscar carreras alternativas fuera de la legislatura, candidatizándose para puestos seccionales (municipales o provinciales) o buscando nombramientos en la burocracia gubernamental una vez terminado su período legislativo (Pachano, 1991).

-Fuentes informales de liderazgo partidista

Desde una perspectiva formal, la fórmula electoral adoptada hacia finales de los años noventa ha limitado el poder de los líderes de los partidos para imponer la disciplina partidista entre sus legisladores. Tradicionalmente, los líderes de los partidos políticos han tenido el control sobre la selec-

¹⁶ La aparición de partidos como Pachakutik, P.S.P y el partido de Álvaro Noboa (PRIAN) ocurre probablemente a expensas de la votación de otros partidos (DP o PRE), pero siempre dentro de la misma región geográfica (Sierra y Costa).

ción, nominación y asignación de los candidatos que integrarían la lista del partido entre los años 1979 y 1996; su influencia efectiva para favorecer las carreras legislativas de los mejores miembros del partido sin embargo, fue limitada puesto que los legisladores no podían buscar su reelección inmediata. Cuando se permitió la reelección legislativa, el sistema electoral cambió para permitir el voto personalizado en lista abierta, dando así la posibilidad de que los electores, no los líderes de los partidos, sean quienes determinen que candidatos del partido son electos independientemente del orden en el que figuren en las listas del partido (Mejía Acosta, 2009).

La medición del impacto efectivo de estos cambios institucionales sobre la disciplina de los partidos legislativos se dificulta en el Ecuador puesto que no existen mecanismos oficiales para el conteo y la publicación de los votos individuales en el Congreso. La mayoría de las votaciones son contadas a mano y reportadas por totales. Únicamente en el caso de votaciones muy controversiales, se hace uso de una votación nominal en donde los votos son registrados por nombres individuales en las Actas del Congreso. Los datos de estas votaciones nominales, codificados a partir de la revisión detallada de dichas actas oficiales, revelan patrones inesperadamente altos de disciplina legislativa, aún cuando se eliminan las votaciones más consensuales.¹⁷ Los datos muestran que, en promedio, al menos 90 por ciento de los miembros de partidos tienden a votar de la misma manera, con patrones de mayor disciplina evidentes en partidos de izquierda y tasas menores de disciplina en los partidos de centro o populistas (Mejía Acosta, 2009).

Si bien se puede argumentar que no es sorprendente observar una mayor unidad partidaria en temas muy visibles o públicos, la noción de que los partidos legislativos puedan ser disciplinados y su disciplina varía con la tendencia ideológica es coherente con similares investigaciones reportadas para un sistema igualmente fragmentado como es Brasil

17 Los puntajes reportados contienen 39 votaciones relacionadas a temas de reforma económicas en las cuales al menos el 25 por ciento de los miembros se opusieron al lado vencedor. Los puntajes unitarios son ponderados por el tamaño de partido y se controlan por otros sesgos asociados con la medición. Para una discusión más detallada sobre la metodología utilizada para el conteo de votos, consultar Mejía Acosta (2004).

(Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997), y es consistente con entrevistas realizadas a legisladores cuatorianos sobre los beneficios de la afiliación partidista en un contexto altamente fragmentado (ver más adelante).

Estos resultados cuestionan la descripción convencional de los partidos legislativos en el Ecuador como un sistema de “políticos flotantes y electores flotantes” (Conaghan, 1995: 450). Conaghan desarrolló este concepto en función de los patrones observados de volatilidad electoral para ilustrar la débil conexión entre votantes, políticos y partidos políticos. Una interpretación alternativa sugiere al interior del Congreso, los líderes de los partidos políticos desempeñaron un papel más activo para resolver dilemas de acción colectiva e influir positivamente en el proceso de conformación de coaliciones. Aún si los legisladores individuales son más propensos a favorecer motivaciones particulares y demandas de grupos clientelares, ellos estarían en una mejor posición para avanzar sus ambiciones si lo hacen como miembros leales a un bloque legislativo (Amorim Neto y Santos, 2001; Mejía Acosta, 2004). De acuerdo con esta interpretación, los líderes de los partidos han sido intermediarios claves para consolidar disciplina durante el proceso de formación de coaliciones. Por un lado, los líderes negociaron con el Ejecutivo, un conjunto de beneficios y concesiones que luego distribuyeron a los miembros de sus partidos a cambio de sus votos para apoyar una determinada agenda política del Ejecutivo. Desde la perspectiva del Presidente, los líderes de los partidos redujeron los costos de transacción y ofrecieron una forma más eficiente de aprobar legislación con votos “en bloque” en lugar de comprar votos individuales.

Dentro de la lógica de votación disciplinada en bloque, los llamados “cambios de camiseta” o desafilaciones partidarias por parte de los legisladores constituyen mas una excepción que una regla. En promedio, aproximadamente un 10 por ciento de legisladores abandonaron sus tiendas partidistas cada año entre 1979 y 2002; en general, estos diputados “errantes” han tenido carreras cortas en el Congreso, provenían de ideologías de partidos del centro político y fueron electos en provincias de pequeña magnitud electoral. La evidencia empírica sugiere además que los incidentes de cambios de partido estuvieron asociados con tácticas del gobierno para “dividir y conquistar” a la oposición legislativa:

entre 1979 y 2002, casi el 80 por ciento de los cambios de partidos se dio en partidos de oposición (Mejía Acosta, 2004: 199).¹⁸ Más interesante aún es el hecho que la mayoría de los diputados independientes o desafiados se reagruparon para conformar nuevos bloques legislativos *ad hoc*, designaron a un nuevo líder informal y procedieron a negociar colectivamente beneficios y concesiones por parte del Ejecutivo para apoyar con votos su agenda de gobierno. Algunos ejemplos relevantes son la formación del Grupo Roldosista (GR) en 1982, el Bloque de Convergencia Nacional en 1993 y el MIN en el 2001 (Mejía Acosta, 2009).

La Legislatura

De acuerdo con la Constitución de 1998, el Ecuador tiene un Congreso unicameral compuesto por 100 diputados elegidos en 22 distritos plurinominales. Hasta 1998 los diputados eran electos bajo un sistema de lista cerrada con representación proporcional. La Constitución de 1998 adoptó un sistema de lista abierta que incentivó tanto la competencia entre partidos así como la competencia entre miembros del mismo partido (Pachano, 1998).¹⁹ En general, la combinación de un sistema de representación proporcional en lista abierta PR, combinada con distritos electorales relativamente grandes (la magnitud distrital promedio es de 4,5), han tendido a incrementar los incentivos legislativos para cultivar un “voto personal” (Carey y Shugart, 1995; Hallerberg y Marier, 2002). En el Ecuador, este efecto ha reforzado una tradición de política fuertemente

18 Consistente con este argumento encontramos que un mayor cambio de partidos estuvo asociado con presidentes que no tuvieron apoyo en el Congreso o que éste fue mínimo al comienzo de sus mandatos: Hurtado en 1982-3, Durán Ballén en 1993-4 y Gustavo Noboa en el 2000.

19 Bajo la ley electoral aprobada en marzo del 2000, los votantes seleccionan a candidatos individuales de las diferentes listas de los partidos, posteriormente cada partido suma los votos obtenidos por los candidatos individuales. La suma total de votos obtenidos por los partidos determina la distribución de las curules de acuerdo a la fórmula D'Hondt. A su vez, al interior de cada partido, las curules se distribuyen en función del número de votos obtenido por los candidatos. Una línea de investigación sugiere que el mismo sistema electoral ha generado baja disciplina partidista y parálisis en la formulación de políticas en Brasil (Ames, 2001; Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997).

local y clientelar (Conaghan, 1995).²⁰ Las asimetrías en la representación son acentuadas por el hecho de que el Ecuador tiene una alta desproporcionalidad en la distribución de curules legislativos por habitante de cada provincia. En teoría, un sistema de representación debería conceder un peso igual de representación a habitantes de distintos territorios, pero en el Ecuador, los habitantes de los distritos rurales están sobre-representados –con más legisladores per cápita– en comparación de los habitantes urbanos. El efecto de este sesgo de representación en otros países ha sido reforzar la orientación parroquial de la legislatura (Cox y Morgenstern, 2002; Snyder y Samuels, 2001).

El cuadro 3 muestra la distribución de cerca de 6.000 proyectos de leyes que fueron iniciadas y aprobadas en el Ecuador entre 1979 y 2002, clasificadas por su ámbito de influencia territorial. Consistente con las expectativas teóricas, se observa que la presencia de múltiples actores partidistas ha obstruido significativamente la aprobación de leyes en el Ecuador. En promedio, los presidentes lograron aprobar el 32 por ciento de los proyectos que presentaron al Congreso, en tanto que sólo 14,2 por ciento de los proyectos presentados por los diputados fueron aprobados.

Al clasificar a los proyectos de ley en función de su ámbito territorial, los datos concuerdan con la expectativa de que los presidentes son más proclives a iniciar legislación de carácter nacional (64,8 por ciento de los proyectos presentados) y a promover la aprobación de la misma (62,4 por ciento del total de proyectos). En contraste, la proporción de proyectos de ley con alcance nacional presentados por el Congreso fue del 44,9 por ciento y el 38,2 por ciento del total de esos proyectos fueron aprobados. Cuando se trata de leyes destinadas a beneficiar a sectores particulares, los diputados aprueban más de lo que ellos están dispuestos a reconocer que han propuesto. Por ejemplo, el 31,7 por ciento de las leyes propuestas tenía efectos regionales, locales, municipales e individuales, sin embargo ellas representaron el 44 por ciento del número total de leyes aprobadas por el Congreso.

20 Entre 1979 y 1996, se asignaron las curules parlamentarias usando el sistema Hare de residuos mayores; el país adoptó más tarde el procedimiento D'Hondt, pero este cambio técnico no tuvo ningún impacto importante en el sistema partidista (Mejía Acosta, 2001: 64-65).

Proponente	Presidente		Congreso	
	Inicia	Aprueba	Inicia	Aprueba
Individual	0,8	1,3	9,0	14,3
Local-municipal	3,1	3,8	11,3	17,0
Sector público	19,8	18,5	12,6	9,1
Sector privado	9,0	10,2	10,7	8,7
Regional	2,6	3,8	11,4	12,7
Nacional	64,8	62,4	44,9	38,2
Desconocido	0,0	0,0	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N	491	157	5418	778
Tasa promedio de éxito	32,0		14,3	

Fuente: Congreso Nacional del Ecuador.

A pesar del sesgo particularista, el Congreso ecuatoriano no cumple con la expectativa teórica de ser una asamblea parroquial u orientada a lo local. Una comparación con la legislatura paraguaya que es mucho menos fragmentada por ejemplo, revela que más del 60 por ciento de las leyes propuestas y aprobadas por el Congreso entre 1992 y 2003 estuvieron encaminadas a beneficiar a sectores individuales, locales, municipales y regionales, mientras que menos del 20 por ciento buscó tener alcance nacional. La paradoja del Congreso ecuatoriano de no ser tan particularista se explica en parte porque las reformas legales aprobadas por plebiscito en 1996 prohibieron a los legisladores manejar asignaciones presupuestarias provinciales y limitaron también el gasto discrecional. Otras reformas aprobadas después de 1998 limitaron la capacidad de los legisladores para proponer leyes sobre gastos que no estuvieran debidamente financiados o presupuestados. Si bien los diputados continuaron desarrollando mecanismos para introducir proyectos de beneficio para un sector o grupo determinado (lo que se conoce en inglés como *pork barrel*), es plausible argumentar que los líderes de los partidos centralizaron la responsabilidad de gestionar recursos del Ejecutivo para el beneficio de sus diputados y distritos (ver más adelante).

El cuadro 4 ofrece una perspectiva más refinada a los tipos de políticas propuestas y aprobadas por el Congreso ecuatoriano. Siguiendo la tipología de Lowi (1964) sobre el carácter de las políticas, las leyes se clasifican en tres categorías: distributivas (que implica asignación de recursos), redistributivas (pero sin distribución de recursos adicionales) y regulatorias (o normativas, sin implicaciones económicas directas). La distribución de frecuencias revela que los presidentes del Ecuador privilegiaron los proyectos de ley de carácter regulatorio sobre los distributivos en una proporción de 6 a 1. Las leyes iniciadas por el Congreso repiten un patrón similar, aunque con un sesgo mucho menor: hay tres proyectos de ley de tipo regulatorio por cada proyecto de ley distributivo propuesto por los legisladores. Nuevamente, los datos cuestionan el supuesto de que un Congreso fragmentado tiende a favorecer legislación de tipo clientelar. Los diputados en el Ecuador no han tenido los mecanismos ni los incentivos para proponer leyes clientelares particularistas (*pork*), sino que delegan esta tarea al líder de cada partido, quien busca negociar acuerdos con el Ejecutivo al por mayor, para luego repartirlo entre sus miembros. Después de 1998, el porcentaje de proyectos de ley de tipo particularista disminuyó aún más: mientras las leyes distributivas representaron el 28 por ciento de todas las leyes durante el período 1979-1998, éstas representaron el 15 por ciento entre 1999-2002. Las leyes que buscaron beneficiar a individuos disminuyeron de 12 por ciento a 4 por ciento, y las leyes que buscaban beneficiar a municipios de 16 por ciento a 8 por ciento.

Queda por investigarse a futuro, la posibilidad de que los proyectos de ley de tipo regulatorio disimulan los intentos de los diputados por asignar beneficios particularistas para sus grupos de interés. Por ejemplo, algunas leyes regulatorias proponen la creación de nuevos municipios, cantones o instituciones de educación superior que conllevan obligaciones financieras por parte del Estado (Araujo, 1998: 153-6). Otros pueden buscar subsidios directos o exenciones bajo títulos genéricos que buscan promover una mejor regulación de alguna industria o sector económico. Desde una perspectiva de economía política, sin embargo, estas leyes regulatorias son mecanismos ineficientes para introducir o distribuir beneficios a grupos particulares, puesto que dicho “intercambio de favores” (*logrolling*) au-

mentan los costos de transacción políticos. En la siguiente sección se examinan algunas conjeturas acerca del propósito político de algunas leyes regulatorias.

Iniciador	Presidente		Congreso	
	Inicia	Aprueba	Inicia	Aprueba
Distributiva	13,8	13,4	25,2	24,7
Redistributiva	2,4	1,9	2,4	1,5
Regulatoria	83,5	84,1	72,2	73,5
Otro	0,2	0,6	0,2	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N	491	157	5426	778

Fuente: Congreso Nacional del Ecuador.

Actores dirimentes

Un tercer tipo de agentes políticos se refiere a los agentes dirimentes o aquellos que ejercen su poder de veto en última instancia. La función de estos actores para dirimir conflictos políticos puede estar formalmente definida por la constitución o las leyes vigentes como en el caso de la Corte de Justicia o el Tribunal Constitucional, o puede ser de facto asumida por actores democráticos no electos, pero cuyas acciones operan al margen del orden constitucional como en el caso de las rebeliones militares o las manifestaciones violentas de grupos sociales. La discusión del caso ecuatoriano ilustra cómo las acciones de estos actores han jugado un papel crítico para cuestionar, detener e incluso revertir decisiones de políticas negociadas entre los dos actores anteriores. Si bien hace falta desarrollar con mayor profundidad las posibles conexiones entre los actores dirimentes con los decisivos y reactivos, en esta sección se analiza su influencia como una etapa posterior a la negociación política entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El Tribunal Constitucional

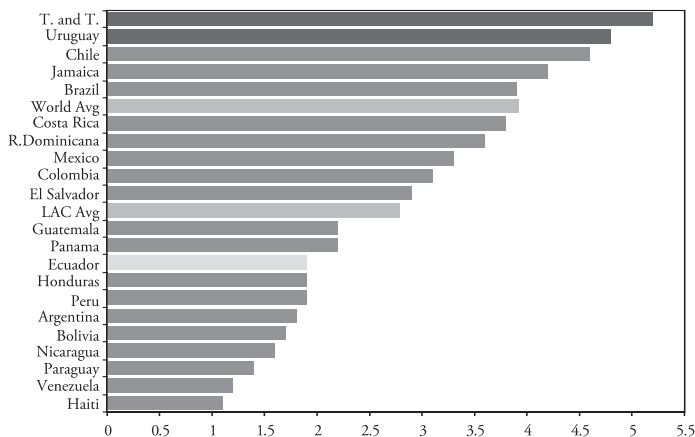
Hasta finales de los años 1990 el control constitucional había sido facultad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la misma que era designada por el Congreso. A partir de las reformas constitucionales aprobadas en el referéndum de 1997 y en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, el sistema judicial en el Ecuador ganó al menos de manera formal, una mayor independencia frente a las presiones políticas. Los magistrados de la CSJ son designados de manera vitalicia por un Consejo de la Judicatura. En teoría, con el nuevo sistema se intentaba reducir los incentivos para el comportamiento estratégico y la politización de la Corte Suprema (Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002), al separar claramente temas constitucionales de apelaciones técnicas o casaciones. Lejos de proteger al sistema judicial de injerencias políticas, la decisión de conceder cargos vitalicios para los miembros de la CSJ agudizó alineamientos y diferencias políticas ya existentes dentro de la Corte. A fines del 2004 se desencadenó un severo conflicto institucional cuando el PSC (que tuvo alguna influencia en la designación de los jueces la Corte Suprema en ese año) rompió su alianza tácita con el Gobierno y lanzó una ofensiva legislativa para acusar e investigar al presidente Gutiérrez por supuesta corrupción. El gobierno en respuesta, formó una repentina alianza defensiva con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el partido de Álvaro Noboa (PRIAN) en el legislativo para bloquear la iniciativa de enjuiciamiento. La nueva mayoría decidió también hacer una “reestructuración del sistema judicial” de carácter inconstitucional. A través de esta reestructuración se destituyó a 27 de los 31 jueces vitalicios de la Corte Suprema y los reemplazó con jueces afines a la nueva coalición de gobierno.²¹ La resolución del Congreso violó el principio constitucional de independencia judicial y desencadenó una crisis política que acabó,

21 La destitución fue posible gracias a una interpretación ilegal de la disposición transitoria número 25 de la Constitución de 1998. La constitución establecía que “Los funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional y el Contralor General del Estado designado, a partir del 10 de agosto de 1998 para un período de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003”, pero esta disposición no se aplicaba a los jueces de la Suprema en funciones, ya que ellos fueron elegidos en Octubre de 1997 (Constitución Política, 1998).

cuatro meses más tarde, con la destitución del presidente Gutiérrez por parte una mayoría opositora en el Congreso. El siguiente gráfico evalúa la independencia judicial desde una perspectiva comparativa. El bajo puntaje para el caso del Ecuador no refleja esa reciente invasión del sistema judicial por parte del Ejecutivo.

Gráfico 2

Independencia judicial en América Latina y el Caribe (2003-2004)



Fuente: Foro Económico Mundial (2004)

En 1997 se creó el Tribunal Constitucional (TC) como la entidad suprema de vigilancia y control constitucional, independiente de las tres ramas de gobierno.²² Precedió a la creación del TC, el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC), creado originalmente por decreto Ejecutivo en 1949, aunque su papel y prerrogativas sólo fueron fijados a través de una Ley Orgánica en 1968. A pesar de que al TGC se le otorgó formalmente los roles de vigilancia y control constitucional, en la realidad tuvo una capacidad limitada para hacer cumplir sus resoluciones

22 El TC obtuvo status constitucional el 13 de febrero de 1997, pero la Ley de Control Constitucional que especificó los roles y las prerrogativas del TC se promulgó el 2 de julio del mismo año.

ya que la Sala Constitucional de la CSJ mantuvo su poder para revertir dichas decisiones.²³ No obstante su creación formal en 1997, el TC se convirtió en un mecanismo eficaz de revisión constitucional apenas en 2001, cuando se reconoció su status legal a través de la Ley Orgánica de Control Constitucional.²⁴ Entre la creación formal del TC en 1997 y su reconocimiento legal en el 2001, todas las quejas de inconstitucionalidad se tramitaron ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ.

Según la constitución de 1998 (Art. 275), el TC tiene nueve miembros: dos son elegidos de una terna enviada por el Presidente, dos de una terna presentada por la CSJ (que no son magistrados de ella), dos por el Congreso Nacional (que no son diputados), uno es designado por alcaldes y autoridades provinciales, uno es elegido entre los candidatos de los sindicatos laborales, campesinos y organizaciones indígenas, y el último viene de las Cámaras de Producción. El Congreso es el que finalmente designa, por mayoría simple, a los miembros del TC, aunque en el proceso de nominación permita participar a diversos grupos y entidades. Como se podría esperar, la elección de los magistrados del TC refleja los intereses políticos que están reflejados en el Congreso.

Las prerrogativas concedidas por la Constitución fortalecen los roles del TC de vigilancia y control del proceso político, pero también lo convierten en un agente dirimente, con poder de veto de última instancia, con capacidad de parar y revertir decisiones de políticas.²⁵ El TC tiene el poder para ejercer la revisión constitucional sobre leyes ordinarias y orgánicas, decretos, estatutos, ordenanzas, regulaciones y otras resoluciones emitidas por las instituciones gubernamentales, y suspender sus efectos, parcial o completamente (Constitución de 1998, Art. 276.1). Sin embargo, en la mayoría de los casos el TC no tiene la autoridad para revisar los dictámenes del sistema judicial.

23 Recuérdese que la capacidad de la CSJ de ser un tribunal de tercera instancia se abolió en 1992, cuando una reforma constitucional convirtió a la CSJ en Corte de Casación con una sala especializada para asuntos constitucionales.

24 Resolución Legislativa No. 22-050, publicada en el R.O. No 280, el 8 de marzo de 2001.

25 La Constitución Política de 1998, la Ley de Control Constitucional e, indirectamente, otras leyes en el ámbito municipal, provincial y electoral, señalan los roles y atribuciones del TC.

El rol crucial del TC en el proceso de formulación de políticas se demuestra también en su capacidad para decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley durante el proceso legislativo (Art. 276.4 de la Constitución y Art. 12.4 de la Ley de Control Constitucional). Si el Presidente justifica el veto de un proyecto de ley debido a su inconstitucionalidad total o parcial, el proyecto de ley es enviado al TC para que emita un dictamen decisivo en un lapso de 30 días. Si el TC declara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste es archivado sin que el Congreso tenga la posibilidad de revertir ese veto. Si el TC declara la inconstitucionalidad parcial, el proyecto se envía nuevamente al Congreso para realizar —con carácter mandatorio— los cambios a la parte vetada. Si el TC rechaza la posición del Presidente, el Congreso puede publicar directamente la ley en el Registro Oficial (Art. 154 de la Constitución de 1998).

Ninguna de las tres ramas gubernamentales puede apelar las decisiones del TC, reforzando así la importancia política del Tribunal como un agente con poder de veto de última instancia en el juego de formulación de políticas. Un breve análisis de las decisiones del TC sugiere que en la práctica, el TC puede adoptar un “activismo selectivo” para dictaminar casos que conllevan importancia ideológica o partidista. Un análisis de 117 demandas, presentadas al TC entre 1997 y 1999, muestra que el Tribunal aceptó 31 (26 por ciento), de las cuales nueve correspondían a grupos específicos de interés, ocho a partidos políticos opuestos a actos del Ejecutivo, y siete correspondían a demandas individuales de militares.²⁶ Más adelante se examinarán en detalle ejemplos adicionales de “activismo selectivo” del TC en el proceso mismo de formación de políticas públicas.

Agentes no institucionales con poder de veto

El Ecuador ha experimentado una importante proliferación de episodios de movilización y protesta popular desde inicios de los años noventa hasta

26 A pesar de varios esfuerzos por recolectar datos, el equipo investigativo no pudo tener acceso a los archivos electrónicos del TC.

el fin del siglo. Según un estudio realizado por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el número de “conflictos sociales” (la mayoría de los cuales corresponden a paros y protestas populares) creció de 84 en 1985 a 118 en 1990, y de 371 en 1995 a 641 en el 2000. Las caídas de los gobiernos de Bucaram y Mahuad, en 1997 y 2000 respectivamente, sugieren que en ocasiones, los crecientes niveles de protesta y movilización popular pueden detener o revertir propuestas de reforma e incluso amenazar contra la estabilidad misma del gobierno. En otras palabras, mientras ha disminuido la capacidad del Ejecutivo para imponer reformas de manera unilateral, la probabilidad de un colapso de gobierno como resultado de malas políticas aumentó considerablemente durante los años noventa.

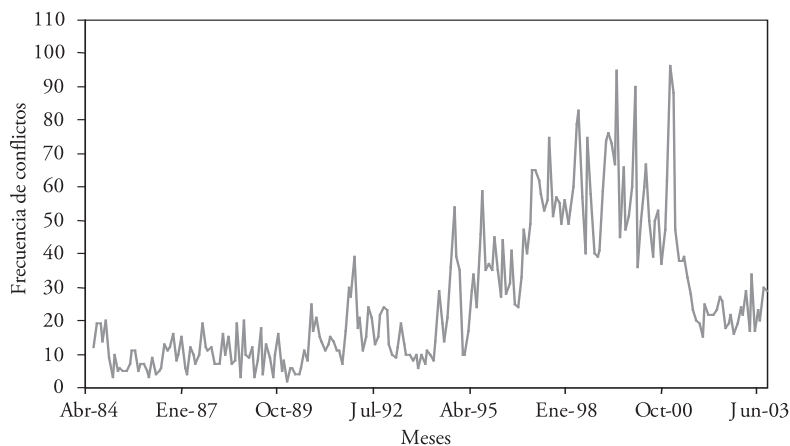
La organización y crecimiento de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) a principios de los años noventa, ha jugado un papel fundamental en este nuevo patrón de movilización social (Yashar, 1998: 25). Sin embargo, aunque la CONAIE tuvo un rol importante en la organización de las protestas que llevaron a las caídas de los gobiernos de Bucaram y Mahuad, no se puede atribuir el aumento en el descontento social únicamente al movimiento indígena. Si se compara por ejemplo la participación del movimiento indígena durante cuatro episodios de alta conflictividad social (la tensión política durante el gobierno de Febres Cordero, la segunda mitad del gobierno de Borja, la caída de Bucaram y el colapso de Mahuad), se puede observar que la participación indígena en dichos conflictos fue minoritaria comparada con la presencia de otros actores (0 por ciento en 1987, 2,5 por ciento en 1990, 4 por ciento en 1997 y 10,5 por ciento en el 2000). Aún si se incluyen otras categorías que podrían estar indirectamente relacionadas con movilizaciones lideradas por la CONAIE (como protestas campesinas, movilizaciones partidarias y cívico-regionales) dichos conflictos no superan el 30 por ciento de todas las protestas durante este período. Otros factores han contribuido a la proliferación de las protestas populares, incluyen: un nivel constantemente alto de movilización entre los trabajadores públicos (que representan 1/3 de todos los conflictos); un aumento de los conflictos laborales en el sector privado (que pasó de menos de 1 por ciento del total de conflictos en 1987 a 15 por ciento en el 2000) y, una mayor protesta

urbana (que aumenta del 9 por ciento de todos los conflictos en 1987 a 13 por ciento en el 2000).

El gráfico 3 muestra la evolución mensual del número de protestas entre 1984 y el 2003. El gráfico indica una intensificación de las protestas sociales durante los gobiernos de Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad, seguida de una disminución reciente durante los gobiernos de Noboa y Gutiérrez. Los niveles de movilización popular comenzaron a caer después de enero del 2001, para volver en 2002 y 2003 a niveles de conflicto similares a los observados en el inicio de los años noventa. Desafortunadamente, los datos aún son escasos para establecer si éste es un fenómeno temporal o un patrón a largo plazo tras haber adoptado la dolarización.

Gráfico 3

La evolución de los conflictos sociales (1984-2003, mensualmente)



Fuente: Observatorio de Conflictos, CAAP (basado en *El Comercio y El Universo*).

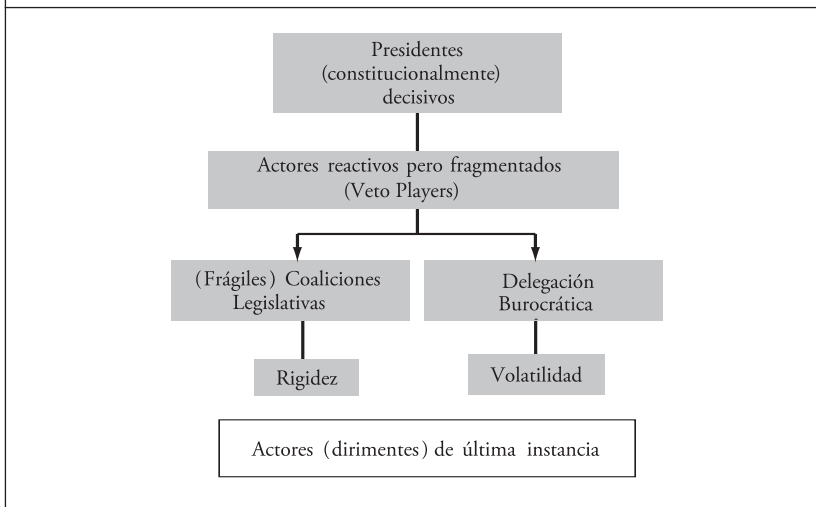
El proceso de formulación de políticas en el Ecuador

La proliferación y polarización de actores políticos ha sido el factor más influyente en la formación de políticas públicas en el Ecuador. La multiplicidad de actores políticos en Ecuador es el resultado de marcadas diferencias regionales y étnicas de la población, pero el efecto multiplicador es ampliado gracias a un sistema electoral altamente permisivo que ha facilitado la participación política de dichos sectores. La constante fragmentación de actores ha sido un problema que ha inspirado múltiples esfuerzos de reforma institucional, sin que las nuevas instituciones hayan logrado reducir la presencia de veto players.

En teoría, la presencia de múltiples actores con poder de veto produce efectos ambiguos sobre la probabilidad de adoptar nuevas políticas (Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga, 2003). El escenario más común ha sido una tendencia hacia el bloqueo institucional debido a los altos costos de transacción que conlleva establecer acuerdos políticos con múltiples actores legislativos para adoptar e implementar reformas. Por otro lado, una mayor fragmentación política incrementa el número de posibles combinaciones de actores que son necesarios para aprobar reformas. Mientras más bajo sea el umbral de votación requerido para aprobar una política (mayoría absoluta, simple o relativa) habrá un mayor número de “coaliciones mínimas ganadoras” posibles.

La fragmentación como característica fundamental del sistema político ecuatoriano ha marcado diferentes estrategias y alternativas de negociación entre los principales actores políticos. El siguiente diagrama ilustra cuatro etapas en la formulación de políticas, producto de la interacción entre los múltiples actores políticos –formales e informales– y las instituciones políticas o reglas del juego existentes:

Diagrama 1 - La formulación de políticas públicas en el Ecuador



- La presencia de un Ejecutivo con enormes prerrogativas constitucionales para fijar la agenda política y adoptar reformas de manera unilateral, o para proteger sus preferencias de políticas a pesar de la oposición legislativa.
- La recurrente formación de alianzas y coaliciones políticas entre un Ejecutivo que ofrece importantes recursos económicos y políticos a sus potenciales aliados, y los legisladores que negocian, a través de sus líderes de partido, importantes concesiones y beneficios clientelares para sus grupos de interés. Dada la frágil naturaleza de los incentivos de cooperación, las alianzas políticas suelen ser de corta duración y sobre intercambios específicos, no programáticos.
- Como una vía alterna al proceso legislativo, el Ejecutivo ha optado por la delegación de poder político a una tecnocracia calificada, para tomar decisiones técnicas en áreas especializadas, al margen de influencias políticas y sin necesidad de formar amplios consensos. La desconexión política le ha permitido al Ejecutivo tomar decisiones en un plazo relativamente corto, pero la estabilidad de dichas reformas ha estado sujeta a la supervivencia misma de los políticos que las adoptaron.

- La proliferación de actores dirimientes, que tienen un poder para ejercer un poder de veto de última instancia. Dichos actores tienen la capacidad legal o de facto para detener e incluso revertir decisiones adoptadas por los actores políticos formales durante el proceso de formulación de políticas (2 ó 3). En algunos casos, dichos actores han jugado un papel crítico para amenazar la estabilidad misma del régimen.

A continuación se analizan en detalle cada uno de estos escenarios:

Presidentes fuertes, coaliciones frágiles

La conformación de coaliciones de gobierno con múltiples actores requiere de excepcionales habilidades de negociación. Por un lado, los presidentes disponen de amplios recursos políticos y económicos para fijar la agenda de políticas y recompensar la colaboración de sus posibles socios legislativos. Por otro lado, la posibilidad de cooperar con el gobierno está asociada con los niveles de popularidad del Presidente, de manera que la ventana de cooperación se reduce si los beneficios esperados de la cooperación son menores que la mala reputación electoral de ser identificado como “gobiernista”. En esta sección se propone que el efecto combinado de múltiples actores con horizontes de corto plazo explica en parte el frecuente bloqueo legislativo y la consiguiente rigidez en la aprobación de políticas.

Los presidentes en el Ecuador representan una interesante paradoja de gobierno, pues por un lado la constitución les otorga grandes poderes para fijar la agenda de políticas y dominar una buena parte del proceso legislativo, pero no tienen en cambio, el necesario apoyo político en el Congreso para aprobar e implementar sus propuestas de reforma (Grindle y Thoumi, 1993). Estos presidentes políticamente débiles han usado múltiples incentivos y amenazas (*treats and threats*) para inducir la cooperación política o eludir a la oposición (Mejía Acosta, 2004).

En primer lugar, los presidentes ecuatorianos han usado su poder constitucional para emitir leyes de urgencia en materia económica que obligan a los legisladores a reaccionar dentro de un período de 30 días

para aceptar, cambiar o negar el proyecto de ley. En el caso de inacción legislativa el proyecto de ley en materia económica se convierte automáticamente en ley (CP, Art. 155). Los presidentes disponen de prerrogativas adicionales para usar su poder de veto parcial o total como una herramienta para confrontar la oposición del Congreso e insistir en sus propuestas de políticas, o para proteger el status quo. Un veto presidencial puede ser revertido únicamente con una mayoría calificada de dos tercios en el Congreso. Tras la reforma constitucional de 1998, los presidentes adquirieron *de facto* la facultad de cambiar la legislación originalmente emitida como decretos ejecutivos, aumentando, por lo tanto su poder para fijar la agenda política frente al Congreso. Simultáneamente, la Constitución impuso algunas limitaciones en el uso de decretos para evitar que el presidente mande al Congreso más de un decreto a la vez.

Cuadro 5 - Patrones de aprobación de leyes y funcionamiento legislativo en Ecuador (1979-2006)

Periodo	Proyectos del ejecutivo [%]	Proyectos de urgencia económica [%]	Proyectos / decretos iniciados cada año	Duración promedio de la coalición (meses)	Tasa de cambio de gabinetes ^a	Tasa de cambio de partidos ^b
1979-1995	0,35	0,68	9.3/3.2	19.2	0,52	0,12
1996-2006 ^c	0,38	0,64	6.3/5.9	12	0,58	0,09
Total/Promedio	0,36	0,66	12.6/12.3	15.6	0,54	0,11
a Datos de gabinetes disponibles a 2003 b Datos de partidos disponibles a 2002 Fuente: Mejía Acosta y Polga Hecimovich (2010, forthcoming)						

Contrario a las expectativas de la reforma política, los presidentes en el Ecuador no se convirtieron en mejores legisladores pese a que ganaron mayores atribuciones constitucionales después de 1998. Una revisión de la actividad legislativa en este período sugiere que la adopción de mayores poderes presidenciales para imponer su agenda no necesariamente aumentó sus probabilidades de éxito legislativo. De hecho, la tasa de éxito de los proyectos urgentes en materia económica disminuyó ligeramente de 68 por ciento entre 1979 y 1996 a 64 por ciento entre 1997 y 2006.

En el mismo período, la tasa de éxito de las leyes ordinarias enviadas por el gobierno aumentaron ligeramente de 35 por ciento a 38 por ciento (Mejía Acosta y Polga Hecimovich, 2010, forthcoming). Los datos también sugieren que después de 1998 los presidentes se volvieron más estratégicos en su interacción con el Congreso, a juzgar por su habilidad para anticipar las preferencias legislativas y evitar mayores derrotas. El patrón sugiere que los presidentes utilizaron sus poderes formales para emitir decretos y vetos como amenazas para inducir la negociación con los partidos legislativos pero los poderes constitucionales *per se* fueron menos influyentes sin el correspondiente apoyo político en el Congreso. La siguiente sección explica con mayor detalle la lógica detrás de la conformación de coaliciones legislativas en favor del gobierno.

Los incentivos para formar coaliciones

Los presidentes ecuatorianos disponen de un amplio rango de instrumentos constitucionales y mecanismos no constitucionales para promover la cooperación legislativa y avanzar su agenda política. Además de los poderes legislativos ya mencionados, los presidentes tienen la facultad de designar o remover a los miembros del gabinete, gobernadores provinciales y algunos cargos diplomáticos; pueden conceder perdones judiciales, autorizar contratos con el estado y, hasta 1995, podían hacer uso discrecional de asignaciones extrapresupuestarias. La asignación de medios de pago de carácter individualista y discrecional en forma de proyectos particularistas o clientelares (*pork*), tiende a prevalecer sobre la negociación de acuerdos programáticos y transparentes sobre acuerdos ideológicos o distribución de cargos ministeriales. Como se explicó anteriormente, los líderes de los partidos juegan un papel protagónico en la conformación de coaliciones legislativas. Los líderes de partido juegan un doble papel para simplificar y facilitar la negociación entre un presidente que necesita el apoyo de múltiples legisladores individuales, y los diputados que buscan satisfacer las demandas particularistas de sus electores.

De esta manera, los líderes de partidos facilitan los acuerdos “al por mayor” entre el gobierno y los diputados. Contrariamente a lo que se

espera del Congreso ecuatoriano, como se mostró en la sección anterior, los diputados individuales no proponen un mayor número de proyectos de ley de carácter distributivo o particularista (*pork*), sino que delegan esta función a sus propios líderes quienes están mejor posicionados para negociar directamente con el Presidente (Mejía Acosta, 2009). Así, se negocian “contratos colectivos” por los cuales los partidos que cooperan con el gobierno obtienen concesiones especiales, cargos burocráticos en gobiernos nacionales o sub nacionales y otras recompensas selectivas que favorecen a los diputados, sus familiares y socios políticos. A cambio, los líderes se comprometen a reforzar la unidad legislativa, al menos por un tiempo, en favor de la agenda del Presidente.

Si bien los estilos de liderazgo varían ampliamente de un partido político a otro, la lógica del líder como intermediario se repite en todos los casos. En el caso del PSC, la autoridad incuestionable de su líder Febres Cordero garantizó en múltiples ocasiones, un apoyo legislativo firme para la agenda del gobierno en turno. A cambio, el partido logró acuerdos de cooperación que permitieron avanzar los intereses regionales y de sus grupos específicos de interés. Por ejemplo, durante la primera fase del gobierno de Mahuad, el PSC prestó apoyo para adoptar pequeñas reformas fiscales a cambio de paralizar reformas aduaneras (una fuente de clientelismo para sus bastiones electorales en la Costa) y detener otras reformas bancarias (que hubieran afectado a empresarios que apoyaban al PSC). Otros partidos, como el PRE, prestaron apoyo legislativo a cambio de un paquete de beneficios más variado que incluía participación en el gabinete de gobierno, concesiones políticas, y la aprobación de proyectos de ley que beneficien a sus electores. Los partidos de izquierda, como la Izquierda Democrática o la Democracia Popular, estuvieron dispuestos a apoyar reformas fiscales específicas (i.e. impuestos a automóviles de lujo) siempre y cuando los ingresos generados estuvieran pre asignados a favor de los gobiernos municipales, en los cuales tenían una representación importante. Otros partidos de izquierda más radicales, como Pachakutik o el MPD, estuvieron más interesados en intercambiar votos legislativos específicos a cambio de obtener concesiones que favorezcan los intereses de los grupos que éstos representaban: grupos indígenas y algunos sindicatos en el sector educativo respectivamente.

La duración de las coaliciones

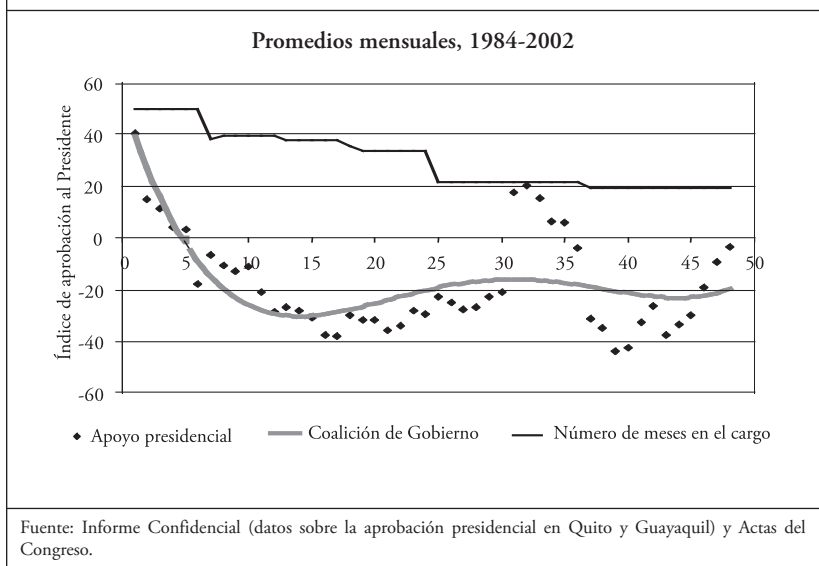
Los líderes de los partidos políticos median acuerdos entre el Presidente y las bases de los partidos, otorgando votos confiables para el primero y distribuyendo beneficios para los segundos. No obstante, y a diferencia de otros países donde se practica el presidencialismo de coalición, en el Ecuador los partidos buscan protegerse constantemente de la negativa reputación que implica colaborar con la agenda del gobierno. Esto es particularmente problemático si los partidos sienten que el fracaso de las políticas de gobierno puede afectar el desempeño electoral del partido en la próxima elección. De manera irónica, este temor al fracaso futuro se convierte en una profecía que se cumple por sí misma en cuanto se bloquea la formación de coaliciones y producen inmovilidad legislativa. La ausencia de un horizonte de largo plazo para el Presidente –debido que hasta 2008 no podía buscar la reelección presidencial– y la ausencia de mecanismos institucionales para facilitar los intercambios políticos erosionan los incentivos de cooperación política y reducen la credibilidad de los compromisos.

Tradicionalmente en el Ecuador, la percepción de inmovilidad legislativa o bloqueo se ha traducido en una reducción de las tasas de popularidad tanto del Presidente como de los diputados, lo cual incide a su vez en la reducción de los incentivos de cooperación con el gobierno. El siguiente gráfico compara la evolución de las tasas de aprobación de la gestión del Presidente (promedios mensuales en Quito y Guayaquil) y el tamaño de la coalición de gobierno en el Congreso entre el período 1984 y 2002.²⁷ La existencia de una coalición de gobierno se define como el bloque legislativo que designa al presidente del Congreso al comienzo de cada año legislativo (en el mes de agosto).²⁸

27 El incremento en las tasas de aprobación del Presidente que se observan entre los meses 31-36 es en buena parte resultado del aumento a 76 por ciento en la aprobación del presidente Durán Ballén en febrero de 1995. Sin embargo, aún excluyendo el gobierno de Durán Ballén, las tasas típicas de aprobación aumentaron de -27 por ciento en el mes 27 a +2 por ciento en el mes 36, para caer nuevamente a -46 por ciento en el mes 39.

28 Cuando el partido de gobierno no está incluido dentro de los partidos que votaron para elegir al presidente del Congreso, la codificación asume que el presidente no tiene aliados legislativos formales más allá de su propio partido.

Gráfico 4 - Evolución de las tasas de aprobación del Presidente y las coaliciones del Ejecutivo en el Congreso durante el período presidencial



La evidencia empírica sugiere que los partidos generalmente tienen una mejor disposición para hacer acuerdos formales o tácitos de cooperación con el gobierno durante los seis primeros meses de “luna de miel”, mientras los presidentes todavía disfrutaban de tasas de popularidad favorables. Cuando las tasas netas de popularidad se vuelven negativas, el costo reputacional de un partido de votar a favor del Presidente exceden los beneficios esperados de la cooperación. A partir de este punto, las coaliciones de gobierno adoptan a menudo la forma de alianzas clandestinas o coaliciones fantasma, en virtud de las cuales se producen acuerdos *ad hoc* o “coincidencias políticas” entre el gobierno y partidos de diversas afiliaciones, en tanto que partidos y presidentes niegan cualquier compromiso programático o de largo plazo con el proyecto de gobierno (Mejía Acosta, 2009). La ausencia de registros de votaciones en el Congreso ecuatoriano facilita la existencia de este doble discurso por el que se critica al gobierno en público pero se vota con el presidente a puerta cerrada. La asombrosa

continuidad de este mecanismo informal de conformación de coaliciones se verifica en el hecho que diferentes presidentes y diputados de distintas tendencias ideológicas y partidos políticos establecieron acuerdos fantasma desde el retorno a la democracia a finales de los años setenta (Burbano de Lara y Rowland García, 1998; Grindle y Thoumi, 1993; Mills, 1984). Con frecuencia, dichos acuerdos legislativos fueron disfrazados bajo una nube de declarada oposición al Presidente con el propósito de proyectar una imagen de castidad política o independencia frente a otros partidos y votantes potenciales.

Conformación de coaliciones y éxito legislativo

Con el fin de examinar algunos de los supuestos presentados sobre el proceso de formulación y aprobación de políticas, a continuación se reporta el análisis empírico de los 5.904 proyectos de ley presentados entre 1979 (comienzo del gobierno de Roldós) hasta 2003 (final del gobierno de Noboa). La base de datos contiene 476 proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo, 5.161 proyectos de ley propuestos por miembros del Congreso, 58 proyectos de ley propuestos por otras instituciones y 209 proyectos de ley de origen desconocido. Dado que no se tiene la información necesaria para atribuir autoría a dichos proyectos, se ha optado por descartar del análisis a estos últimos 267 casos.

Para cada proyecto de ley se codificaron variables relacionadas al contexto institucional y a la naturaleza o materia misma de la política propuesta. Entre las variables que explican los determinantes institucionales, se incluyó un grupo de variables dicotómicas (*dummies*) para capturar: si el Ejecutivo introdujo el proyecto de ley como urgente; si la aprobación de la propuesta necesitaba mayoría absoluta de dos tercios (en el caso de reformas constitucionales o leyes orgánicas); si el proyecto fue propuesto después de la reforma constitucional de 1998 (cuando el Ejecutivo obtuvo mayores poderes legislativos), y si se permitió a los diputados candidatar para la reelección durante el período en cuestión. Además, se introdujo una serie de variables de control para reflejar el ambiente político dominante durante el año legislativo (agosto-julio) en el que se propuso el

proyecto de ley. Estas variables incluyen el tamaño (porcentaje de curules) del partido presidencial y de la coalición en el Congreso, la distancia ideológica entre el Presidente y el diputado promedio (medida como la distancia entre la ubicación izquierda-derecha del Presidente y la posición promedio izquierda-derecha del Congreso usando la escala de cinco puntos de Coppedge, 1998), y el porcentaje de diputados que se cambiaron de partido en el transcurso del año. Finalmente, incluimos una variable para captar la duración del período legislativo para los diputados provinciales (entre dos y cinco años), y el número de días del gobierno en el poder cuando se propuso la ley.

Para caracterizar la variación correspondiente al contenido de los proyectos presentados, se usó un conjunto de variables dicotómicas (*dummies*) para codificar a los proyectos de ley según su naturaleza distributiva, redistributiva o regulatoria, y sobre el alcance territorial de la política propuesta, dependiendo si la población beneficiada es de carácter individual, municipal, sector público o privado, regional, y nacional. La codificación se hizo en función de los títulos contenidos en los proyectos de ley de acuerdo con tipologías propuestas por Lowi (1964) y detalladas en Taylor-Robinson y Diaz (1999). Adicionalmente, se codificaron los proyectos de acuerdo a temas u objetivos específicos de los proyectos: propuestas para aumentar salarios, propuestas para aumentar impuestos y propuestas para crear nuevas municipalidades o cantones (previamente identificadas como una forma disfrazada de generar políticas distributivas (Araujo, 1998: 153-156).

El cuadro 6 presenta los resultados del análisis. La ecuación 6.1 modela la probabilidad de que un proyecto de ley sea propuesto por el Ejecutivo (y no por el Congreso, la categoría base). La evidencia sugiere que el Presidente tiene mayor probabilidad de que sus proyectos de ley sean aprobados cuando la coalición legislativa es más grande; un incremento del 10 por ciento en el tamaño de la coalición presidencial aumenta en un 17 por ciento las probabilidades de aprobación de un proyecto auspiciado por el Presidente. Los proyectos de ley también tienen una mayor probabilidad de aprobación cuando hay un mayor número de desafiliaciones partidarias o cambios de camiseta, puesto que la mayor parte de cambios de camiseta provienen de partidos de oposición que se unen al campo de

gobierno.²⁹ Un incremento del 10 por ciento en los diputados desafiliados aumenta la posibilidad de aprobación de un proyecto en un 73 por ciento. No hay evidencia definitiva para demostrar que el Presidente tiende a introducir más proyectos de ley hacia el final de su mandato, pero en todo caso, el tamaño de la coalición presidencial tiende a disminuir hacia el final del mandato presidencial.³⁰ Finalmente, el análisis empírico sugiere que el Presidente tiende a iniciar proyectos relacionados con incremento de salarios, impuestos y expansión del sector público, en tanto que el Congreso tiende a iniciar proyectos de ley de tipo distributivos, individuales, municipales, regionales y para beneficiar al sector privado.

El modelo 6.2 refleja las posibilidades de que los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo se conviertan en leyes. En general, los resultados indican que los poderes formales del Presidente para fijar la agenda política juegan un rol decisivo durante la etapa de aprobación. La habilidad del Presidente para lograr que sus proyectos de ley sean aprobados aumenta gracias a su poder para iniciar legislación económica con carácter urgente. Manteniendo todas las variables constantes, la probabilidad de que un proyecto de ley considerado como urgente sea aprobado es del 78 por ciento.³¹ En cuanto a su capacidad de negociación legislativa, es interesante notar que si bien una gran coalición legislativa le da al Presidente mayor confianza para iniciar un mayor número de proyectos, el tamaño de la coalición en sí misma no es suficiente para garantizar su aprobación. Es necesario también que las preferencias ideológicas del diputado promedio de dicha coalición sean también cercanas a la posición ideológica del Presidente.

El modelo 6.3 analiza la probabilidad de éxito de los proyectos de ley que son presentados por el Congreso. La probabilidad de aprobación de proyectos iniciados en el Congreso disminuye en la medida en que au-

29 El signo del coeficiente para cambio de partido fue inestable en las diferentes especificaciones del modelo por lo que debe ser interpretado con cautela.

30 La correlación entre los días de existencia del gobierno y el tamaño de la coalición es -0.52 (significativo a un nivel de 0.001).

31 Las probabilidades de que los proyectos de ley del Presidente, tanto urgentes como ordinarios, sean aprobados, aumentó en 439 por ciento después de 1998. Sin embargo, esta cifra debe ser interpretada con cautela ya que la probabilidad real depende de los valores de otras variables independientes.

menta el tamaño del partido del Presidente. Por cada aumento del 10 por ciento en el tamaño del partido del Presidente, la probabilidad de aprobación de las leyes propuestas por el Congreso disminuye en 9 por ciento, lo cual sugiere la predominancia del Ejecutivo en la agenda de políticas. De igual manera, la probabilidad de aprobar un proyecto iniciado en el Congreso disminuye conforme se acerca el fin del período presidencial. Después de las reformas constitucionales de 1998, el Congreso ha recuperado en parte su protagonismo legislativo, toda vez que se extendió también la duración de las sesiones ordinarias. Conforme con las predicciones de la teoría de agentes con poder de veto, se verifica que la probabilidad de que un proyecto de ley iniciado por un diputado se apruebe se reduce en un 50 por ciento cuando la regla de aprobación es por mayoría absoluta (2/3). La probabilidad de aprobación se reduce en 45 por ciento cuando se trata de un proyecto redistributivo, y en 85 por ciento cuando el proyecto busca elevar impuestos. El Congreso es doblemente proclive a aprobar legislación que favorezca objetivos particularistas (i.e., individuales, regionales) que legislación que favorezca intereses nacionales, y es 4.6 veces más proclive a aprobar legislación que busca crear cantones, con lo cual se verifica en parte la hipótesis de que la cantonización ha sido una manera disfrazada de aprobar legislación particularista. Por último, la reelección de los diputados parece aumentar la capacidad del Congreso para aprobar sus proyectos de ley, puesto que facilita la consolidación de liderazgos legislativos y favorece la credibilidad de los intercambios políticos en el mediano plazo (*logrolling*).

La delegación burocrática

En las áreas políticas donde la toma de decisiones requiere de una mayor experiencia técnica o de una respuesta rápida por parte de los formuladores de las políticas, el proceso de formulación de políticas ha sido delegado tradicionalmente a la tecnocracia. De hecho, en tres áreas claves (supervisión técnica, planificación y política monetaria), el rol burocrático en la formulación de políticas ha sido generalmente regulado a través de

Cuadro 6 Iniciativa y aprobación de leyes (regresión logística)						
Predictores	6.1. Iniciativas del Ejecutivo		Aprobación de leyes propuestas por			
	Coef.	S.E.	6.2. Ejecutivo		6.3. Congreso	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
Variables Institucionales						
Ley urgente			0.58 **	(0.28)		
Después de 1998	-0.09	(0.38)	3.78 ***	(0.94)	0.84 **	(0.33)
Ley necesita 2/3	-0.60 **	(0.25)	-0.39	(0.57)	-0.70 ***	(0.24)
Tamaño del partido presidencial	-0.01	(0.00)	-0.02	(0.01)	-0.01 **	(0.00)
Tamaño de la coalición presidencial	0.02 ***	(0.00)	-0.01	(0.01)	0.00	(0.00)
Distancia ideológica	0.00	(0.00)	-0.03 ***	(0.01)	0.00	(0.00)
Cambio de partido (año)	0.05 ***	(0.01)	-0.01	(0.02)	0.00	(0.01)
Días del gobierno	0.00 *	(0.00)	0.00	(0.00)	0.00 ***	(0.00)
Duración del período legislativo	0.00	(0.08)	-1.12 ***	(0.22)	-0.45 ***	(0.08)
Reelección legislativa	-0.23	(0.20)	0.26	(0.43)	0.95 ***	(0.15)
Contenidos de las políticas						
Proyectos de ley distributiva	-0.59 ***	(0.17)	0.05	(0.37)	-0.09	(0.11)
Proyectos de ley redistributiva	-0.45	(0.53)	6.37	(22.26)	-0.60 *	(0.35)
Proyectos de carácter individual	-2.39 ***	(0.46)	0.21	(0.95)	0.73 ***	(0.14)
Proyectos de carácter municipal	-1.67 ***	(0.31)	0.19	(0.64)	0.05	(0.15)
Proyectos del sector público	0.24 *	(0.13)	-0.18	(0.27)	-0.15	(0.13)
Proyectos del sector privado	-0.56 ***	(0.17)	0.51	(0.42)	-0.13	(0.14)
Proyectos regionales	-1.71 ***	(0.29)	0.67	(0.59)	0.28 **	(0.13)
Proyectos para aumentar salarios	1.29 **	(0.53)	-5.85	(22.25)	-0.13	(0.77)
Proyectos para subir impuestos	1.71 ***	(0.33)	0.49	(0.72)	-1.91 *	(1.01)
Proyectos para crear cantones	-1.25	(0.77)	6.64	(15.74)	1.54 ***	(0.20)
Constante	-2.92 ***	(0.31)	2.83 ***	(0.79)	-1.25 ***	(0.27)
R ² Nagelkerke	.162		.292		.112	
N	5631		476		5155	
<p>Coefficientes de regresión logística (errores Standard). La VD en el modelo 6.1 es la presentación de proyectos de ley por parte del Ejecutivo (por oposición al Congreso). La VD en los modelos 6.2 y 6.3 es que la propuesta fue aprobada y promulgada como ley. La categoría de base para los contenidos de políticas son las propuestas de regulatorias de carácter nacional (que no buscan el aumento de impuestos o de salarios).</p> <p>* significativo a nivel de ,1; ** a nivel de ,05; *** a nivel de ,01.</p>						

normas legales y constitucionales existentes, haciendo de la delegación un rasgo formal del proceso de formulación de políticas.

Específicamente, la Constitución de 1945 (Art. 139) otorgó estatus constitucional a la Superintendencia de Bancos (creada en 1927),³² y la de 1967 (Arts. 232-34) estableció que la Superintendencia de Compañías supervise las actividades empresariales y la composición de los accionistas. A comienzos de 1990, el Congreso creó la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Asamblea Constituyente de 1998 introdujo una sección más amplia en el tema de superintendencias (Arts. 222 y 223), en las que otorga a todas ellas el mismo estatus constitucional.

Con relación a la planificación, la Constitución de 1946 (Arts. 79-80) estableció el Consejo Nacional de Economía como el órgano encargado de guiar la política económica.³³ El Consejo fue más tarde eliminado en la Constitución de 1967, la que en su lugar reconoce el papel de la Junta Nacional de Planificación –creada a mediados de 1950– y ordena la elaboración de planes económicos multianuales obligatorios (Arts. 94-96, 235), los que en la práctica tuvieron pocas oportunidades de implementación (Bromley, 1977: 68-72). El siguiente organismo de planificación, establecido en la Constitución de 1978, fue el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE); un organismo de once miembros dirigido por el vicepresidente y encargado de “fijar las políticas económicas y sociales generales del Estado, y elaborar los respectivos planes de desarrollo que serán aprobados por el Presidente antes de su ejecución” (Art. 89). El CONADE comenzó a perder fuerza hacia mediados de 1990 conforme el Ejecutivo jugó un papel cada vez mayor en la planificación del desarrollo. Este cambio se formalizó en la Constitución de 1998, cuando el poder ejecutivo fue puesto al mando de un “sistema nacional de planificación” vagamente definido (Arts. 254-255) y sin atribuciones específicas.

32 La Constitución de 1929 ya estableció que el Superintendente de Bancos fuera nominado por el Presidente y elegido por el Congreso, pero el rol de esta agencia no fue “constitucionalizado” hasta 1945.

33 Entre otras funciones, el Consejo tenía que dar su aprobación técnica a todos los decretos presidenciales que se refirieran a medidas económicas de emergencia, y, por tanto, tenía algún potencial para actuar como un agente con poder de veto.

Pese a que el Banco Central del Ecuador (BCE) se creó en 1927, la política monetaria permaneció durante las cuatro décadas siguientes –desde un perspectiva legal– como una atribución exclusiva del Congreso (por ejemplo, Art. 34.6 de la Constitución de 1945). Sin embargo, reflejando los cambios en el rol del BCE después de la Segunda Guerra Mundial, la Constitución de 1967 otorgó a la Junta Monetaria poderes para “determinar la política monetaria nacional” y encargó al BCE su implementación (Art. 105). La Constitución de 1978 reforzó el rol de estas instituciones y otorgó al Ejecutivo control exclusivo sobre la política cambiaria, la que será analizada en la sección 7 (Arts. 54-55). En contraste, la Constitución de 1998 introdujo por primera vez una sección detallada con el objetivo de defender la independencia del BCE (Arts. 261-265). La nueva estructura del BCE redujo el poder del Ejecutivo en las áreas de política monetaria y cambiaria. La creación de estos “dominios reservados” complicó la coordinación entre el presidente y el BCE, y, en el contexto de la crisis bancaria de 1999, condujo finalmente a críticas en contra del proceso de decisión tecnocrática. Este nuevo rasgo del proceso de formulación de políticas duró menos de dos años antes de que el proceso de dolarización privara al BCE de su rol como actor decisivo.

Una revisión histórica sugiere que generalmente estas agencias fueron creadas después de una crisis de políticas públicas, una nueva tendencia intelectual, o una combinación de ambas. A continuación, dichas iniciativas buscaron afianzarse en el marco legal para influir de manera formal y autónoma sobre el proceso de formulación de políticas. Por su parte, los legisladores aceptaron estas iniciativas para dar mayor autonomía al proceso, en parte porque carecían de la capacidad técnica para influir en la gestión de áreas de carácter técnico, y en parte porque probablemente querían evitar la responsabilidad y los riesgos que conlleva la administración de sectores técnicos que tendrían amplias repercusiones de tipo macroeconómico.

La formación y consolidación de estos actores burocráticos en el gobierno ciertamente abrió un nuevo mecanismo en el proceso de formulación de políticas, que podía actuar de manera técnica y decisiva para sobrepasar a los vetos institucionales impuestos en el legislativo. En la práctica, la habilidad del Presidente para introducir políticas a través de

agencias burocráticas especializadas ha variado de manera considerable en función de áreas específicas de políticas y de coyunturas históricas específicas. Históricamente, el Ejecutivo ha ejercido mayor control sobre el BCE y las agencias de planificación que sobre las superintendencias. Hasta antes de la reforma constitucional que dio autonomía al BCE, el Presidente generalmente nombraba directamente al gerente del BCE, y mantenía una influencia importante sobre el CONADE donde controlaba a seis de sus once miembros (el presidente nombraba cuatro ministros del gabinete, además del vicepresidente y del presidente de la Junta Monetaria). Además, la Constitución establecía que las decisiones y disposiciones del CONADE tendrían carácter obligatorio para los ministros y demás funcionarios de estado.

En comparación con el BCE o el CONADE, las superintendencias (de bancos, de compañías, de telecomunicaciones) han sido tradicionalmente consideradas como un diferente tipo de “animal” burocrático, con mayor autonomía del gobierno puesto que el Presidente sólo puede nominar a los superintendentes, pero éstos son finalmente elegidos por el Congreso. Su falta de independencia del poder legislativo hasta 1998 ha generado mucha controversia en cuanto al contenido de sus resoluciones. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos fue duramente criticada por su papel relativamente pasivo de frente a la crisis financiera de 1999, y la Superintendencia de Telecomunicaciones fue igualmente criticada por reflejar y hacer prevalecer intereses políticos en el proceso de liberalización del mercado de las telecomunicaciones.

En este contexto entonces, la delegación burocrática ha representado un mecanismo estratégico adicional diseñado por el Ejecutivo para confrontar el problema de la formación de las políticas públicas. Si bien las agencias especializadas han generado e implementado mayores opciones de políticas, al mismo tiempo su estabilidad ha dependido de la estabilidad de los actores que las respaldan. Si se observan cambios frecuentes de estos actores decisivos, se observará una mayor volatilidad en las políticas adoptadas. Por su parte, el Ejecutivo ha hecho un uso siempre estratégico de estas agencias para avanzar sus preferencias de política. Por ejemplo, el Ejecutivo ha procurado hacer una “separación (implícita) de propósitos” entre sus propios objetivos políticos y las necesidades y demandas técni-

cas de una burocracia altamente calificada.³⁴ En segundo lugar, la delegación del proceso de formulación a la burocracia no ha impedido la participación e influencia de algunos grupos de interés en la toma de decisiones. Este inevitable sesgo político ha contribuido a su vez que algunas decisiones políticas hayan logrado privilegiar intereses que favorecen a grupos de influencia privados.³⁵ Finalmente, esta supuesta autonomía no ha impedido al Congreso ejercer su poder de veto para detener o revertir decisiones técnicas. En repetidas ocasiones, el Congreso ha iniciado procedimientos legales como por ejemplo enjuiciamientos políticos (*impeachments*) para pedirles una rendición de cuentas a los ministros del gabinete; o reformas legales para eliminar o redefinir las funciones y privilegios asignados a las agencias burocráticas.

Los actores de última instancia

Los actores con poder de veto de última instancia son actores que influyen de manera formal o informal el proceso de formulación de políticas, ya sea para bloquear, demorar o revertir la implementación de reformas políticas. Existe un amplio rango de actores institucionales y no institucionales que pueden ejercer un impacto directo en el proceso de formulación de políticas en el Ecuador, como por ejemplo las cámaras de producción y comercio, las autoridades de gobiernos locales, los medios de comunicación, los militares, etc. Para mantener una síntesis analítica, en esta sección se analizan únicamente las funciones desempeñadas por el Tribunal Constitucional (TC), y por los movimientos sociales y el movimiento indígena.

El TC fue creado a finales de 1990 como una última instancia de revisión jurídica. Durante su existencia, el TC ha mostrado un consistente patrón de “activismo selectivo” en su toma de decisiones, puesto que tien-

34 Por ejemplo, puede darse el caso de que mantener “un plan nacional puede evitar deliberadamente incluir una carretera o un plan de riego en particular porque tal proyecto no corresponde a una prioridad nacional. Sin embargo, al visitar el área respectiva, el presidente oye las peticiones locales y concede la ejecución del proyecto” confirmando así su objetivo político (Bromley, 1977: 71).

35 Por ejemplo, los representantes de la banca tuvieron una participación directa en la Junta Monetaria hasta 1998, y representantes de los sindicatos, las cámaras y las universidades tuvieron puestos asignados constitucionalmente en el CONADE.

de a privilegiar la discusión de demandas iniciadas por partidos políticos, movimientos sociales y grupos de interés específicos. El tema de si las resoluciones adoptadas por el TC tienden a reflejar intereses políticos es una pregunta de reciente investigación empírica (Basabe, 2009). De manera más anecdótica, la demanda constitucional iniciada por algunos partidos de oposición en contra del presidente Mahuad en 1999 por el congelamiento ilegal de los depósitos bancarios, ofrece una pequeña ventana sobre la negociación política y sus implicaciones de política derivados de los dictámenes del TC.

En el contexto de una triple crisis bancaria, financiera y fiscal causada por la caída de los precios internacionales de petróleo y el efecto de contagio de la crisis financiera de Asia, el gobierno del presidente Jamil Mahuad decidió adoptar algunas medidas de ajuste con el propósito de generar ingresos adicionales y ajustar el desbalance fiscal en 1999 (De la Torre, García-Saltos y Mascaró, 2001; Jácome, 2004). La oposición legislativa liderada por el PSC negó la propuesta del gobierno de aumentar el IVA de 10 por ciento a 15 por ciento, y la decisión de aumentar los precios de la gasolina. En un ambiente de creciente conflicto social y la evidente incapacidad del gobierno para controlarlo, se diseminaron rumores de un posible colapso del sistema bancario. Con el fin de prevenir una devaluación masiva de la moneda nacional, el sucre, y la posibilidad de un colapso del sistema bancario, el gobierno impuso un feriado bancario de cinco días para prevenir una salida de capitales. El 15 de marzo de 1999 finalmente, el presidente Mahuad declaró el congelamiento de los depósitos por un año en un esfuerzo por prevenir un mayor desastre bancario (De la Torre, García-Saltos y Mascaró, 2001: 26).³⁶

Como respuesta, Fernando Aspiazu, líder del principal banco afectado por el congelamiento bancario (Banco del Progreso), junto con los líderes del opositor PSC, organizaron una protesta pública para “rechazar los ataques del gobierno central contra los bancos de Guayaquil”.³⁷

En los meses siguientes, algunos diputados y depositantes presentaron demandas constitucionales al TC para impedir y revertir dicho congela-

36 El congelamiento afectó a alrededor del 79 por ciento del total de depósitos: depósitos en sucres en cuentas de ahorros, todos los depósitos en moneda extranjera y todos los depósitos a plazo.

37 *Diario Hoy*, 23 de marzo de 1999.

miento.³⁸ El 8 de noviembre la tercera sala del TC votó unánimemente para aceptar la validez de las demandas bajo el argumento que el Estado no podía confiscar activos individuales o actuar contra la propiedad privada. La decisión de “descongelar” los depósitos bancarios minó directamente la posición del Ejecutivo y añadió más presión sobre las ya complicadas finanzas gubernamentales. Al final, el gobierno de Mahuad no duró lo suficiente para cumplir el mandato del TC sobre la devolución de los depósitos, puesto que el presidente fue separado de su cargo por un levantamiento civil-militar en enero de 2000.

Este ejemplo ilustra el poderoso papel del TC para dirimir –y quizás tomar parte– sobre un conflicto entre distintas facciones políticas tomando una decisión que puede cambiar instantáneamente el balance de poderes entre diferentes agentes del estado. El ejemplo también sugiere el importante papel que juegan los actores que no ostentan un cargo de elección popular (en este caso los indígenas y los militares), pero que pueden ser y son decisivos para detener e incluso revertir el curso de acción de una política.

Los patrones de conflicto social no dejan de tener relación con los conflictos políticos presentes en el escenario nacional, incluso a veces pueden ser una expresión de tales conflictos en arenas alternativas tales como la regional o municipal (Sánchez-Parga, 1998). Esto se ilustra con las protestas sociales que llevaron al derrocamiento de los presidentes Bucaram en 1997 y Mahuad en el 2000.

Los movimientos sociales en general e indígenas en particular han tenido un papel protagónico en el desenlace de la crisis política que terminó con el gobierno de Abdalá Bucaram en Febrero de 1997. El presidente Bucaram había heredado una frágil situación económica en agosto de 1996, con una inflación anual alrededor de 24 por ciento, una tasa de crecimiento del 2 por ciento y una proyección para destinar al menos el 45 por ciento del presupuesto del año siguiente en servicio de la deuda externa. El rápido deterioro de la situación económica, las propuestas de ajuste del presidente Bucaram y algunos casos de corrupción reportados en su

38 Incluyendo el presidente del Congreso, Juan José Pons el 11 de marzo, Fernando Rosero (PRE) el 6 de abril, Víctor Granda (PSE) el 8 de abril y Jaime Nebot (PSC) el 7 de julio.

gobierno, generaron un mayor descontento entre líderes indígenas, sindicatos y de otros movimientos sociales. El 5 y 6 de febrero de 1997, se reporta que más de un millón de personas marcharon hacia el Congreso, donde los manifestantes demandaron el juicio político al Presidente. La presencia masiva de este actor en las calles ejerció una presión importante para exigir al Congreso una salida al problema. Como resultado, una simple mayoría opositora declaró “mentalmente incapaz” para gobernar al presidente Bucaram, y nombró al presidente del Congreso, Fabián Alarcón, como presidente interino (Pérez-Liñán, 2007).³⁹

Estos actores “dirimientes” no electos, volvieron a jugar un papel protagónico tres años más tarde, cuando una alianza entre líderes indígenas y militares se tomó las instalaciones del Congreso para exigir la salida inmediata del presidente Mahuad en Enero de 2000.⁴⁰ La protesta reflejaba la inconformidad de dichos sectores con el presidente por su mal manejo de la crisis económica y por su incapacidad política para adoptar los necesarios ajustes. El 21 de enero de 2000, el grupo rebelde conducido por el Coronel del Ejército Lucio Gutiérrez se apoderó del edificio del Congreso y depuso al Presidente de la República. Días más tarde, el Congreso confirió el mandato del país al vicepresidente Gustavo Noboa.

Como resultado, los actores dirimientes jugaron un papel fundamental para detener y revertir algunas de las políticas iniciadas por Mahuad, generando así una mayor volatilidad e incertidumbre de las políticas. Por otro lado, la presión de distintos sectores productivos para realizar un ajuste que fuera creíble en medio de una crisis económica, provocó la adopción de una política de máxima rigidez. Así, la dolarización de la eco-

39 El presidente Bucaram rechazó la decisión calificándola como golpe de Estado y se exilió en Panamá. Su programa de convertibilidad fue rápidamente olvidado.

40 Cuando el presidente Jamil Mahuad tomó posesión de su cargo en 1998, la situación heredada por Bucaram continuaba deteriorándose. La inflación bordeaba el 36 por ciento, el crecimiento era nulo y el sucre había perdido más de 70 por ciento de su valor en 24 meses. Las condiciones empeoraron el año siguiente cuando el gobierno gravó con un impuesto a todas las transacciones financieras y adoptó una política de garantías ilimitadas a los depósitos. “El Banco Central perdió cerca de 30 por ciento de sus reservas y los depósitos monetarios cayeron 24 por ciento a los 30 días de que la ley fuera aprobada” (Arteta y Hurtado, 2002: 21). En medio del colapso económico descrito arriba, que incluyó el colapso del tipo de cambio, el congelamiento de las cuentas bancarias y una moratoria de la deuda externa, el presidente Jamil Mahuad propuso finalmente un plan de dolarización total.

nomía en el año 2000 se puede entender como una dramática respuesta de un Ejecutivo débil, para resolver su problema de credibilidad, pero generó un subsecuente problema de rigidez en tanto que se eliminó la política monetaria como alternativa de ajuste económico. Ambas respuestas de política, volatilidad o rigidez, ilustran en extremos distintos la dificultad y las implicaciones de no poder sostener acuerdos de largo plazo en el contexto ecuatoriano.

La calidad de las políticas públicas en el Ecuador

Una de las premisas fundamentales de este estudio es que el proceso de formulación de políticas tiene un impacto directo sobre la calidad de las políticas públicas. Las secciones anteriores demostraron en gran detalle el modo en que las instituciones políticas afectaron la formulación misma de las políticas públicas. Las reglas electorales y del sistema de partidos contribuyeron a la proliferación de actores con poder de veto en una sociedad caracterizada por una gran diversidad regional, étnica y política. Otras reglas institucionales como las elecciones legislativas intermedias y las restricciones a la reelección presidencial y legislativa, redujeron los incentivos de los actores para acumular experiencia en la formulación de políticas y afectaron la posibilidad de formar acuerdos políticos intertemporales de largo plazo entre los actores. La –inevitable– presencia de múltiples *veto players* afectó el rango de estrategias disponibles al Ejecutivo para formular y adoptar políticas. La sección anterior discutió dos posibles caminos. El Presidente pudo iniciar los proyectos de ley a través de la vía legislativa convencional, usando un conjunto de incentivos y amenazas (*treats and threats*) para avanzar su agenda de políticas. Estas estrategias incluyeron desde la formación de coaliciones con múltiples partidos, hasta el uso intenso de sus prerrogativas constitucionales para iniciar legislación urgente o hacer efectivo su poder de veto. Una segunda alternativa para avanzar la agenda del Ejecutivo fue la delegación burocrática, mecanismo por el cual el presidente delegó considerable poder de decisión a un grupo de actores influyentes (ministros, directores de agencias de planificación, directores de Banco Central, etc.) para que se tomen decisiones al

margen de y protegidos de la influencia política de los partidos. El análisis anterior sugiere que la primera vía generó una mayor rigidez e ineficiencia de las políticas públicas en tanto éstas tenían que ser negociadas con múltiples actores; la segunda vía en cambio aumentó efectivamente la capacidad de decisión del Ejecutivo, pero sin un respaldo político que garantice la supervivencia política de los decisores, este equilibrio fue inestable. En este escenario, las políticas adoptadas fueron volátiles.

En esta sección se profundiza el análisis sobre la calidad de las políticas y se explora empíricamente las características de las mismas en el Ecuador.

El proceso legislativo y la rigidez de las políticas

En un contexto democrático, la aprobación de políticas en la arena legislativa es convencionalmente la etapa más representativa del proceso de formación de políticas públicas. Cabe recordar que en el Congreso están representados los más diversos actores de las regiones, tendencias políticas y grupos sociales del país, quienes fueron electos para legislar en función de las preferencias de sus electores. Sin embargo en el Ecuador, la discusión y aprobación de políticas en el Congreso ha conllevado una serie de obstáculos relacionados con la fragmentación y polarización de los legisladores. Entre 1979 y 2006, ningún Presidente en el Ecuador ha logrado tener una mayoría de partido en el Congreso, de lo que se deduce que la formación de alianzas con partidos de oposición en Ecuador ha sido la regla sin excepción.

Para avanzar sus propuestas de gobierno, los presidentes han hecho uso unilateral de sus prerrogativas legales para iniciar legislación calificada como urgente o para vetar proyectos adversos a sus preferencias de políticas. Junto a estas estrategias constitucionales, el Presidente también ha buscado negociar acuerdos políticos “coyunturales” con distintos partidos para la aprobación de su agenda de gobierno. Como se discutió anteriormente, los presidentes han hecho un uso intenso y estratégico de ambos tipos de estrategias, sin poder completamente romper el candado de la oposición legislativa. Por un lado, y a través del tiempo, los presi-

dentes han fortalecido gradualmente sus poderes para legislar unilateralmente, de manera que la Constitución de 1998 aumentó el poder del veto presidencial, permitiendo inclusive que el presidente vete —de facto— las enmiendas legislativas hechas a sus decretos. Pese a estos poderes legislativos adicionales, el impacto de las prerrogativas presidenciales sobre la aprobación de leyes estuvo condicionado al apoyo simultáneo de una coalición legislativa.

En cuanto a la estrategia de acordar coaliciones con la oposición, éstas también tuvieron un impacto moderado en el proceso de formación de políticas. Con frecuencia, el Presidente y los legisladores desarrollaron mecanismos informales para entablar intercambios políticos de mutuo beneficio. A lo largo del tiempo, el Ejecutivo ha tenido discrecionalidad para distribuir cargos ministeriales, hacer concesiones de políticas y conceder compensaciones particulares a la oposición a cambio de obtener los votos de apoyo para aprobar sus iniciativas legislativas. Si bien los presidentes privilegiaron negociaciones con los líderes de partidos políticos a fin de reducir los costos de transacción legislativa, la incertidumbre en las carreras políticas de los diputados erosionaron la durabilidad de las coaliciones de gobierno. Al final del día, la formación de coaliciones fantasma ofreció un mecanismo barato y funcional para vencer obstáculos institucionales a la formación de coaliciones, pero no fue suficiente para resolver el problema de la fragmentación legislativa y la tendencia hacia el inmovilismo en la aprobación de las políticas. Así, el proceso de formulación de políticas a través de la vía legislativa resultó ser altamente ineficiente y conflictivo. Ni el uso de prerrogativas unilaterales ni la formación de coaliciones clandestinas evitaron la necesidad de negociar múltiples reformas para obtener cambios concretos en las políticas públicas.

La discusión de políticas fiscales en el Congreso ofrecen un buen ejemplo para comprender los patrones de rigidez política. La mayor parte de los presidentes enfrentaron una fuerte oposición legislativa para aprobar reformas tributarias estructurales que incrementaran los impuestos a la renta o al valor agregado. Sin embargo, el Ejecutivo logró conformar mayorías advenedizas para aprobar “impuestos especiales” que sirvan para cubrir desbalances fiscales específicos. Por ejemplo, el gobierno logró los votos necesarios para imponer por una sola vez un impuesto a los vehícu-

los de lujo con el fin de equilibrar parcialmente la brecha fiscal que dejó el conflicto armado con el Perú en 1995. Una concesión similar negoció el presidente Mahuad con el opositor PSC para adoptar un impuesto del 1 por ciento a las transacciones mercantiles (ICC) en 1998. El ICC buscaba cubrir una brecha del presupuesto del año siguiente, pero también evitó la discusión de una reforma tributaria más estructural. No obstante, estas “soluciones rápidas” produjeron grandes distorsiones en la economía ecuatoriana en el mediano plazo (Jácome, 2004). En el área de gastos, los presidentes tuvieron capacidades limitadas para corregir el gasto público porque más de 90% del presupuesto nacional estaba pre asignado. Dada esta rigidez, se diseñaron diversos mecanismos alternativos con el fin de incrementar el poder discrecional del presidente para distribuir el gasto público entre potenciales aliados políticos (Araujo, 1998). Un ejemplo de ello es la utilización de leyes regulatorias para distribuir pagos a los socios de las coaliciones.

Delegación a la burocracia: adaptabilidad y volatilidad de las políticas

La transferencia de autoridad a una agencia burocrática resuelve el problema de la acción colectiva de una manera hobbesiana: los legisladores que tienen poco interés o conocimiento sobre los complicados procesos regulatorios en una determinada área de políticas, entregan su responsabilidad a un “agente decisivo” cuya decisión es suficiente para producir cambio en dichas políticas. El poder otorgado a este actor burocrático le permite una mayor capacidad de decisión política. En caso de un shock exógeno, esta burocracia tiene la autoridad para ajustar las políticas existentes de manera adecuada, eludiendo la injerencia de los actores con poder de veto y evitando el bloqueo institucional.

Una mayor capacidad decisoria es necesaria pero no suficiente para facilitar el proceso de formulación de políticas. La clave radica en quien controla la agenda de la agencia burocrática a través del nombramiento de sus principales funcionarios. Los legisladores pueden “diseñar” una agencia de manera que ellos puedan controlar el proceso de formulación de políticas, ya sea colocando a la agencia bajo la influencia del Ejecutivo o

legislativo, o sea que den a la agencia un cierto grado de autonomía. Si la agencia depende de una autoridad política, la dirección de las políticas puede variar de acuerdo con los ciclos electorales o la composición de cada gobierno. En este contexto, entregar una mayor capacidad de decisión a una agencia que depende de actores políticos puede generar una mayor volatilidad de las políticas.

Cuando los legisladores otorgan a la burocracia altos niveles de independencia, dos consecuencias pueden resultar en el mediano plazo. Si la agencia tiene una alta capacidad técnica y se orienta hacia la provisión de bienes públicos, su capacidad decisoria puede facilitar un patrón deseable de adaptabilidad política. Si la agencia tiene una baja capacidad técnica, el resultado puede ser una nueva forma de volatilidad aun si la agencia tiene una vocación para servir el bienestar público. Los burócratas experimentarían con políticas universalistas, pero las probabilidades de éxito serían muy bajas; ante un supuesto fracaso, los burócratas buscarían adoptar nuevos instrumentos de políticas o insistirían en nuevos programas para implementar la política fallida. Si por el contrario, la agencia está menos orientada hacia bien público, el proceso de formulación de políticas públicas puede detenerse y congelar la adopción de nuevas políticas (rigidez). Toda vez que los burócratas establecen su posición ideal con respecto a las políticas públicas, es muy difícil que la burocracia acepte ajustar sus expectativas futuras, aun frente a la presencia de shocks exógenos.

Pese a la falta de evidencia empírica con respecto al desempeño de la burocracia en el Ecuador, los casos de la política cambiaria y tributaria discutidos en las siguientes secciones ilustran bien el problema de los incentivos de la burocracia. Hasta el año 1998, los grupos de interés económico y regional controlaban prácticamente la toma de decisiones al interior de la Junta Monetaria. El directorio de la Junta era directamente nombrado por el Presidente al margen de cualquier consulta con un partido político. Esta estructura llevó a la volatilidad de la política cambiaria en 1980, seguida de un período más estable en la década de los noventa. Este período de estabilidad coincidió también con una mejora en la autonomía operacional y en la capacidad técnica del Banco Central. Si bien la Constitución de 1998 reemplazó a la Junta Monetaria por una Junta Directiva independiente, el experimento fue de corta duración puesto que

el gobierno decidió dolarizar la economía en el año 2000. Al mismo tiempo, el gobierno de Jamil Mahuad decidió asignar el cobro de impuestos a una agencia burocrática con capacidad técnica y autonomía política: el Servicio de Rentas Internas (SRI). Los resultados de este experimento se discuten más adelante.

Estudio de caso 1: Política fiscal

El análisis de las políticas fiscales ilustra los efectos de dos escenarios alternativos durante el proceso de formulación de políticas. Hemos planteado la hipótesis de que la formulación de políticas iniciadas en el Congreso tiende a producir respuestas rígidas o inadecuadas a shocks exógenos, mientras que la delegación de autoridad a una agencia burocrática con importante poder de decisión puede producir cambios drásticos en las políticas pero estas decisiones no son necesariamente estables y pueden generar mayor volatilidad de las políticas en el mediano plazo. Las políticas fiscales, a diferencia de las políticas cambiarias, se discuten generalmente al interior del legislativo, donde se contraponen los diferentes intereses y fuerzas antagónicas de múltiples actores con poder de veto. El resultado es un fuerte sesgo hacia la rigidez del proceso y la prevalencia del status quo. Pese a los extensos poderes constitucionales del Ejecutivo para influir sobre el proceso presupuestario, los presidentes han tenido poco éxito para corregir los desbalances fiscales en el Ecuador. Los intentos de reforma para aumentar los ingresos tributarios han sido con frecuencia bloqueados o recortados en sus ambiciones por mayorías legislativas opuestas al Presidente. Para compensar por la falta de reformas de peso, los presidentes han formado coaliciones políticas de coyuntura para la aprobación de reformas parciales. En todo caso, los ingresos adicionales generados por estas reformas tributarias instantáneas fueron insuficientes para compensar el costo gubernamental de conformar dichas coaliciones.

Los presidentes también tuvieron una limitada capacidad para reducir el peso del gasto público, dado que cerca del 85 por ciento del presupuesto de gastos estaba pre asignado en el Ecuador y los fondos discrecionales se usaron para asegurar el apoyo político de la oposición. La rigidez del

proceso de formulación de políticas se hizo más evidente cuando fuertes impactos externos causaron desequilibrios profundos e inmediatos al frágil desempeño fiscal. Específicamente, el Ecuador enfrentó conflictos armados con Perú en 1981 y 1995, inundaciones en la Costa en 1983 y 1997, sequías en 1995, terremotos en 1987 y súbitos cambios en los ingresos petroleros (sea debido a la rotura del oleoducto en 1987 y 1999 o a la drástica caída de los precios internacionales del crudo en 1986 y 1999).

La alternativa de reforma fiscal para los presidentes fue el adoptar medidas de manera unilateral y sorpresiva (paquetazos), ya sea para aumentar los precios de los bienes y servicios públicos, o para reducir los subsidios gubernamentales y el gasto público. Dada la ausencia de mecanismos de consulta o negociación política, estas iniciativas de reforma generaron la oposición de los partidos políticos y protestas de ciudadanos en las calles. En algunos casos, los paquetazos fueron retirados y las políticas revertidas, confirmando así un ciclo más de volatilidad política. No fue sino hasta la creación de una autoridad tributaria autónoma (el SRI) en 1997 que los presidentes lograron romper el inmovilismo en materia tributaria (*status quo*) y aumentaron considerablemente el cobro de impuestos, especialmente después del año 2000.

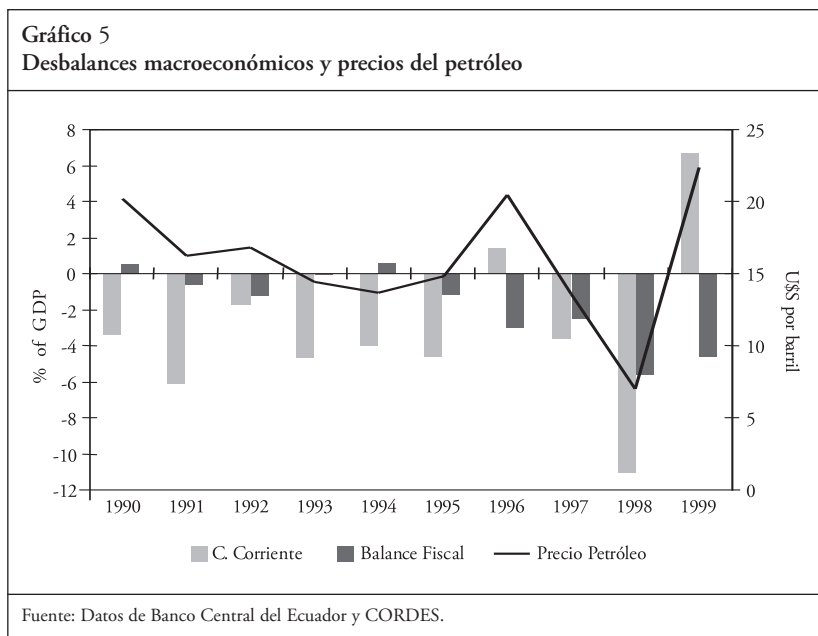
La siguiente sección explica la naturaleza vulnerable de los balance fiscales en el Ecuador frente a los shocks exógenos —especialmente si estos afectan el flujo de los ingresos petroleros. La sección describe el proceso de formulación de políticas fiscales, incluyendo una descripción del contexto institucional (i.e., las reglas del juego) así como una descripción de los principales actores y sus incentivos políticos para la cooperación. La siguiente sección describe las características externas de las políticas fiscales. El análisis empírico se enfoca en explicar: medidas destinadas a aumentar ingresos (tales como el aumento del precio de la gasolina o del costo de la electricidad o de otros servicios básicos) o a reducir el gasto gubernamental (mediante el congelamiento de salarios, recortes en los programas de gasto social o la eliminación de subsidios para productos básicos como el gas doméstico); y leyes que buscan promover un gasto fiscal responsable, prevenir el déficit en el gasto gubernamental, expandir y reformar los mecanismos de recaudación de ingresos y crear fondos de estabilización a partir de ingresos petroleros, por ejemplo.

Vulnerabilidad macroeconómica a los choques exógenos

Un precepto básico de las finanzas públicas es que la política fiscal debe ser contracíclica o permanecer esencialmente neutral frente al ciclo de negocios. En fuerte contraste con esta expectativa, la política fiscal en América Latina tiende a ser altamente procíclica (Gaving *et al.*, 1996; Talvi y Végh, 2005). Por un lado, el acceso de América Latina a los mercados internacionales de capital es esporádico y de costo elevado. Por otro lado, la mayoría de los gobiernos tiende a subir (bajar) las tasas impositivas durante las recesiones (expansiones) e incrementar (reducir) el consumo gubernamental en los tiempos buenos (malos).

El Ecuador es un caso clásico de políticas procíclicas. Como parte de la tendencia general que benefició a todos los países de América Latina, los flujos de capital externo hacia el Ecuador se incrementaron a inicios de los años noventa. La estabilidad macroeconómica y la normalización de las relaciones del país con la comunidad financiera internacional jugaron también un rol clave para atraer al capital extranjero. Sin embargo, desde 1995 y siguiendo una serie de acontecimientos exógenos (sobre todo las hostilidades con Perú, la inestabilidad política interna y el efecto “tequila” de la crisis financiera), el Ecuador experimentó la paralización y reversión de los ingresos de capital. La respuesta procíclica de la política fiscal llevó a fluctuaciones en el consumo y la producción, lo que provocó inestabilidad financiera y con el tiempo llevó al país a un período de estancamiento económico. La volatilidad de los resultados macroeconómicos aumentó aún más por la dependencia del Ecuador frente a las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo. Como lo muestra el Gráfico 5, los ingresos gubernamentales experimentaron una alta volatilidad y tendieron a la baja durante la segunda mitad de 1990. Con ingresos por exportaciones petroleras que representaban aproximadamente del 25 al 30 por ciento de los ingresos totales, esta gran proporción influyó en la volatilidad de los flujos de los ingresos gubernamentales (Jácome, 2004). Como se discutirá más adelante, mientras las condiciones externas se deterioraban el proceso de formulación de políticas del Ecuador generó serios obstáculos para efectuar los ajustes necesarios. Como resultado, el marco institucional creó las condiciones que contri-

buyeron de manera decisiva a la crisis financiera de finales de los años noventa.



El proceso de formulación de políticas fiscales

- El contexto institucional de las políticas fiscales

Desde el retorno a la democracia, todos los presidentes –con la excepción del presidente Roldós (1979-1981)– han puesto en ejecución paquetes de medidas de austeridad para ayudar a financiar la brecha fiscal. Estas medidas buscaban incrementar los ingresos o rebajar el gasto gubernamental y fueron generalmente adoptadas como un tratamiento de choque a comienzo de sus períodos.

Cada gobierno buscó imponer límites legales al nivel de los déficits fiscales durante la elaboración de la proforma presupuestaria. Formalmente, la iniciativa presupuestaria en el Ecuador pertenece al Ejecutivo. En particular, el proceso de la elaboración de la proforma está básicamente en manos del Ministro de Finanzas, cuya autoridad en temas presupuestarios es considerablemente mayor que la de otros ministros cuya función es gastar los recursos. En términos del proceso de negociación entre los poderes del estado, el Ejecutivo ejerce una influencia preponderante: en caso de que el presupuesto sea rechazado por el Congreso, el presupuesto del año anterior regirá para las agencias descentralizadas y la proforma presupuestaria regirá para el gobierno central. Más aún, el marco normativo para la elaboración del presupuesto en el Ecuador incluye disposiciones legales que obligan a que todo nuevo gasto tenga su respectivo financiamiento: el Congreso sólo puede proponer reformas que no incrementen el déficit o el gasto, a no ser que lo apruebe el gobierno. Finalmente, el Ejecutivo retiene la facultad legal para recortar unilateralmente el gasto en el caso en que los ingresos sean menores a lo proyectado, incluso después de aprobado el presupuesto. Sin embargo, no hay límites para el endeudamiento si se produce una caída en los ingresos, y por otra parte el gobierno central frecuentemente asume deudas (y también deudas no garantizadas) originalmente contraídas por otras agencias públicas.

-El funcionamiento del proceso de formulación de políticas fiscales:
El sesgo hacia la inmovilidad

Las instituciones presupuestarias del Ecuador fueron diseñadas (en teoría) para impedir un gasto público deficitario al otorgar mayor autoridad de decisión al presidente y al Ministro de Finanzas. La Constitución de 1998 reconoce a los presidentes la facultad exclusiva para iniciar el proceso presupuestario, y el Congreso tiene 90 días para modificarlo y aprobarlo en un único debate (Art. 258). En caso de inactividad legislativa, el presupuesto del Presidente entra en vigencia. Los presidentes ecuatorianos también tienen autoridad para emitir decretos ejecutivos (a través de proyectos urgentes de ley en materia económica) y para ejercer un poder condicional para fijar la agenda a través del uso del veto parcial (especialmente

después de 1998) que sólo puede ser contrarrestado por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros del Congreso. La creciente utilización de los poderes para fijar la agenda incrementó también la capacidad del Presidente para formular las políticas, sin embargo, estas reformas al proceso presupuestario resultaron insuficientes para solucionar el problema de la brecha fiscal.

A pesar de los notables poderes presidenciales, la incapacidad del presidente para producir reformas fiscales se explica en gran medida por el escenario de “parálisis legislativa” descrito anteriormente. El Presidente propone la legislación y la oposición legislativa la rechaza sin ser capaz de adoptar sus propias políticas, con lo que la política refleja un fuerte sesgo hacia la inmovilidad (*status quo*) (Cheibub, Ptzeworski y Saiegh, 2004). La oposición legislativa al ajuste fiscal se entiende mejor a la luz de las motivaciones electorales de los legisladores. Como se ejemplificó anteriormente, el permisivo sistema electoral de representación proporcional (RP) favorece la sobrerrepresentación de las áreas rurales. En promedio, casi la mitad de los diputados elegidos al Congreso entre 1979 y 1996 provino de pequeños distritos (M 3), mientras menos de 15 por ciento de los legisladores fue elegido en distritos nacionales. Según Samuels y Snyder, el Ecuador es uno de los países con una representación legislativa peor equilibrada en América Latina (2001). La eliminación de los diputados nacionales en 1998 junto con la adopción de listas abiertas con representación proporcional reforzó la naturaleza regional del Congreso ecuatoriano. Como se discutió en las secciones 3 y 4, el enfoque primordialmente electoral de los líderes de los partidos genera pocos incentivos para la adopción de reformas fiscales, especialmente cuando perciben que los votantes insatisfechos pueden castigar a su partido en la siguiente elección.

Características de las políticas fiscales

Esta sección ilustra los intentos de sucesivos gobiernos por generar ingresos adicionales y recortar los gastos gubernamentales para enfrentar los recurrentes y adversos choques externos. De acuerdo con Jácome, desde 1980, los sucesivos presidentes “iniciaron políticas de ajuste fiscal que

Recuadro 1 La Reforma Tributaria del 2001

Durante los primeros meses del 2001, el presidente Gustavo Noboa presentó al Congreso un paquete de reformas fiscales requeridas por el FMI para compensar el déficit de \$600 millones existente en el presupuesto anual. La propuesta, originalmente presentada como una ley económica de urgencia a finales de los noventas, tenía dos componentes principales: a) aumentar el IVA de 12 a 15%, eliminar una serie de 40 impuestos más pequeños y reducir el impuesto a la renta, y b) permitir la absorción de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) por el directorio del Servicio de Rentas Internas (SRI), para disminuir la evasión impositiva en las importaciones. Con excepción de un grupo legislativo compuesto por legisladores independientes (MIN), la reforma propuesta tenía pocas posibilidades de éxito en un Congreso donde el propio Noboa carecía de representación partidista propia. Durante el proceso de negociación, los funcionarios del gobierno consideraron el otorgar algunos incentivos políticos para pasar la reforma, incluyendo concesiones particularistas, transferencias presupuestarias a municipalidades, la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos y la ejecución de reformas administrativas.⁴¹

Sin embargo, las negociaciones resultaron infructuosas y una super mayoría legislativa de 86 votos negó la reforma propuesta por el gobierno. El 31 de marzo, Noboa usó su poder de veto para bloquear parcialmente las reformas hechas por el Congreso, forzándolo así a buscar una mayoría de dos tercios para insistir en su posición si quería triunfar. Una semana después la moción de insistencia obtuvo seis votos menos de los necesarios, con lo cual la propuesta presidencial se convirtió en ley. Crónicas de prensa acusaron a funcionarios gubernamentales de comprar los votos de aquellos actores claves a cambio de premios particularistas, que incluían obras públicas, préstamos rápidos por parte del gobierno y distribución de cargos a familias y allegados.⁴² Jefes partidistas disgustados presentaron una moción de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, el cual, unas semanas más tarde, se pronunció a favor de la mayoría del Congreso, invalidando de esta manera el intento de reforma fiscal.

41 El Ministro de Finanzas ofreció a los legisladores un incremento parcial del IVA a 14 por ciento (en lugar de 15 por ciento), prometiendo reasignar los dos puntos adicionales del IVA a las municipalidades y gobiernos locales, y ofreció realizar algunas reformas administrativas para mejorar el cobro de impuestos en las aduanas en lugar de insistir en su absorción por parte del SRI.

42 Diputados como Fulton Serrano (PRE, El Oro) negociaron la gobernación de su provincia para su hijo y el puesto de Ministro de Salud para otro pariente suyo. Otros pagos por la cooperación fueron puestos diplomáticos, gobiernos locales y cargos gubernamentales en provincias. "Noboa se apoya en cuotas políticas", *El Comercio*, Quito, 8 de julio de 2001.

fueron normalmente seguidas de períodos de relajamiento en el gasto”, hundiendo al país en un ciclo vicioso de reformas insuficientes (Jácome, 2004: 7).

Este juicio es una buena caracterización de los rasgos externos de las políticas fiscales en el Ecuador. El balance entre estabilidad y cambio en las políticas ha sido manejado de diferentes maneras según los patrones de respuesta a los choques arriba mencionados adoptaron diversas estructuras: rígidas y particularistas; adaptables y volátiles; y, firmes.

Rigidez y orientación particularista de las políticas

Durante la mayor parte de los años ochenta y entrando en los años noventa, la estructura de ingresos en el Ecuador fue altamente dependiente de los ingresos petroleros tanto por las exportaciones como por el consumo local. En algunos años, los ingresos petroleros representaron el 50 por ciento e incluso el 70 por ciento del total de los ingresos gubernamentales. Los ingresos no petroleros, de otro lado, no podían compensar la creciente presión generada por el declive de los ingresos petroleros en la balanza fiscal. Ello a pesar de algunos intentos de reforma a mediados de la década de los años noventa. Desde un punto de vista comparado, el Ecuador es un país lento en la implementación de reformas cuando se lo juzga por las reformas tributarias adoptadas en el resto de la región (Lora, 1997). En general, las reformas fueron menos sensibles a los choques externos y estuvieron, a menudo, a la cola de la tendencia regional.

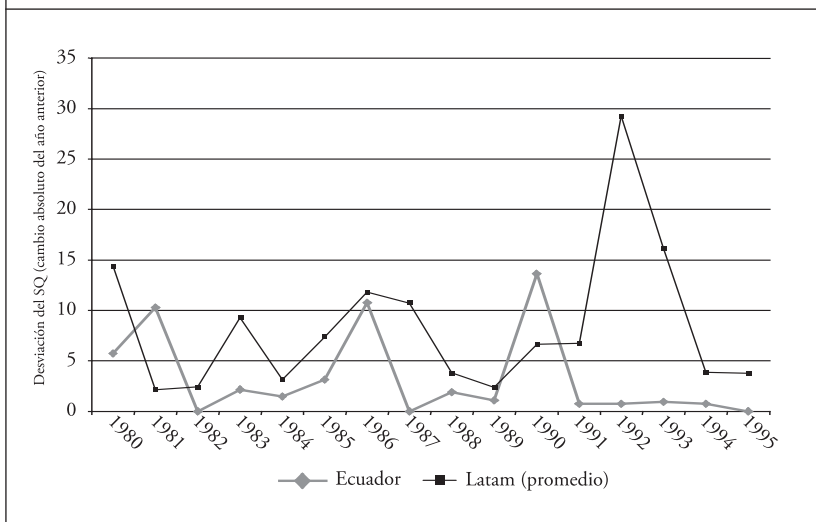
Para sustentar empíricamente esta afirmación, tomamos el índice de reforma fiscal para 17 países de América Latina entre 1979 y 1999 (Lora y Panizza, 2002; Lora, 1997; Morley, Machado y Pettinato, 1999), pero en vez de enfocarnos en el valor numérico *per se* del índice, buscamos identificar los cambios a lo largo del tiempo en estos valores para los diferentes países.⁴³ Así, por ejemplo, si el índice permanece sin cambios de un año a

43 El Índice Compuesto de Reforma Estructural en América Latina va de 0 a 1 y contiene mediciones sobre los esfuerzos de liberalización en cinco áreas: mercados laborales, mercados financieros, comercio, privatización e ingresos fiscales. La tasa marginal máxima de impuestos sobre los ingresos de las empresas y de las personas, la tasa del IVA y la eficiencia del IVA (tasa

otro, esto puede tomarse como una señal de estabilidad de la política a menos que haya un choque exógeno importante, en cuyo caso el índice refleja rigidez en la política. También tomamos en cuenta la magnitud absoluta de aquellos cambios (no estamos interesados aquí en su dirección).

El gráfico ilustra los esfuerzos de reforma fiscal del Ecuador comparados con los de otros países de América Latina. El eje vertical representa el cambio porcentual con respecto al índice del año previo (en términos absolutos). Como muestra el gráfico, la política tributaria en el Ecuador no experimentó muchos cambios en el período posterior a 1991, a pesar del incremento constante de los déficits fiscales y de la caída de los precios del petróleo a inicios de 1990. Esto lo interpretamos como una señal de rigidez de la política en el contexto de choques exógenos.

Gráfico 6 - Pautas del cambio de la política fiscal en el Ecuador
Cambio porcentual en el Índice de Reforma Fiscal, 1986-1999



Fuente: elaboración de los autores a base de datos proporcionados por Eduardo Lora.

del IVA/ingresos por este impuesto expresados como porcentaje del PIB). Una medida de la eficiencia expresa la cobertura o neutralidad del IVA así como la eficiencia del gobierno en cobrar el impuesto (Morley, Machado y Pettinato, 1999: 11). Agradecemos a Eduardo Lora por compartir este conjunto de datos con nosotros.

Mientras la generación de nuevos ingresos mediante reformas tributarias convencionales resultó difícil, la reducción del gasto público también mostró una tendencia hacia la rigidez. Los gastos preasignados, los salarios (los cuales son una suerte de conquistas políticas puesto que son muy complicados de reducir), las pensiones y el pago de intereses hicieron muy difícil el ajuste fiscal. Más aún, la ausencia de reformas creó un efecto perverso de inercia por el cual el gasto público tendió a subir. En particular, los aumentos en los salarios del sector público y los pagos de intereses de la deuda pública fueron responsables del rápido aumento de los gastos gubernamentales (Araujo, 1998; Jácome, 2004). Entre 1993 y 1996, por ejemplo, los gastos corrientes llegaron a cerca del 79 por ciento del total del gasto público; el monto de salarios representó 38 por ciento y los pagos de intereses de la deuda otro 21 por ciento (Araujo, 1998: 114). Además, el gasto corriente era altamente vulnerable al comportamiento del tipo de cambio, dado que la mayor parte de la deuda pública estaba denominada en dólares.

El Congreso ecuatoriano jugó un rol clave en el aumento del gasto público, al aprobar leyes de gasto no financiadas a pesar del mandato constitucional que buscaba impedir esta práctica (Araujo, 1998). De acuerdo con Araujo, la intervención legislativa en el proceso presupuestario aumentó hasta en 10 por ciento los gastos proyectados. Incluso después que la reforma constitucional de 1994 abolió la capacidad del Congreso de alterar las asignaciones presupuestarias, los diputados encontraron maneras alternativas para introducir partidas presupuestarias que permitían un gasto discrecional y clientelar en forma de transferencias especiales, partidas extrapresupuestarias y asignaciones globales. Además, Araujo (1998) ofrece una descripción detallada de cómo el proceso legislativo reforzó la orientación privada de las políticas fiscales. Su estudio describe el rol del Congreso al aprobar leyes que buscaban beneficiar a grupos de interés, regiones y sectores económicos específicos. Fijándose en las leyes que fueron aprobadas por el Congreso en el período legislativo 1995-96, Araujo encontró que 48 por ciento de las leyes generaban nuevos gastos (1998: 152). Estas leyes incluían la creación de nuevos cantones, pensiones vitalicias, creación de nuevos proyectos e instituciones, obras públicas, condonación de deudas, compensaciones gubernamentales y otras.

Preasignar los ingresos fue una estrategia común diseñada para proteger las asignaciones presupuestarias de presiones políticas mientras se concedían asignaciones inter temporales de recursos a miembros de la coalición. Según Jácome, del total de los ingresos se pre asignó más de 50 por ciento a lo largo de la década de 1990 (2004: 8). La mayoría de las pre asignaciones estaban establecidas a nivel constitucional, por ejemplo, la asignación en 1979 del 30 por ciento de los ingresos fiscales para la educación o la asignación de 15 por ciento de los ingresos para los gobiernos locales a fines de los años noventa. No sólo que esta práctica limitó parte del poder de negociación del Ejecutivo, sino que el estatus constitucional de los gastos pre asignados funcionó como un escudo para defender esas conquistas de la presión política futura. Dado que se necesita una mayoría legislativa de dos tercios para realizar una reforma constitucional, las preasignaciones presupuestarias fueron en el futuro muy difíciles de cambiar.

Sin embargo, este mecanismo reforzó la rigidez de los instrumentos fiscales. La preasignación reflejó el poderoso poder de negociación de grupos de interés tales como las Fuerzas Armadas, los sindicatos públicos y los gobiernos locales en un momento determinado, y estaba enfocada prioritariamente a la redistribución de los ingresos petroleros. La estrategia de escudar así las asignaciones presupuestarias se volvió contraproducente principalmente por dos razones. Primero, porque, como se discutió previamente, las coaliciones legislativas en el Ecuador tienden a ser muy efímeras, de tal manera que el uso de pagos de largo plazo para asegurar apoyos “puntuales” era altamente ineficiente. Segundo, porque dada su dependencia de los recursos petroleros, los gastos preasignados agravaron los problemas de la política procíclica y volátil subrayados al comienzo de esta sección.

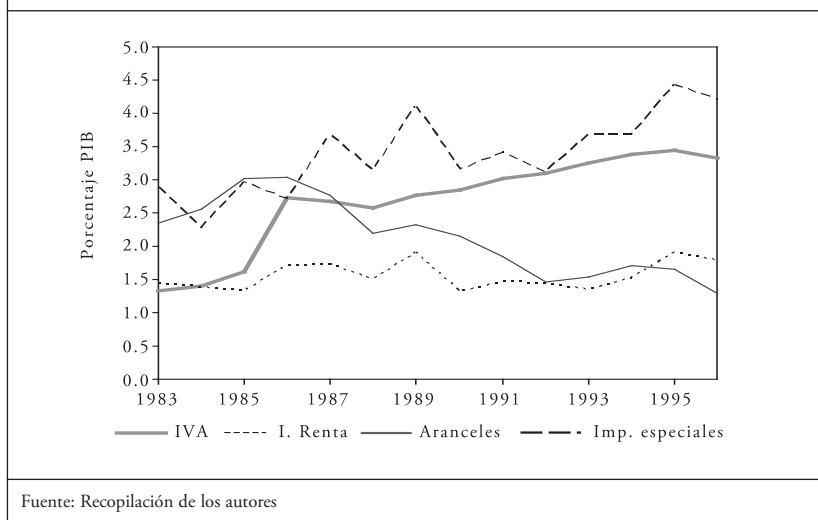
Adaptabilidad y volatilidad

Como se mencionó anteriormente, la presencia de múltiples actores legislativos que operan con horizontes de corto plazo generó obstáculos importantes para aprobar las reformas fiscales y crear ingresos adicionales.

Esto fue especialmente cierto con relación a las reformas que buscaban afectar a electorados políticos más amplios, tales como la aprobación de impuestos al ingreso o al consumo, mientras la probabilidad de aprobar legislación fiscal aumentaba cuando ésta creaba impuestos ad hoc o de corto plazo que afectaban a grupos bien definidos.

Como lo muestra el gráfico 7, el incremento de los ingresos no petroleros se explica sobre todo por un aumento significativo en los impuestos “especiales”. Estos impuestos aumentaron de 3,1 por ciento del PIB en 1992 a 4,4 por ciento del PIB en 1995, e incluyeron, por ejemplo, un impuesto especial a los bienes suntuarios aprobado durante el conflicto armado de 1995 y la aprobación en 1998 de un impuesto de 1 por ciento al flujo de capitales para incrementar los ingresos públicos.

Gráfico 7 - Composición de los ingresos no petroleros
(sector público no financiero como porcentaje del PIB 1983-1996)



Estos impuestos de “arreglo rápido” fueron altamente distorsionantes y pueden haber creado efectos perversos y desestabilizadores (Jácome, 2004). El impuesto del 1 por ciento a las transacciones financieras tuvo efectos negativos sobre la liquidez del sistema bancario al desalentar los

depósitos y retiros del público, y llevó con el tiempo al cierre de varios bancos pequeños y medianos. La aplicación de un nuevo impuesto a las transacciones financieras también redujo la demanda por dinero al aumentar según los expertos, la preferencia del público por el efectivo. De aquí que esta reforma tributaria contribuyó a la crisis bancaria de 1999 (Jácome, 2004: 29). En contraste con estos episodios de adaptabilidad, hubo numerosas instancias en las que las reformas fueron bastantes volátiles. En la mayoría de estos casos los presidentes pudieron hacer reformas que buscaban aumentar los ingresos fiscales. Sin embargo, puesto que estaban limitados por las presiones de los grupos políticos y las organizaciones sociales, el gobierno repetidamente retrocedió en decisiones de ajuste fiscal (Jácome, 2004: 28). Esta dinámica creó un patrón de inestabilidad y volatilidad de las políticas.

Poder de decisión

Mientras la adopción de las reformas tributarias descritas arriba fue obstaculizada por los cambios continuos, la implementación de otras medidas en el Ecuador mostró un mayor grado de decisión. En particular, como se discutió anteriormente, el traspaso de autoridad a un actor decisivo mediante la delegación burocrática puede aumentar la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas. En el caso de la política fiscal, la delegación del cobro de impuestos a una agencia burocrática efectivamente mejoró el desempeño fiscal. Pese a que las leyes tributarias todavía adolecen de problemas, la existencia de una agencia de recolección de impuestos competente asegura que sea cual fuere el monto a cobrarse, este sea efectivamente cobrado (en lugar de no cobrar nada).

La creación del Servicio de Rentas Internas en 1997 ha contribuido a un incremento de casi el doble en las recaudaciones no petroleras. Desde su reestructuración operacional en septiembre de 1998, el SRI ha aumentado la recaudación de impuestos en 5,1 puntos del PIB, lo que equivale a un incremento de 86 por ciento en la recaudación de impuestos (Arteta, 2003: 5). Por ejemplo, el aumento de ingresos del IVA subió de 6 por ciento del PIB en el período 1993-97 a 11,1 por ciento del PIB sólo en el período

2000-2004 (110 por ciento), y excedió el aumento nominal de la tasa del IVA de 10 a 12 por ciento (20 por ciento). El incremento en el cobro de impuestos ha jugado ciertamente un rol muy importante para que el Ecuador consiga superávits fiscales en cuatro años consecutivos desde el 2000.

Debe destacarse que en el éxito de esta agencia fue decisivo el rol desempeñado por su directora, Elsa de Mena, quien gozó de independencia legal y de facto frente a la influencia política. Actuando en un ambiente político conflictivo, quizá su logro político más notable fue el haber permanecido en el cargo durante el gobierno de tres presidentes desde 1998. Su independencia partidaria, combinada con la ayuda de un staff altamente técnico, permite explicar la estabilidad de sus políticas. En contraste, y como acontece con cualquier mecanismo basado en la delegación, la dependencia de los resultados con respecto al tipo de liderazgo hace probable que cambios en el personal afecten significativamente los resultados de la agencia recaudadora de impuestos.

Estudio de caso 2: Políticas cambiarias

Esta sección ilustra las características del proceso de formulación de la política cambiaria en el Ecuador desde inicios de los años ochenta. Éste fue un período en que importantes reformas institucionales otorgaron autonomía operativa y, posteriormente, autonomía política a la autoridad monetaria. Creemos que este importante giro en las reglas del juego tuvo un impacto directo sobre las características de las políticas cambiarias.

Distinguimos tres etapas diferentes a lo largo de estas dos décadas y media. La primera –anterior a la reforma del Banco Central– se caracterizó por una gran volatilidad en el proceso de formulación de la política cambiaria. La segunda etapa se inicia después de la implementación de un primer grupo de reformas que otorgó independencia operativa a la autoridad monetaria, y se caracterizó por ser un período de estabilidad en la línea de acción. En el tercer período se eligió una política de máxima rigidez en el tipo de cambio (dolarización), después de que el Banco Central adquiriera una mayor autonomía política. La severa crisis fiscal

que afectó principalmente a sectores exportadores precipitó también la adopción de una política radical que recuperara la credibilidad perdida del gobierno.

Esta sección comienza con una caracterización del proceso mismo de formulación de políticas y sus principales actores. A continuación se describen las características externas del proceso a través una inspección más detallada de las instituciones. Este ejercicio permite hacer una comparación de las políticas cambiarias entre los tres períodos a partir de sus principales características.

El proceso de formulación de la política cambiaria

Hay tres momentos importantes durante el período de estudio en que se dieron cambios institucionales significativos en el rol del Banco Central. Los dos primeros están vinculados a reformas específicas tendientes a aumentar su independencia política. El tercero (cronológicamente) es el resultado de un movimiento extremo hacia la rigidez de políticas: la dolarización de la economía que redefinió de facto el rol de la autoridad monetaria.

La primera de las reformas institucionales se implementó en 1992 y dio autonomía operativa al Banco Central. Su implicación más importante fue que eliminó la capacidad del Banco Central de financiar gasto público. Además, le otorgó independencia en la selección de instrumentos de políticas. Pese a que la reforma de 1992 fue un paso significativo que probablemente contribuyó al éxito inicial de los esfuerzos de estabilización, esta reforma fue incompleta ya que no otorgó independencia política a la autoridad monetaria.

Esto fue particularmente importante dada la estructura del directorio del Banco Central. Hasta 1998, el directorio del Banco Central (denominado Junta Monetaria) estuvo conformado por siete miembros: un presidente nombrado directamente por el Presidente de la República (a menudo un banquero comercial activo), dos miembros designados por las cámaras privadas, un miembro nombrado por la asociación de banqueros, dos miembros designados por el gobierno, y el Ministro de Finanzas. En

este momento, no existía ninguna disposición legal que obligara a los miembros de la Junta Monetaria a suspender sus responsabilidades administrativas en el sector privado, o a vender sus acciones en los bancos privados (Jácome, 2004). La presencia directa de representantes de grupos de interés privados creó un ambiente propicio para la proliferación de conflictos de interés.

La segunda reforma fue introducida por la Asamblea Constitucional en la Constitución de 1998. Esta reforma concedió al Banco Central no sólo la independencia operativa, sino también política en la toma de decisiones. En 1998, los representantes corporativos de la Junta Monetaria fueron reemplazados por un Directorio con un perfil puramente técnico que no tenían intereses materiales en ninguna institución financiera del sector privado. Estos funcionarios tenían que ser nominados por el presidente y ratificados por el Congreso. Los cambios de 1998 entraron en vigencia unos meses antes de la crisis bancaria de 1999. Poco tiempo después, en enero del 2000, el gobierno adoptó la dolarización de la economía. Como consecuencia, el Banco Central perdió su papel protagónico y técnico en la conducción de la política cambiaria. Con la dolarización, el gobierno también perdió su capacidad de ajuste económico a través de la política monetaria, con lo que la política fiscal —un área de política tradicionalmente rígida— quedó como único instrumento de ajuste.

Los actores

La composición de la Junta Monetaria experimentó un importante cambio en 1998. Tradicionalmente, se había privilegiado una representación corporativa formal de bancos y asociaciones empresariales privadas en dichas entidades. Si bien esta estructura era propensa a la proliferación de conflictos de interés, los miembros electos tampoco duraron mucho tiempo en sus cargos.⁴⁴ Entre 1979 y 1992, la duración promedio en el cargo de presidente fue de 13 meses. Entre 1992 y el 2000, el promedio bajó a 12,5 meses lo cual sugiere que la intensa inestabilidad política observada

⁴⁴ Jácome (2004) describe casos específicos en que surgieron estos conflictos.

en la legislatura también tuvo su impacto sobre estas agencias delegativas. En cuanto a su composición regional, diez de los 13 presidentes de la Junta Monetaria durante el primer período analizado provinieron de la Sierra, mientras que en el segundo período sólo uno de cuatro tuvo esa procedencia. El cambio sugiere una mejor influencia de intereses regionales –exportadores de la Costa– en la toma formal de decisiones al interior de estas instituciones.

El Directorio del Banco Central se estableció en 1998 para reemplazar a la Junta Monetaria. Con el propósito de dotar al Banco Central de independencia política, sus miembros debían ser tecnócratas nominados por el presidente y designados por el Congreso. Tradicionalmente, la mayoría de los tecnócratas del Banco Central provinieron de la Sierra, lo cual fue también el caso de cuatro de las cinco personas que sirvieron en el Directorio desde su creación hasta 2004. Después de la dolarización de la economía en el 2000, el rol del Banco Central fue redefinido para “garantizar el funcionamiento de la economía dolarizada y promover el crecimiento económico”.⁴⁵ La dolarización trajo consigo una relativa estabilidad a los miembros del Banco, pues en promedio, la duración promedio de un presidente del Directorio subió a 16,5 meses.

El hecho que hasta 1998 dos de los siete miembros de la Junta Monetaria fueran nombrados directamente por bancos y asociaciones empresariales confirma el involucramiento directo de estos grupos en los niveles decisorios más altos del proceso de formulación de políticas. Probablemente el más claro ejemplo del poder de estos grupos es su fuerte posición adoptada para promover la dolarización de la economía, lo que se discute más adelante.

Características de la política cambiaria

¿Qué tan volátil fue el nivel del tipo de cambio en el Ecuador en comparación con otras economías latinoamericanas durante el período de estudio?⁴⁶

45 Fuente: <http://www.bce.fin.ec/contenido.php.CNT=ARB0000002>.

46 La comparación de volatilidad entre países se hace comparando el grado de respuesta o endogeneidad del tipo de cambio real a los movimientos en los términos de intercambio, medidos

Entre 1980 y 1990, se observa en el Ecuador: una mayor volatilidad en sus precios de exportación (tal como Venezuela y Paraguay cuyas exportaciones están también basadas en pocos productos) y, una correlación más alta de su tipo de cambio real frente a las fluctuaciones de los mercados externos. No obstante, la volatilidad del Ecuador registra un cambio significativo en el segundo período (1990-2002), en el que experimenta tanto precios de exportación menos volátiles así como una menor correlación entre su tipo de cambio real y las fluctuaciones de los mercados externos.⁴⁷ En la segunda mitad de este período, hay también un movimiento hacia una creciente independencia de la autoridad monetaria, que puede ser vista como una delegación de poder a favor de burocracias especializadas, reflejada en una serie de reformas institucionales. En comparación con otros países latinoamericanos, el Ecuador ha experimentado una volatilidad extrema en sus precios de exportación durante los últimos 20 años. Sin embargo, y sujeta a estas fluctuaciones, su respuesta política no ha sido drásticamente más compensatoria o volátil en relación con aquellas de otros países de la región.

Tres etapas en la evolución de la política cambiaria

La evolución del proceso de formulación de la política cambiaria se puede dividir en tres períodos diferentes entre 1980-2004. Al primer período, que se extiende entre 1980 y 1992, nos referiremos como al de volatilidad del régimen, durante el cual cada gobierno entrante propuso un cambio en el régimen de tipo de cambio. El segundo período es uno de estabilidad del régimen con ajustes y comprende desde agosto de 1992 hasta la adopción de la dolarización en enero del 2000. Este período se caracteriza por la estabilidad relativa en términos de la elección del régimen de tipo de cambio ya que durante la mayor parte de este período el tipo de cambio fue la principal herramienta utilizada para anclar las expectativas inflacionarias

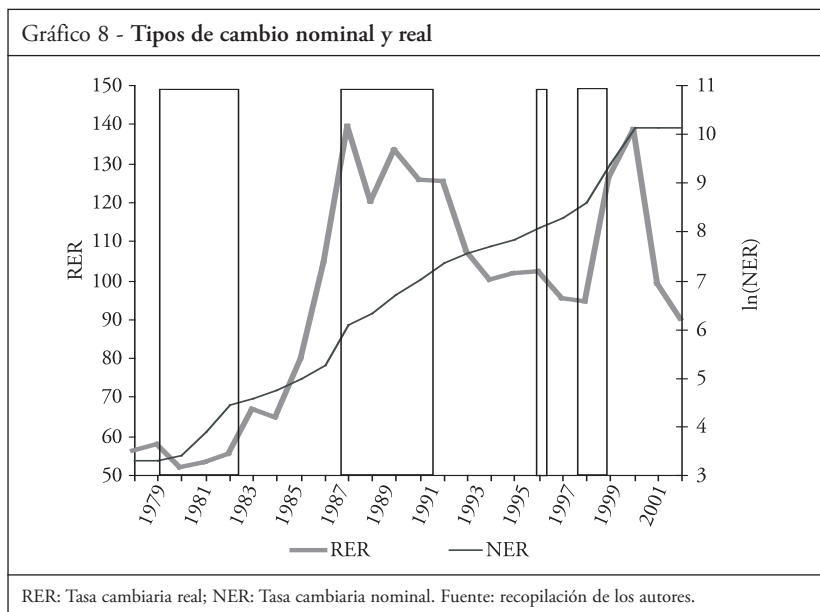
por el coeficiente R2 para una regresión lineal bivariable del tipo de cambio real sobre el índice de precio de las exportaciones. Se usaron datos anuales entre 1980-2002.

47 Ecuador experimentó una diversificación significativa de sus exportaciones durante 1990. Las exportaciones de camarón alcanzaron su pico y las flores y otras exportaciones agrícolas no tradicionales experimentaron un rápido crecimiento.

de los agentes. Finalmente, el tercer período se inicia después de la dolarización formal de la economía, e implicó la elección de un régimen de extrema rigidez y la terminación de facto de la política cambiaria.

El período de volatilidad del régimen se extiende desde inicios de los años ochenta hasta 1992. Durante este período los regímenes de tipo de cambio varían por dos principales razones: por cambios en las administraciones de gobierno y por ajustes ante choques. Durante este período de 12 años o tres diferentes administraciones, se aplicaron seis diferentes regímenes de tipo de cambio. En dos momentos, la política cambiaria se apartó del régimen de tipo de cambio fijo (1983 y 1986). Ambos casos acontecieron después de una serie de choques y probablemente representaron la búsqueda de flexibilidad en las políticas.

El cuadro 8 ilustra las tendencias del tipo de cambio nominal y real⁴⁸ a lo largo del período. El tipo de cambio real se depreció y se movió con-



48 Siguiendo la práctica del Banco Central del Ecuador, el índice del Banco Mundial fue normalizado de manera que una disminución del índice del tipo de cambio real representa una apreciación real. Adicionalmente, las barras grises representan los períodos de los sucesivos gobiernos

sistentemente en esa dirección durante la mayor parte del período. De hecho, durante el período de volatilidad del régimen, el principal objetivo de la política cambiaria fue mantener la paridad del poder de compra. La tendencia no se revirtió completamente sino hasta 1992, cuando la política cambiaria se volvió el principal instrumento del programa de estabilización del gobierno. Este es el período de menor independencia, tanto política como operacional del Banco Central. Además, la rotación de autoridades fue también alta: la duración promedio del presidente de la Junta Monetaria fue de 13 meses.

El segundo período —entre 1992 y el 2000— es uno de estabilidad del régimen con ajustes. El gobierno inaugurado en 1992 utilizó la política cambiaria como parte de su programa de estabilización, lo que tuvo éxito en bajar la inflación durante los primeros dos años antes de que una serie de shocks negativos afectasen a la economía. Este gobierno también introdujo reformas institucionales que le dieron al Banco Central independencia operativa. Entre 1992 y 1999 sólo hubo una modificación en el régimen cambiario (a lo largo de siete años y cuatro gobiernos sucesivos). Después de 1999, y con el reemplazo del régimen de bandas cambiarias, se inició una fase de “transición” con características muy especiales. Sostenemos que hubo un período de estabilidad hasta 1999; de hecho, el cambio de un sistema de flotación a un régimen de bandas cambiarias que sucedió en 1994 fue parte del programa del gobierno para disminuir las expectativas inflacionarias. La dirección de la medida (de un sistema más flexible a uno menos flexible) dentro de una misma administración buscó aumentar la credibilidad del esfuerzo gubernamental para generar una estabilidad macroeconómica. Pese a que el programa de estabilización fue relativamente exitoso durante los primeros años (aunque no fuese popular, debido a la naturaleza de las medidas de estabilización), el gobierno buscó reducir la inflación a niveles de un dígito. El Gráfico 8 muestra que el tipo de cambio real permaneció apreciado hasta 1999.

La estabilidad fue el denominador común durante este período, no sólo en términos de las políticas puestas en vigor sino también en términos del régimen a cargo de la reforma. La duración promedio del presidente de la Junta Monetaria durante este período fue de 12,5 años. Al mismo tiempo, una generación de jóvenes economistas se posicionó bien

y aseguró puestos tecnocráticos de nivel intermedio en la administración pública. Un hecho notable es que cuatro gobiernos sucesivos de muy distintas orientaciones políticas mantuvieron el marco principal de la política cambiaria –así como a un elevado número del personal técnico de formulación de políticas– logrando una estabilidad sustancial.

Hacia la segunda mitad de este período, y especialmente después de 1995, una serie de impactos económicos negativos –incluyendo los efectos de la guerra con el Perú, la crisis mexicana, la renuncia del vicepresidente Dahik y el derrocamiento del presidente Bucaram, El Niño, y las crisis de Brasil y Rusia– golpearon duramente a la economía ecuatoriana. En este contexto, la respuesta de las autoridades fue adoptar sucesivos ajustes a las bandas cambiarias (en su pendiente, nivel y ancho). Los frecuentes ajustes erosionaron la credibilidad del régimen cambiario y aceleraron su reemplazo en 2000.

El tercer período en el proceso de formulación de la política cambiaria fue uno de rigidez, producido por la adopción de la dolarización en el 2000. La complejidad del contexto que rodeó la adopción de este régimen se discute en detalle en la siguiente sección. Sin embargo, a pesar de enfrentar repetidas críticas técnicas e ideológicas, el régimen de dolarización ha sido respaldado y reforzado por los siguientes gobiernos después de Mahuad. De hecho, la estabilidad de política producida por la dolarización se extendió a otras esferas del proceso de formulación de políticas. La tasa de rotación del presidente del Directorio del Banco Central disminuyó en cerca de 25 por ciento, aumentando la duración promedio del presidente a 16,5 meses. En términos del nivel del tipo de cambio, si bien este sufrió una aguda depreciación durante la crisis, regresó a los niveles anteriores a la crisis después de 2001.

Dolarización

En esta sección se discute en mayor detalle el proceso que antecedió a la decisión gubernamental de adoptar una economía dolarizada en el Ecuador en el año 2000. La hipótesis que proponemos es que el importante componente regional en la preferencia por la dolarización –en el que Gua-

yaquil lideró los esfuerzos de cabildeo para adoptar este régimen— se puede explicar por razones de economía política. En particular, fue la consecuencia de una crisis bancaria que tuvo un distinto impacto regional, así como una insatisfacción general con respecto al nuevo papel del Banco Central.

La discusión sobre la adopción de un régimen rígido de tipo de cambio tiene su origen en 1996. Durante su administración, el presidente Bucaram había expresado su interés en adoptar un sistema convertibilidad cambiaria, tal como lo había hecho Argentina en su momento, a fin de estabilizar y pegar el tipo de cambio del sucre al dólar. El equipo de asesores argentinos recomendaron ejecutar una serie de reformas previas para establecer las condiciones necesarias para adoptar la convertibilidad. La primera preocupación era la de asegurar una sólida estabilidad fiscal, para lo cual había que reducir el gasto de gobierno. A pesar de que el presidente Bucaram anunció su intención de adoptar la convertibilidad para diciembre de 1997, la implementación de ajustes fiscales, sobre todo la posibilidad de reducir el subsidio del gobierno al gas, generó una impopularidad inmediata. El generalizado descontento ciudadano, especialmente de la Sierra, sería uno de los factores que contribuyeron a la protesta popular en contra del gobierno y eventualmente condujo a su caída en febrero de 1997.

Tras la posesión del gobierno interino del presidente Alarcón, la idea de la convertibilidad fue abandonada. El equipo económico del presidente Alarcón decidió mantener el sistema de bandas cambiarias. Las reformas estructurales no formaban parte de la agenda del gobierno interino. Sin embargo, desde el segundo semestre de 1997 y a lo largo de 1998, existió preocupación por la dolarización de facto de muchas transacciones en la economía, especialmente en la Costa, donde la agricultura fue severamente castigada por el fenómeno de El Niño en el invierno 1997-98. El Ecuador también estuvo expuesto a las crisis financieras de Brasil y Rusia, así como a los bajos precios del petróleo. Al mismo tiempo, las discusiones con relación a la política cambiaria reflejaban la preocupación sobre la pérdida de credibilidad en el sistema de bandas cambiarias debido al permanente ajuste de su ancho, nivel y pendiente.

Cuando el gobierno del presidente Mahuad asumió el poder en agosto de 1998, el régimen cambiario no fue modificado. Evidencias anecdó-

ticas sugieren que el equipo económico del presidente Mahuad –consciente del colapso en la credibilidad del régimen de bandas cambiarias– consideraba adoptar un sistema de libre flotación mucho antes de la fecha en la que realmente lo hizo. Lo que les impidió ejecutar esta política fue su reticencia a exponer la economía a la especulación con el tipo de cambio –lo que probablemente iba a ocurrir, al menos temporalmente, con la libre flotación– en un contexto en que la crisis bancaria comenzaba a mostrarse.⁴⁹ Fue sólo en 1999 que retornó con fuerza al debate nacional la idea de cambiar el modelo monetario y el régimen cambiario a favor de un sistema de rigidez. Esta vez, el régimen propuesto no era ya la convertibilidad sino la dolarización. Un elemento clave en esta historia es que la dolarización en el Ecuador, en gran parte, fue cabildeada y empujada políticamente por la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas (CPIG) y su presidenta, la empresaria Joyce de Ginatta.⁵⁰ La lógica –en palabras de la mencionada empresaria– era que dado que la dolarización implicaba una completa renuncia de la política cambiaria, ella requería menos reformas (en el sector fiscal y en los mercados laborales) y se respaldaba menos en instituciones fuertes y creíbles que lo que hubiera sido el caso de un régimen de tipo de cambio fijo como la convertibilidad.

Desde comienzos de 1999, Ginatta lideró una campaña por la dolarización y abogó por sus potenciales beneficios.⁵¹ Durante los meses previos a la dolarización, se invitó a varios portavoces extranjeros para que dicten conferencias en las que favorecían todo el espectro que iba, desde una moneda fuerte, hasta una opción de política concreta tal como la dolarización. Estos visitantes tuvieron frecuentes reuniones con los políticos locales para discutir sus puntos de vista. Como acontece con muchos debates públicos sobre políticas en el Ecuador, el de la dolarización tuvo un claro componente regional. La dolarización fue una opción impulsada por la Costa, específicamente, por Guayaquil. Esto, a primera vista, pare-

49 Jácome (2004) identifica el comienzo de la crisis (y su efecto de contagio) en abril de 1998 con el cierre de Solbanco, un banco relativamente pequeño. Luego, en agosto de 1998, se produjo el cierre del Banco de Préstamos (una institución de tamaño medio).

50 Cuando fue elegida para la CPIG, Joyce de Ginatta era una empresaria local muy conocida que poseía una gran cadena de ferreterías.

51 Más información sobre los puntos de vista y relatos del movimiento pro dolarización pueden encontrarse en <http://www.dolarizacionecuador.com/>

cería contradictorio con el supuesto sesgo pro exportador que ha caracterizado a Guayaquil.

Consideramos que algunas de las razones detrás de esta preferencia política no fueron de naturaleza puramente económica, sino también política, y que se orientaban a quitar poder a las autoridades monetarias con base en la Sierra (donde está Quito). Las razones del descontento de las elites políticas y económicas guayaquileñas abundaban. La credibilidad de las bandas cambiarias se había erosionado. Además, la crisis bancaria fue casi totalmente una crisis de las instituciones financieras de la Costa.⁵² Desde la perspectiva guayaquileña, las autoridades monetarias habían fracasado en ayudar a los banqueros de esa ciudad y por lo tanto eran parcialmente responsables de su colapso.⁵³

Es interesante notar que la implementación del régimen de libre flotación coincidió con el inicio del debate sobre la dolarización que fue impulsado por Ginatta y su gremio empresarial en febrero de 1999. Razones de política económica pueden explicar porqué una región orientada a la exportación lideró una campaña a favor de un régimen cambiario rígido en el momento de —o como una respuesta a— la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible. Más importante aún, el éxito de las elites de la Costa en el logro de sus objetivos se ilustra en el hecho de que en menos de once meses el Ecuador había dolarizado su economía y había depuesto al presidente Mahuad.

52 Las razones del componente regional de la crisis financiera se analizan más extensamente en Jácome (2004). Entre ellas está el hecho de que el sector productivo de la Costa había sido duramente golpeado por El Niño en los años anteriores. La percepción común es que la naturaleza de los empresarios de la Costa es probablemente más orientada al riesgo que la de sus contrapartes de la Sierra. De hecho los bancos costeños que cerraron durante la crisis fueron los bancos con portafolios de mayor riesgo.

53 Una cita de Arteta y Hurtado (2002) describe de manera más apropiada la división regional del período 1998-1999, así como el hecho de que incluso los políticos de más alto nivel participaron en él (la nota en paréntesis es nuestra): “Repetidamente el alcalde de Guayaquil (i.e., el ex presidente Febres Cordero) declaró que él ‘levantaría’ a la Costa contra el ‘centralismo de Quito’ si se cerraban los bancos. Las amenazas produjeron temporalmente los efectos deseados. Esto es, la Superintendencia de Bancos retrasó las intervenciones y no se tomaron las medidas correctivas prudenciales. Con el tiempo, por supuesto, todas las instituciones protegidas quebrarían”.

Más allá de la delegación y el bloqueo institucional

¿Qué factores pueden explicar la coexistencia paradójica de la volatilidad y de la rigidez de las políticas? Las secciones previas han mostrado que, en un contexto de alta fragmentación política, horizontes de corto plazo y actores con poder de veto de última instancia, el proceso de formulación de políticas en el Ecuador ha sido moldeado en diferentes áreas de la política por dos factores: si los legisladores (el Congreso actual, un Congreso anterior o inclusive una Asamblea Constitucional anterior) han delegado el poder de formular políticas a la burocracia, y si el presidente tiene el poder constitucional para controlar el proceso de fijar la agenda. En el caso de la formulación de políticas en la arena legislativa, el Presidente controla la agenda a través de la presentación de proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica que invierten la lógica de la inacción legislativa: si el Congreso es incapaz de actuar, la preferencia política del Presidente se convierte en el punto de reversión. En el caso de la delegación a la burocracia, en contraste, el Presidente controla la agenda al nombrar a los actores técnicos decisivos.

Dada la fragmentación del sistema de partidos en el Ecuador, en las áreas de política en las cuales no existe delegación y el Presidente no tiene mucho poder para fijar la agenda, el proceso de formulación de políticas ha sido generalmente lento e ineficiente (o simplemente incapaz) para responder a los choques exógenos. La rigidez en el gasto gubernamental discutidas en la sección sobre política fiscal ilustra bien este patrón. En ausencia de delegación, el proceso de formulación de políticas puede volverse sensible no sólo a los choques exógenos sino también a los choques políticos endógenos si es que el Presidente utiliza sus poderes legislativos (en especial el poder de decreto y el veto parcial). En el corto plazo, el Congreso puede simplemente dejar que la política del Presidente prospere, y aun así, la política puede no llegar a implementarse debido a la acción de actores políticos con poder de veto de última instancia tales como los movimientos de protesta o el Tribunal Constitucional. Incluso si esto no sucede, un cambio en la administración puede resultar fácilmente en una nueva modificación de la política en el mediano plazo.

Cuadro 7 - Cronología de las decisiones de política cambiaria por gobierno		
Fecha	Gobierno	Nivel
PERÍODO 1: VOLATILIDAD DE LOS REGÍMENES CAMBIARIOS		
<i>Oswaldo Hurtado, mayo de 1981 – agosto de 1984</i>		
Marzo 82	Tipo de cambio fijo con un mercado dual (un mercado “libre” y un mercado de “intervención” al que se aplica la devaluación).	Devaluación de 20%
Mayo 82	El Banco Central puede intervenir en el mercado “libre”. “Mini devaluaciones” diarias preanunciadas.	Devaluación de 32%
Marzo 83		Devaluación de 27%
Junio 83		Ajuste diario de la tasa de devaluación
<i>León Febres Cordero, agosto de 1984 – agosto de 1988</i>		
Septiembre 84	Tipo de cambio fijo y fin de las “mini devaluaciones”.	
Noviembre 85	Se unifican los mercados cambiarios “oficial” y de “intervención”.	
Enero 86	Se reestablecen los mercados “oficial” y de “intervención”.	
Agosto 86	Liberalización del tipo de cambio (libre flotación).	
Marzo 88	Finaliza la libre flotación. Se establece un tipo de cambio fijo en el mercado “oficial” y una banda en el mercado de “intervención”.	
<i>Rodrigo Borja, agosto de 1988 – agosto de 1992</i>		
Agosto 88	Tipo de cambio fijo con mercado dual. Devaluaciones semanales preanunciadas.	Ajuste tasa de devaluac. Ajuste tasa de devaluac. Ajuste tasa de devaluac. Ajuste tasa de devaluac. Ajuste tasa de devaluac. Ajuste tasa de devaluac.
Mayo 89		
Octubre 89		
Enero 90		
Enero 91		
Julio 91		
Noviembre 91		
Enero 92		
<i>(Continúa)</i>		

PERÍODO 2: ADAPTABILIDAD DEL REGIMEN CAMBIARIO		
<i>Sixto Durán Ballén, agosto 1992 – agosto 1996</i>		
Septiembre 92	Programa de estabilización basado en flotación sucia (tipo de cambio como ancla para controlar las expectativas inflacionarias).	Devaluación de 32% Ajuste de la banda. ¹ Ajuste de la banda. ²
Noviembre 92	Liberalización de la venta de US dólares de los exportadores.	
Enero 93	El BCE abre una mesa de dinero para el tipo de cambio.	
Septiembre 93	Unificación de mercados (se elimina el mercado dual).	
Diciembre 94	Bandas cambiarias preanunciadas.	
Febrero 95 Octubre 95		
<i>Abdalá Bucaram, agosto 1996 – febrero 1997</i>		
Agosto 96		Ajuste de la banda. ³
<i>Fabián Alarcón, febrero 1997 – agosto 1998</i>		
Marzo 97	Nuevo mecanismo de subastas cambiarias.	Ajuste de la banda. ⁴
Marzo 98		Ajuste de la banda. ⁴
<i>Jamil Mahuad, agosto 1998 – enero 2000</i>		
Septiembre 98	Flotación limpia. Adopción del US dólar en sustitución del sucre.	Ajuste de la banda. ⁵
Febrero 99		
Enero 00		
PERÍODO 3: RIGIDEZ		
<i>Gustavo Noboa, enero 2000 – enero 2003</i>		
<i>Lucio Gutiérrez, enero 2003 – abril 2005</i>		
<p>1 Ajuste a la pendiente y al ancho de la banda. 2 Ajuste al nivel de la banda. 3. Ajuste a la pendiente, ancho y nivel de la banda. 4 Ajuste a la pendiente y al nivel de la banda. 5 Ajuste al ancho y al nivel de la banda. Fuente: Araujo (1998); Burneo (1994) y Jácome (1996).</p>		

Un conjunto diferente de problemas emerge cuando los legisladores delegan el poder de hacer las políticas a la burocracia. Cuando el Presidente y los actores corporativos fijan la agenda de la burocracia a través el nombramiento de los jefes de las diferentes agencias, el resultado puede ser una forma diferente de volatilidad de políticas. Nuestra discusión sobre la Junta Monetaria en la sección anterior ilustra este punto. En contraste, cuando las agencias son relativamente autónomas se puede crear las condiciones para la adaptabilidad de las políticas pero únicamente si es posible movilizar recursos técnicos y garantizar una orientación hacia el bien público. El ejemplo del Servicio de Rentas Internas se acomoda a esta descripción. En términos generales, la ausencia de meritocracia en el servicio civil y de un sistema judicial independiente ha impedido una efectiva delegación de las políticas.

Un gran número de reformas institucionales a lo largo de las últimas dos décadas y media sugiere que ajustes de largo plazo en el proceso de formulación de políticas del Ecuador puede no ser (al menos no totalmente) asunto de reformas legales. Cambios en instituciones y prácticas informales pueden ser esenciales para enfrentar algunas de las causas más importantes de la rigidez y la volatilidad de las políticas: los horizontes de corto plazo de los líderes de los partidos, la falta de congruencia política entre actores regionales y la repetida activación de los actores con poder de veto de última instancia. Sin embargo, reformar las instituciones informales puede ser aún más difícil. Esta es ciertamente un área en la que el conocimiento académico es más débil, la información pública está influenciada por estereotipos y frustraciones, y el consenso político, sin duda, es mucho más difícil de alcanzar.

Capítulo 2

La economía política del proceso presupuestario¹

Andrés Mejía Acosta, Vicente Albornoz,
María Caridad Araujo

El proceso presupuestario es la arena política por excelencia en la que los conflictos sobre la distribución de la riqueza de la sociedad se canalizan a través de instituciones y reglas formales en interacciones políticas predecibles y repetidas. Este documento busca llenar una brecha en la literatura académica al analizar las reglas formales, los incentivos y las dinámicas de coalición de los actores presupuestarios relevantes que estuvieron detrás del proceso de diseño, aprobación, ejecución y supervisión de los presupuestos entre mediados de los años noventa y 2006. Trabajos previos se han enfocado en cuantificar la magnitud de la asociación entre las instituciones políticas (elecciones, sistemas partidistas) y diferentes medidas de comportamiento fiscal (balance fiscal, relación de la deuda con el PIB). A su vez, la agenda actual de investigación requiere de un análisis sistemático de las diferentes arenas y escenarios en los cuales se elaboran los presupuestos. El Ejecutivo, los gobiernos locales y los grupos de interés organizados tienen importantes poderes para fijar la agenda; el legislativo del país encarna las ambiciones regionales e ideológicas de diferentes sectores electorales, en tanto que las distintas agencias burocráticas tienen el poder de ejecutar y monitorear las asignaciones presupuestarias. Estas interacciones también se guían por los calendarios fiscales y electorales, propor-

1 Este capítulo fue previamente publicado como Mejía Acosta, A., V. Albornoz, and M. Caridad Araujo. (2009). "The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador" in *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, edited by C. Scartascini, E. Stein and M. Hallerberg. Cambridge: Harvard University Press.

cionando así incentivos predecibles para la cooperación o el rechazo. La variable de interés es la calidad de los resultados presupuestarios, una noción compuesta que busca evaluar cuatro dimensiones del comportamiento presupuestario: si las asignaciones presupuestarias son representativas de los intereses de la mayoría, si son sostenibles en el tiempo, si son asignadas eficientemente y si pueden ser adaptables a circunstancias económicas variables.

El documento prueba la validez del análisis propuesto sobre la dinámica presupuestaria en el Ecuador, un país donde importantes transformaciones políticas y económicas en los últimos años, que incluyeron la adopción de grandes reformas constitucionales en 1998 y el tránsito a la dolarización en el 2000, deberían haber alterado la representación, eficiencia, flexibilidad y sostenibilidad de los resultados presupuestarios.

El proceso presupuestario en el Ecuador se realiza en un ambiente de confrontación para la elaboración de políticas, caracterizado por una alta dependencia de los ingresos petroleros, instituciones presupuestarias inestables y actores políticos generalmente no cooperativos. Los ingresos petroleros, cuando han estado disponibles, han aliviado los conflictos distribucionales entre miopes actores rentistas a costa de la disciplina fiscal. La fragmentación política fue con frecuencia un obstáculo a la posibilidad de modernizar las obsoletas reglas fiscales o proporcionar adecuadas respuestas políticas a inesperados shocks externos. Dos acontecimientos recientes han alterado aún más la dinámica presupuestaria, incluyendo los horizontes temporales, los incentivos para los rentistas y los campos de interacción de los principales actores presupuestarios. Por un lado, la Constitución de 1998 y las reformas políticas subsecuentes redujeron los costos transaccionales alrededor del proceso presupuestario al otorgar al Presidente mayores poderes para fijar la agenda y al marginar parcialmente del proceso a los legisladores. Adicionalmente, la dolarización de 2000 y la posterior adopción de la Ley de Responsabilidad Fiscal en el 2002 redujeron aún más la tasa de descuento de los actores políticos e impusieron otras restricciones que permitieron poner en vigencia la disciplina fiscal.

En resumen, los hallazgos empíricos que evalúan el efecto de estos importantes cambios políticos sobre los resultados presupuestarios sugieren que:

- Los resultados presupuestarios en el Ecuador son más sostenibles (menos vulnerables a los *shocks*) al atender a la deuda pública si los precios del petróleo permanecen altos. Este rasgo se explica parcialmente por incentivos formales y de facto a la disciplina fiscal impuestos por las reformas constitucionales y la dolarización, pero los resultados sostenibles permanecen sensibles sobre todo a la variación de los ingresos petroleros.
- Los resultados presupuestarios son más eficientes, medidos por niveles más bajos de reasignaciones presupuestarias durante el proceso, así como por un gasto más eficiente en educación. Este cambio se explica parcialmente por el mayor poder presidencial para fijar la agenda, que le permite hacer asignaciones presupuestarias, y por la disminución de la capacidad de los legisladores para regatear asignaciones presupuestarias para sus circunscripciones electorales durante el proceso de formulación del presupuesto.
- El gasto presupuestario se ha vuelto menos representativo, al medirlo en gasto *per cápita* por provincia. Se observa este resultado a pesar de la adopción de reformas constitucionales y electorales diseñadas para incrementar la representación política.
- Los resultados presupuestarios se han vuelto más rígidos (menos flexibles) sobre el tiempo, al medirlos por niveles de preasignación de ingresos y gastos. Algunos gastos preasignados se elevaron al nivel constitucional en 1998 (con el 15 por ciento del presupuesto para los gobiernos locales), y después del 2000 todavía se han preasignado algunos impuestos e ingresos petroleros.

Este documento explica que el efecto neto de ambos tipos de reformas (la nueva constitución y la dolarización) fue “retirar” del proceso presupuestario los incentivos para el regateo político. Dado el hecho de que los presidentes tienen mayores poderes para fijar la agenda y que los legisladores perdieron acceso al regateo de asignaciones presupuestarias para sus circunscripciones, argumentamos que estos actores presupuestarios claves perdieron incentivos para formar coaliciones presupuestarias en la arena nacional. Al contrario, este trabajo empieza a documentar un cambio significativo de la dinámica política hacia el campo subnacional. Los gobier-

nos municipales y provinciales se han vuelto actores centrales en el proceso político y están siendo efectivos en influenciar las asignaciones y dar forma a la dinámica presupuestaria. El mayor poder del Ejecutivo nos ayuda a interpretar los resultados presupuestarios más “eficientes”. Los altos precios del petróleo y los límites auto-impuestos para gastar los ingresos petroleros explican los resultados presupuestarios más “sostenibles”, mientras que el cambio al campo subnacional ayuda a explicar el sesgo que se observa del gasto presupuestario hacia ciertas provincias y a una mayor preasignación de recursos que benefician –directa o indirectamente– a los gobiernos locales.

El documento argumenta que el proceso presupuestario en su forma actual no proporciona la base para un equilibrio estable en el largo plazo. En primer lugar, los políticos en los campos nacional y subnacional no tienen incentivos para formar coaliciones presupuestarias creíbles y durables alrededor del regateo de las asignaciones presupuestarias para el interés público. En ausencia de tales condiciones, las reglas formales que imponen condiciones de disciplina y austeridad han probado ser útiles para mantener la disciplina en el corto plazo. No es sorprendente que el Congreso y el Presidente hayan aprobado en 2005 la abolición de aspectos clave de la Ley de Responsabilidad Fiscal para permitir mayor gasto durante el año de campaña electoral. La otra causa de la inestabilidad a largo plazo es que los crecientes precios del petróleo han incrementado los incentivos de búsqueda de renta de los políticos, incluyendo al Presidente. Como resultado, los fondos de estabilización petrolera creados originalmente para beneficiarse de los ingresos petroleros y sostener los esfuerzos de la dolarización, han sido preasignados para proyectos de interés de corto plazo.

La estructura de este documento es la siguiente: la primera parte proporciona una breve caracterización del trasfondo económico y político del Ecuador en las últimas tres décadas. La segunda parte ofrece una revisión teórica de la literatura existente, las dimensiones propuestas de los resultados presupuestarios y las variables de interés. La siguiente sección identifica dos momentos críticos de cambio en el proceso presupuestario ecuatoriano: la Constitución de 1998 y el cambio a la dolarización en el 2000. Las siguientes secciones describen las etapas formales del proceso presu-

presupuestario en el Ecuador y analizan los roles de sus principales actores en el proceso de su confección. Más adelante se prueba empíricamente el impacto de las reformas constitucionales y de la dolarización económica en la calidad de los resultados presupuestarios. Finalmente se resume los principales hallazgos y se presentan las conclusiones.

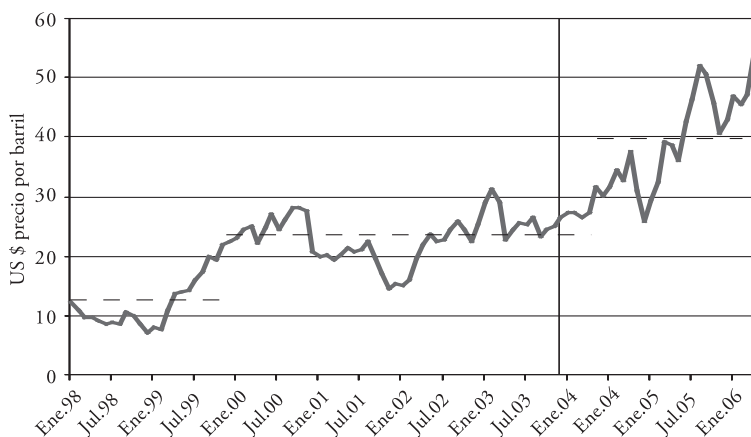
El proceso presupuestario en una economía petrolera

El petróleo constituye el principal producto de exportación del Ecuador y su más importante fuente de ingresos fiscales. Entre el 2000 y el 2005, los ingresos petroleros representaron, en promedio, 26,4 por ciento de los ingresos del sector público no financiero y 35,1 por ciento de los ingresos del gobierno central. Dada la alta dependencia de los ingresos públicos de las exportaciones petroleras, la economía ecuatoriana es particularmente vulnerable a las fluctuaciones en el precio mundial del petróleo (Fernández y Lara, 1998) y a desastres naturales que pueden afectar el suministro continuo del petróleo tales como el terremoto de 1987 que rompió el oleoducto. Una interrupción en los ingresos petroleros podría provocar una crisis fiscal rápidamente. Esta vulnerabilidad explica, en parte, el pobre o inestable comportamiento económico del país durante el último período democrático. La premisa subyacente es que las fluctuaciones en los precios del petróleo afectan también al impacto que las variables institucionales tienen en el proceso de elaboración de la política presupuestaria, así como también a los incentivos para la disciplina fiscal disponibles para los actores presupuestarios.

Entre los años 1998 y 2005 (período principal de análisis de este documento) se puede identificar tres períodos diferentes en las tendencias de variación de los precios del petróleo ecuatoriano (ver Gráfico 1). El primer período va de enero de 1998 a octubre de 1999, cuando los precios permanecieron bajos, con un promedio de \$12,6 por barril. El segundo período va desde noviembre de 1999 hasta abril del 2004 cuando los precios se incrementaron a un promedio de \$23 por barril. Finalmente, durante el tercer período —entre mayo del 2004 y abril del 2006— aumentaron a un nivel promedio de \$39,1 con una tendencia al alza.

Los períodos que caracterizan la evolución de los precios del petróleo son consistentes con la pauta general de variación en los ingresos fiscales. El Cuadro 1 demuestra que la variación en los precios del petróleo también puede insertarse en tres períodos del comportamiento fiscal entre 1998 y 2005. Durante los dos primeros años (1998 y 1999) y, fundamentalmente, debido a los bajos precios del petróleo, el presupuesto tuvo grandes déficits. Luego, entre el 2000 y el 2004, los déficits se redujeron y el balance neto fue en realidad positivo, debido parcialmente a los altos precios del petróleo. Durante este corto período –cuando los precios del petróleo permanecieron relativamente estables (ver Gráfico 1)– el déficit no petrolero también bajó de 7,7 a 4,4 por ciento del PIB, en parte gracias a los límites impuestos por la dolarización y luego reforzados por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). En otras palabras, incluso cuando los precios del petróleo se vuelven estables, pueden causar un impacto positivo en otros factores presupuestarios que contribuyen a una mejora general de los resultados fiscales.

Gráfico 1 - Precios mensuales del petróleo y promedios del período (US\$ por barril de petróleo ecuatoriano)



Elaboración: CORDES
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Cuadro 1 - Evolución de los resultados fiscales (Relativos al sector público no financiero y como porcentajes del PIB)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit global	-5.2	-4.9	1.5	0.0	0.8	1.1	2.1	0.7
Déficit no petrolero	-9.1	- 1.2	-7.7	-6.3	-4.8	-4.7	-4.4	-5.4
Ingresos totales	17.3	21.1	25.9	23.3	25.6	24.1	24.8	25.2
Ingresos petroleros	3.9	6.3	9.2	6.4	5.6	5.8	6.4	6.1
Ingresos no petroleros	13.4	14.8	16.7	17.0	20.0	18.3	18.4	19.1
Gastos	22.5	26.0	24.4	23.3	24.7	23.0	22.7	24.5
Fuente: Banco Central del Ecuador.								

En el 2005, el saldo positivo neto de las cuentas fiscales baja en magnitud y los déficits no petroleros experimentan un aumento. Esto es consistente con una reversión de la tendencia que se había observado en los primeros años y después de la dolarización. Es en este año cuando hay un cambio en la política económica a través de una reforma legal que eliminó de facto las limitaciones a la expansión del gasto público que fueron determinadas por la LRF. Este acontecimiento sucede cuando los precios del petróleo alcanzan su más alto nivel (ver Gráfico 1). Esta reforma legal fue votada por los mismos partidos políticos que, tres años antes, habían aprobado la versión inicial de la LRF. Esto sugiere que hay cambios en preferencias y comportamientos del PMP del presupuesto que están estrechamente relacionados con los movimientos en los precios del petróleo.

Dada la naturaleza conflictiva del proceso de formulación de políticas y la gran dependencia de los ingresos petroleros, el Ecuador no ha demostrado tener capacidad de adaptarse a los *shocks* (rigidez de las políticas) ni ha mejorado su habilidad para sostener acuerdos de largo plazo (volatilidad de las políticas). La política fiscal se coloca dentro de un marco complejo, donde el presupuesto juega un rol importante, no sólo por la magnitud de los recursos que asigna, sino por su estructura rígida debida a las preasignaciones. Un presupuesto rígido impone una limitación adicional a la capacidad de la política fiscal para adaptarse a *shocks*

externos. Esta limitación se ve reforzada por la adopción de la dolarización que limitó de facto la gama de instrumentos de ajuste que están a disponibilidad del Ejecutivo. El efecto de la bonanza inesperada producida por el aumento de los ingresos petroleros puede aliviar temporalmente la rigidez fiscal impuesta por la dolarización, pero este factor no reemplaza la necesidad de reformas estructurales más profundas. Durante los últimos treinta y cinco años, la incapacidad de hacer las necesarias reformas fiscales ha sido uno de los elementos que ha conspirado contra el éxito de los programas de ajuste (Hurtado, 2006).

Marco teórico

Esta sección describe las principales implicaciones teóricas y empíricas del estudio de los resultados presupuestarios, discute cuatro dimensiones asociadas con este concepto y sus compensaciones, y resume las explicaciones existentes encontradas en la literatura especializada.

La variable dependiente: la calidad de los resultados presupuestarios

A partir de un trabajo anterior de Scartascini y Stein (2004), esta sección se concentra en la identificación de un conjunto de características favorables o deseables de los resultados presupuestarios. Idealmente, los resultados presupuestarios deberían ser sostenibles en el tiempo, deberían producir los más altos retornos a largo plazo, deberían reflejar las preferencias de la mayoría y deberían ser capaces de adaptarse a shocks externos positivos y negativos. Estas características se discuten a continuación.

- Sostenibilidad

Este elemento busca encontrar consistencia entre los costos de las transacciones presupuestarias y la limitación intertemporal del presupuesto. Esta noción se mide de dos maneras:

- Si hay un crecimiento sistemático y consecutivo del déficit presupuestario en el tiempo comparado con el crecimiento del PIB, y
- Si el presupuesto es altamente dependiente de los ingresos petroleros vs. los no petroleros, y cómo esta relación evoluciona a lo largo del tiempo.

La evolución de la sostenibilidad de los resultados presupuestarios durante el período de estudio se ilustra con datos comparativos de las naciones andinas, resaltando las tendencias y discontinuidades que son específicas del caso ecuatoriano. En segundo lugar, este estudio usa fuentes secundarias para documentar lo que otros han identificado como el impacto positivo de la dolarización en la sostenibilidad fiscal.

- Eficiencia

Esta dimensión explora la magnitud y dirección de la reasignación de recursos durante el proceso presupuestario. Está organizada en dos partes:

- La primera parte cuantifica la magnitud de las reasignaciones de gasto entre las partidas, en diferentes etapas del proceso presupuestario (Hallerberg *et al.*, 2009), e identifica si los cambios significativos en la magnitud de la reasignación del gasto están relacionados de alguna manera con las instancias de la reforma política y económica estudiada en este documento. El supuesto subyacente es que es más probable que los procesos presupuestarios caracterizados por grandes y constantes reasignaciones del gasto sean ineficientes puesto que impiden la planificación del gasto a mediano plazo e introducen incertidumbre en las instituciones cuyas operaciones dependen del presupuesto.
- La segunda parte explora la evolución de la eficiencia del gasto público en la educación básica, como un estudio de caso. Al enfocarnos en un sector en particular, es posible mirar las variables específicas que son indicativas de cuán eficiente (en un sentido económico) fue la asignación de los recursos en el sector.

- Representatividad

Esta dimensión mide si la asignación del gasto refleja las preferencias de la población en su mayoría o si beneficia intereses privados. Estos cambios son evaluados de dos maneras:

- Mirando los cambios en el gasto provincial *per cápita*, y controlando las disparidades en la pobreza y en la población (tasas de pobreza vs. número de pobres).
- Estos resultados presupuestarios se relacionan con los cambios críticos en el sistema electoral que alteraron los cimientos de la representación territorial (una persona, un voto) durante el período de estudio.

- Rigidez vs. flexibilidad

Esta dimensión explora hasta qué punto las asignaciones presupuestarias existentes reflejan los acuerdos políticos a largo plazo entre diferentes actores presupuestarios (coaliciones presupuestarias), o si son el resultado de la asignación no cooperativa y de corto plazo de recursos (preasignaciones) que dejan a los actores presupuestarios con muy poco espacio para ajustarse a las circunstancias inesperadas. En el contexto ecuatoriano, esto se hace explicando la composición de la rigidez presupuestaria (preasignaciones) del lado de los ingresos, así como también del lado de los gastos. A continuación se presenta una breve discusión sobre el rol que ha jugado el incremento de los ingresos petroleros y su impacto en la probabilidad de obtener cooperación a largo plazo.

Los determinantes de los resultados presupuestarios

Los resultados presupuestarios se determinan por factores tales como el número de actores en el proceso presupuestario, su nivel de influencia, las reglas de interacción entre ellos, el número de instancias de interacción, el valor presente de los beneficios de la cooperación y los mecanismos de implementación. Aunque un cambio particular en una de estas variables

independientes puede mejorar ciertas características de los resultados presupuestarios, puede tener el efecto opuesto en otras. Esta sección identifica tres conjuntos de variables que afectan a los resultados presupuestarios: cambios en los incentivos de los actores presupuestarios, cambios en la configuración de las instituciones presupuestarias y *shocks* externos.

Cambios en los incentivos de los actores políticos

La literatura existente distingue de manera amplia un grupo de instituciones políticas que contribuirían a centralizar el proceso presupuestario apoyando, en consecuencia, resultados presupuestarios más disciplinados y sostenibles (Alesina y Perotti, 1999; Hallerberg y Marier, 2004; Scartascini y Olivera, 2003). Entre estas variables están:

- Un mandato presidencial más fuerte.
- Prerrogativas presidenciales más fuertes para iniciar el presupuesto,
- Tasas más altas de reelección de los legisladores y/u horizontes temporales más duraderos para los políticos.
- Menor número de partidos en total, o más alto número de partidos representados en la coalición presupuestaria.
- Bajos niveles de polarización ideológica.
- Más profunda proporcionalidad electoral, tanto en las fórmulas territoriales como en las electorales.
- Procesos de toma de decisiones limitados en los comités legislativos.
- El cronograma del ciclo electoral (proximidad de la siguiente elección).

Cambios en las instituciones presupuestarias

De igual manera, trabajos existentes han ilustrado la forma en que reglas específicas del presupuesto que sirven para un proceso presupuestario más jerárquico pueden contribuir a una mayor disciplina fiscal (Alesina *et al.*, 1999; Scartascini y Filc, 2004, Samuels 2003). Éstas incluyen:

- Un mayor nivel de centralización en el proceso de formulación del presupuesto en manos del Ejecutivo.
- La presencia de toques de gasto o limitaciones a la capacidad del Congreso para generar nuevas partidas de gasto.
- La eliminación de partidas extrapresupuestarias.
- Un mayor nivel de transparencia presupuestaria.

Cambios en las condiciones económicas o shocks exógenos (que en teoría animarían a resultados más/menos cooperativos)

Finalmente, hay un grupo de cambios en las condiciones económicas que pueden alterar los incentivos para una cooperación política o para afectar directamente los resultados presupuestarios. En el caso ecuatoriano, acontecimientos importantes en el período que estudiaremos fueron:

- Dolarización y
- Cambios en los precios del petróleo.

Momentos críticos en el proceso presupuestario ecuatoriano

Durante las tres últimas décadas, el Ecuador ha sido testigo de un amplio abanico de cambios endógenos y exógenos que teórica y empíricamente han tenido un significativo impacto en el diseño, aprobación, ejecución y control del proceso presupuestario. Los cambios constitucionales y legales aprobados en 1983, 1994-1998 y en el 2000 afectaron la composición, el horizonte temporal y los incentivos a la cooperación de actores políticos. Otros han afectado directamente las reglas del proceso presupuestario en sí mismo, incluyendo el proceso de aprobación, la asignación de gastos, responsabilidad fiscal, supervisión y mecanismos de control. El Cuadro 2 presenta cuáles fueron los cambios más relevantes que las reformas constitucionales y la dolarización impusieron en las instituciones políticas y las reglas del propio proceso presupuestario. La siguiente sección explica cómo una reducción en el número de los relevantes actores

presupuestarios, las ambiciones cambiantes de los actores políticos, la expansión de los horizontes temporales, la falta de monedas de coalición, la frecuencia de interacciones y la existencia de mecanismos de monitoreo alteraron la calidad de los resultados presupuestarios en el Ecuador.

Cuadro 2 - Momentos críticos y efectos hipotéticos de los resultados presupuestarios cooperativos en el Ecuador		
	Constitución 1998	Dolarización 2000 (y LRF)
Sostenibilidad	[más]: Horizontes políticos más largos	[más]: Falta de política monetaria añade rigidez a las políticas fiscales LRF – mayores incentivos para la disciplina fiscal
Eficiencia	[más]: El Ejecutivo tiene mayor poder para fijar la agenda	[más]: LRF introduce mayor visibilidad/rendición de cuentas en la ejecución presupuestaria
Representatividad	[más]: Mayor proporcionalidad de la representación política	
Adaptabilidad	[menos]: La Constitución preasigna impuestos y gasto	[más]: La falta de política monetaria debería inducir a cierta flexibilización del presupuesto
Fuente: Foro Económico Mundial (2004)		

La Constitución de 1998

La Asamblea Nacional que elaboró la Constitución entre 1997 y 1998 se inspiró en la necesidad de fortalecer las instituciones políticas que promovieron una mayor gobernabilidad y una representación política mejorada. En la práctica, las reformas aprobadas fortalecieron los poderes presidenciales sobre el Congreso (gobernabilidad), mientras que al mismo tiempo apuntaron a fortalecer la conexión entre ciudadanos y políticos (representatividad). Junto con otras reformas estrechamente relacionadas, estas reformas introdujeron un juego combinado de incentivos para la cooperación política.

En primer lugar, las reformas aumentaron, a expensas de los legisladores, el nivel de influencia del presidente en el proceso presupuestario. Se otorgó derechos exclusivos a los presidentes para iniciar el proceso, y se incrementaron sus poderes de decreto y veto. Se prohibió al Congreso incrementar gastos o crear nuevos ingresos, y se eliminó la posibilidad de que los legisladores regateen asignaciones provinciales o financiamiento discrecional –fuera del presupuesto– para sus provincias, a cambio de aprobar presupuestos basados en gasto sectorial (*partidas de gasto*).²

En segundo lugar, las reformas buscaron reducir el número de actores que participan en el proceso presupuestario. Se redujo el número de legisladores de 123 a 100. Después de 1998, el Congreso adquirió una orientación más provincial, puesto que los diputados provinciales fueron elegidos por un mecanismo de voto personalizado y se eliminó la figura de los diputados nacionales (elegidos en una lista nacional). Internamente, la Comisión de lo Fiscal, constituida por siete miembros, incrementó su poder de fijar la agenda para revisar la proforma presupuestaria propuesta por el Ejecutivo, pero se devolvió el poder de decisión para la aprobación del presupuesto al Congreso en pleno.

Finalmente, las reformas alargaron los horizontes temporales de los actores presupuestarios. Desde 1996 se permitió la reelección de diputados y su mandato fue extendido de dos a cuatro años (puesto que se eliminaron las elecciones de medio período). También se extendieron de uno a dos años los nombramientos de las autoridades y de las comisiones del Congreso. En teoría, esto debería haber contribuido a aumentar los incentivos para que los legisladores hicieran acuerdos intertemporales, puesto que ellos habían sido nombrados para períodos más largos en el Congreso acumulando además mayor experiencia con el paso del tiempo.

En la práctica, las reformas constitucionales de 1998 produjeron una combinación perversa. Por una parte, los incrementados poderes del Presidente le hicieron menos dependiente del apoyo legislativo para la aprobación del presupuesto y fortalecieron su habilidad para ejecutar partidas presupuestarias. Los legisladores, por otra parte, ganaron mayor representación política frente a sus votantes (ejercían un período más largo en su

2 Esto ocurre después del plebiscito de 1995.

cargo, sin límites de tiempo, y eran elegidos por una votación personalizada) pero habían perdido su habilidad de acceder a los proyectos de inversión para el beneficio de sus circunscripciones. Esta combinación conspiró severamente contra las posibilidades de que los políticos desarrollaran una “conexión electoral” con sus votantes. Concomitantemente, con la desaparición de los incentivos de coaliciones a nivel nacional, una serie de reformas institucionales fortalecieron las habilidades de los gobiernos locales para convertirse en exitosos cabilderos en el proceso presupuestario y desarrollar una exitosa conexión electoral con los votantes. Las tendencias y la evidencia empírica de este cambio se las discute más adelante. En esta sección basta decir que los partidos políticos tradicionales que perdieron influencia en el proceso del presupuesto nacional, reaparecieron como actores cruciales en la nueva arena política: los gobiernos subnacionales.³

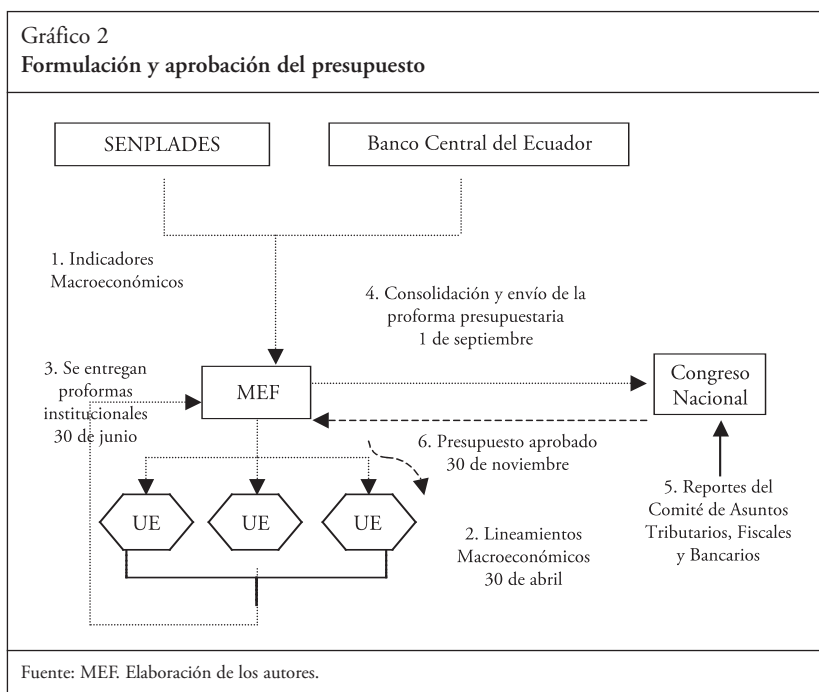
La dolarización del año 2000

La decisión del gobierno de dolarizar la economía en enero del 2000 llegó como una respuesta drástica para contener, o al menos mitigar, los efectos de la crisis financiera que amenazaba con la hiperinflación, una economía estancada (con un PIB de -6,4 por ciento en 1999), la caída de los precios mundiales del petróleo y un descrédito generalizado sobre la capacidad del gobierno para producir una recuperación económica. Un efecto positivo de la dolarización es que bajó la inflación a niveles que el país no había experimentado en dos décadas y proporcionó a los agentes económicos señales de estabilidad que habían sido muy buscadas. La dolarización redujo formalmente la posibilidad de que el ciclo devaluación-inflación erosionara el valor real de las partidas presupuestarias. Al dar estabilidad económica, la dolarización bajó las tasas de descuento de los agentes económicos.

Al renunciar a la política monetaria, el gobierno dio una fuerte señal de su compromiso para realizar una reforma estructural con la esperanza

3 Una breve descripción de todos los cambios que se han hecho en el marco legal del presupuesto puede encontrarse en el Cuadro 3.

de estabilizar la economía y recuperar alguna credibilidad interna y externamente. En términos del proceso presupuestario, el drástico cambio hacia la dolarización eliminó una de las arenas políticas donde los presidentes tenían algún poder discrecional para adoptar y mostrar voluntad en la ejecución las decisiones políticas.⁴ Al renunciar a la política monetaria, la dolarización redujo el número de los instrumentos de política disponibles para las autoridades económicas, imponiendo así un peso adicional de responsabilidad sobre la política fiscal.



4 Después de la Constitución de 1998, el Banco Central experimentó una reforma que incrementó su independencia. El Banco Central había estado bajo intensa presión política para rescatar las instituciones financieras que estuvieron en riesgo durante la crisis. Estas instituciones fueron, en su mayor parte de la Costa. No es casual que los sectores económicos que propusieron -y finalmente consiguieron- la adopción de la dolarización fuesen también de la Costa (ver Mejía Acosta *et. al.*, 2009).

En épocas posteriores a la decisión de dolarizar, y mientras el país todavía estaba pagando el peso económico de la crisis financiera, muchos técnicos del gobierno, así como los bancos de desarrollo, favorecieron la adopción de reformas que aseguraran un manejo fiscal responsable. Políticas tales como la adopción de la LRF y la creación de un fondo petrolero –que revelan un cambio en las preferencias intertemporales de los agentes– ocurrieron en los años posteriores a la dolarización y fueron consistentes con los cambios en las tasas de descuento de los agentes y con una mayor conciencia pública de los beneficios de una sólida política fiscal. Además, la adopción de la dolarización trajo transparencia a las cuentas públicas. En el pasado, los balances públicos tenían un rubro llamado “ajuste por tipo de cambio”, en el cual –en teoría– debían registrarse las fluctuaciones del tipo de cambio. En la práctica esta cuenta podía maquillar partidas pequeñas o no tan pequeñas de las que no se rendía cuentas a nadie. De facto, la dolarización eliminó estos y otros incentivos para la especulación con el tipo de cambio.

El proceso presupuestario

Esta sección analiza brevemente el proceso presupuestario formal en el Ecuador. Al final de la misma, se esquematizan las reformas más importantes ocurridas en la década pasada, y se incluye una breve descripción del proceso presupuestario antes y después de la reforma y los resultados que se pretendían. Cómo tales cambios institucionales resultaron en los hechos se discute en la siguiente sección.

El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre del mismo año. El Ejecutivo inicia el ciclo presupuestario en mayo de cada año a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con el envío de las guías para la elaboración del presupuesto establecidas por el MEF a las unidades ejecutoras (UE). Las UE tienen plazo para informar al MEF sobre sus estimaciones presupuestarias hasta el 30 de junio de cada año. El Presidente de la República envía la información recopilada por el MEF al Congreso Nacional hasta el 1º de septiembre. El Congreso evalúa y emite un informe sobre el presupuesto hasta el 30 de noviembre de cada

año (ver Gráfico 1) con la excepción de los años en los que un nuevo Presidente asume el mando, cuando el presupuesto se lo presenta hasta el 31 de enero y se lo aprueba hasta el 28 de febrero. Mientras tanto, el presupuesto del año anterior está aún ejecutándose.⁵

Todos los recursos que no han sido totalmente ejecutados por las UEs durante el año fiscal se devuelven al MEF al comienzo del siguiente año fiscal, el cual los deposita en la Cuenta Única del Tesoro.⁶

El proceso presupuestario está constituido de cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución y control presupuestario.⁷

Etapas de formulación⁸

El presupuesto del sector público está compuesto por el presupuesto del Sector Público No Financiero, que incluye el Presupuesto del Gobierno General (PGG), las empresas públicas, los gobiernos seccionales y los presupuestos de fondos especiales, y el presupuesto del Sector Público Financiero, como el Banco Central y otras instituciones financieras públicas. Los principales participantes en la escena del diseño del presupuesto son: i) el Presidente de la República, ii) Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), iii) las Unidades Ejecutoras, iv) el Ministerio de Economía y Finanzas, y v) el Banco Central del Ecuador (BCE) (ver Gráfico 2).

El principal actor en la regulación de la formulación del presupuesto del sector público y responsable de elaborar la propuesta del PGG es el Ejecutivo a través del MEF. Éste comienza el proceso presupuestario con

5 Constitución Política de 1998, Art. 258.

6 Sitio web del MEF, terminología del SIGEF. Se entenderá como unidad ejecutora la unidad administrativa (organizaciones o grupos) que ejecuta el presupuesto asignado.

7 Ley de Presupuesto del Sector Público, 1992.

8 El presupuesto replica los años anteriores, ajustados por la inflación, pero sería interesante analizar los casos en que el crecimiento económico es diferente de la inflación. El MEF y los rangos medios de la burocracia tienen un importante poder de decisión que no ha sido apropiadamente explorado por la literatura. Algunas cuestiones relevantes en esta etapa son si los funcionarios del MEF a cargo del diseño presupuestario son burócratas de carrera o nombramientos políticos que cambian con cada gobierno, y si el Banco Central juega algún rol importante al compartir la pericia técnica para compensar la falta de capacidad planificadora del MEF.

la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, que reúne los lineamientos y políticas nacionales establecidas para cada año fiscal, y los indicadores macroeconómicos entregados por el BCE.⁹ Basado en la información obtenida del SENPLADES y del BCE, el MEF entrega los lineamientos macroeconómicos a las diferentes UE hasta el 30 de abril de cada año¹⁰, para que éstas desarrollen sus presupuestos. De acuerdo con los principios de responsabilidad fiscal,¹¹ la ley establece que el MEF no puede presentar una propuesta de presupuesto con un déficit del Sector Público No Financiero mayor a 2,5 por ciento del PIB para ese año. Las preformas destinadas a cubrir el gasto corriente en el PGG no pueden incrementarse más del 5 por ciento de la inflación total registrada en el año anterior.¹²

Las UE elaboran sus estimaciones presupuestarias basadas en las necesidades financieras anuales para los planes y programas regionales e institucionales que requieren las entidades y organizaciones del sector público.¹³ El MEF, a través de expertos técnicos¹⁴ de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental y de la Subsecretaría de Presupuesto, respectivamente, centraliza las regulaciones, analiza y consolida la información presupuestaria enviada por las UE, teniendo en consideración los topes presupuestarios y las restricciones establecidas por las leyes y reglamentos. El presupuesto fiscal se compone sobre todo de sueldos y salarios, mantenimiento y gastos de servicios básicos, categorías que están indexadas a la inflación y representan un monto inercial en la elaboración del PGG.¹⁵ A su vez, las UE entregan su información a través del sistema SIGEF hasta el 30 de junio de cada año. Cualquier requerimiento de inversión adicional tiene que ser aprobado previamente por la SENPLADES, y su viabilidad financiera tiene que estar certificada por la Sub-

9 Constitución Política de 1998, Art. 258. Los expertos técnicos del BCE (aquellos que se consideran servidores de carrera) trabajan en coordinación con la oficina del Subsecretario de Política Económica del MEF antes de entregar los indicadores macroeconómicos.

10 Ley de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal, Art. 33.

11 Ley de Presupuestos del Sector Público, Art. 4.

12 Añadido a través del Art. 60 de la Ley 2000-4, R.O. 34-S, 13 de marzo del 2000.

13 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 11.

14 MEF, servidores de carrera con experiencia técnica.

15 María Dolores Almeida, Gobernabilidad Fiscal en el Ecuador, julio de 2005.

secretaría de Inversión Pública¹⁶. El MEF analiza la información recolectada y, antes de consolidarla, verifica el cumplimiento de las reglas macrofiscales por parte de las UE. Si las reglas macrofiscales no se han cumplido, el MEF puede cambiar la información.

Una vez que se ha consolidado la información, el Ejecutivo tiene hasta el 1º de septiembre para enviar la proforma presupuestaria al Congreso para su análisis y aprobación.

Etapas de aprobación

El Congreso tiene la prerrogativa de aprobar el PGG y asegurar su correcta ejecución¹⁷. Los principales partícipes en la etapa de aprobación del presupuesto son: i) el Pleno del Congreso Nacional, ii) la comisión especializada del Congreso, iii) el MEF, iv) los expertos técnicos que representan las unidades estatales de recolección, ejecución y control (ver Gráfico 1).

El presidente del Congreso recibe la proforma presupuestaria del Ejecutivo. De acuerdo con el mandato legal, “el presidente del Congreso Nacional enviará al presidente de la respectiva comisión cada proyecto de ley para su estudio, la que informará más tarde sobre el mismo”.¹⁸ Aunque no hay una disposición explícita que lo confirme,¹⁹ la comisión a cargo de la revisión de la proforma presupuestaria es la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario.²⁰ La Comisión está encargada de entregar al Pleno del

16 MEF, Subsecretaría de Inversión Pública, Metodología para Priorizar los Proyectos de Inversión.

17 Constitución Política de 1998, Art. 130.

18 Ley Orgánica del Congreso Nacional, Art. 39.

19 La Asamblea Constitucional de 1998 eliminó del texto constitucional la lista de las comisiones especializadas del Congreso, cuando previamente disponía que la Comisión de lo Tributario, Fiscal, Bancario y Presupuestario estaba a cargo de estudiar e informar sobre la proforma presupuestaria.

20 La Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario es responsable de la elaboración de informes sobre los proyectos de ley relacionados con impuestos, tasas y contribuciones; el sistema financiero público y privado, el sistema aduanero; las entidades públicas de control, tales como la Contraloría General del Estado, las superintendencias y el Banco Central. En la práctica ninguna otra comisión trata temas fiscales.

Congreso un informe detallado sobre la propuesta enviada por el Ejecutivo.

Las comisiones especializadas permanentes están conformadas por siete miembros principales y sus suplentes, quienes asumen sus funciones por un período de dos años y pueden ser reelegidos.²¹ Ningún diputado suplente puede ser miembro principal o alterno de una comisión. En la etapa de análisis de la proforma presupuestaria, la comisión especializada pide información y opiniones a diferentes entidades gubernamentales, sea sobre el nivel de ingresos a través del Servicio de Rentas Internas (SRI) o sobre el nivel de los gastos a través de las diferentes UE. La comisión especializada escribe su informe con observaciones y líneas generales sobre la proforma presupuestaria, el que a su vez se entrega al presidente del Congreso, quien lo pone en el orden del día para su debate en la sesión plenaria. En el Ecuador no hay una Oficina de Presupuesto del Congreso que pueda hacer sus propios cálculos y proyecciones de la situación fiscal.

Durante la sesión plenaria, el presidente de la comisión especializada presenta el informe al Pleno del Congreso Nacional. Los diputados pueden pedir cambios específicos en la proforma, basados en los lineamientos generales establecidos en el informe de la comisión especializada. Como una de las atribuciones exclusivas del directorio del Banco Central, éste puede informar al Congreso sobre los límites existentes para la deuda pública.²²

Una vez que el informe ha sido presentado, el Congreso tiene hasta el 30 de noviembre de cada año para aprobar o reformar la proforma, lo que se discute en un único debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha el presupuesto no es aprobado, la proforma elaborada por el Ejecutivo se vuelve ley.²³

21 Ley Orgánica del Congreso Nacional, Art. 31. Reforma introducida por la Asamblea Constituyente de 1997. Ver Cuadro 3.

22 Constitución Política 1998, Art. 273.

23 Constitución Política 1998, Art. 258. Este cambio fue introducido en 1996, después de que un plebiscito en 1994 (el primer plebiscito convocado por Durán Ballén) quitó a los legisladores la posibilidad de negociar directamente los recursos presupuestarios. Las preguntas y respuestas del plebiscito fueron: i) Pregunta 3. ¿Deben los legisladores poder manejar los fondos del presupuesto fiscal? No. ii) Pregunta 4. ¿Deben los legisladores aprobar el presupuesto del Estado por sectores presupuestarios de gasto o por partidas presupuestarias por sectores? Ver Cuadro 3.

Etapas de ejecución

La Constitución Política de 1998 establece que el Ejecutivo, a través del MEF, es el responsable de ejecutar la política fiscal. Los principales actores en la etapa de ejecución presupuestaria son: i) la Subsecretaría de Presupuesto del MEF; ii) el Tesorero de la Nación del MEF, y iii) las Unidades Ejecutoras.

Una vez que el PGG es aprobado por el Congreso, el MEF se asegura de que éste cumpla con los principios de responsabilidad fiscal. La Subsecretaría de Presupuesto y la Tesorería de la Nación son las encargadas de transferir los recursos aprobados a las UE.

Sin embargo, el Ejecutivo, a través del MEF, tiene la atribución de modificar el PGG aprobado²⁴ en razón de que, tal como lo establece la Ley, las reglas de transferencias, incrementos o reducciones y otras modificaciones presupuestarias las establece el Ministerio de Economía y Finanzas.²⁵ El MEF recibe y aprueba los requerimientos de transferencias de recursos de los responsables de la programación de caja en las UE, que dependen parcial o totalmente del PGG, en base a la información de sus flujos, pago de obligaciones y desembolsos para financiamiento.²⁶

La ejecución presupuestaria está marcada por el financiamiento del presupuesto, su fuente de origen y la frecuencia del ingreso de caja. Hay a menudo una falta de coordinación entre los ingresos y los gastos debido a los tiempos y al volumen de los ingresos provenientes del cobro de impuestos y su cronograma de ejecución, porque los ingresos por impuestos a la renta son más altos en abril mientras que los gastos corrientes del PGG son constantes.²⁷ Esta situación ha establecido un orden de prioridad en la transferencia de recursos hacia aquellas UE responsables de la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, el MEF puede ajustar la correspondiente programación de caja en base a la capacidad de gasto de las UE.²⁸

24 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 54.

25 Ley de Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia, Art. 41.

26 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 27.

27 Estadísticas de cobro de impuestos 2000-2005, SRI.

28 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 27.

El orden de prioridad está directamente relacionado con la estructura del presupuesto por las cuentas de gasto y se aplica cuando los ingresos corrientes reales no petroleros en el PGG son menores de lo que se presupuestó para el trimestre. El Ministerio de Economía y Finanzas puede modificar las asignaciones en el presupuesto de gastos, incluyendo las transferencias y participaciones, en el mismo monto que aquellos ingresos que no se obtuvieron. Estas modificaciones no pueden afectar las asignaciones determinadas por la Constitución. En el caso de que se hagan modificaciones a las inversiones, tienen que sujetarse a la priorización de acuerdo al plan multi-anual del gobierno y a la jerarquía de los proyectos que está llevando a cabo el Ejecutivo.²⁹

Etapas de control

El seguimiento y control de la ejecución presupuestaria es responsabilidad de la Contraloría General (a través del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado) y del Congreso Nacional.³⁰ El Ministerio de Economía y Finanzas también juega un rol en el control presupuestario.

Durante el año fiscal, el MEF analiza la ejecución presupuestaria de las UE y, en el caso de considerarlo necesario, puede ajustar la correspondiente programación de caja.³¹ El sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado³² tiene dos componentes: i) control interno, y ii) control externo. Las UE tienen que asegurar la creación y mantenimiento de su sistema de control interno, a través del cual los servidores y funcionarios públicos informan y se hacen responsables de la ejecución de sus atribuciones, del uso de los recursos públicos y de los resultados obtenidos³³. El ejercicio del control interno tiene que aplicarse antes, durante y después³⁴, a través de las unidades especializadas en cada una de las UE, que tienen que cumplir con las reglas vigentes establecidas por ley.

29 Ley de Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia, Art. 41.

30 Constitución Política de 1998, Art. 258.

31 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 27.

32 Ley de la Contraloría General, Art. 6.

33 Ley de la Contraloría General, Art. 5.

34 Ley de la Contraloría General, Art. 12.

El control externo lo ejercitan la Contraloría General del Estado y el Congreso Nacional, siendo el participante activo la Contraloría General. Aunque hay un mandato constitucional para que el Congreso Nacional dé seguimiento a la ejecución presupuestaria, en la práctica no tiene capacidad técnica para hacerlo. La participación de la Contraloría General es *ex-post* a la ejecución presupuestaria; por lo tanto, alertas oportunas sobre la ejecución y la calidad del gasto de las UE tienen que venir de la auditoría interna. Vale la pena mencionar que el gran número de UE hace imposible que la Contraloría General ejerza un sistemático control externo sobre todas ellas.

El Cuadro 3 resume las principales reformas formales al proceso presupuestario en la última década.

Vale la pena anotar que la secuencia de las reformas fiscales refleja muchas creencias convencionales acerca de qué instituciones deben fortalecer el proceso presupuestario, incluyendo, por ejemplo, las leyes de responsabilidad fiscal, la centralización de la autoridad decisoria a través de instituciones presupuestarias jerarquizadas y limitar la capacidad de los políticos para manejar a discreción las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, como se ilustrará en la siguiente sección, tal discrecionalidad política ha sido instrumental para formar coaliciones políticas en el fragmentado campo de la política ecuatoriana, con lo que, teóricamente, la eliminación de tales incentivos debería haber incrementado los costos transaccionales.

La política del proceso presupuestario ecuatoriano

Esta sección busca identificar —en cada etapa del proceso presupuestario— los incentivos que los diferentes actores presupuestarios tienen que cumplir, las reglas presupuestarias formales vigentes, y el alcance que tienen los actores para producir patrones alternativos de cooperación alrededor de los resultados de política preferidos. El proceso presupuestario ecuatoriano ilustra un caso en que la adopción de reglas presupuestarias más estrictas para poner en vigencia una mayor disciplina fiscal después de las reformas constitucionales de 1998 y del proceso de dolarización, produjo resultados presupuestarios favorables, aunque a costa de la disolución de incentivos políticos para sostener coaliciones a más largo plazo.

Cuadro 3 Principales reformas institucionales al proceso presupuestario (1994-2002)				
Reforma Elaboración	Cuerpo legal	Antes	Después	Efecto
Planes multianuales	Ley de Responsabilidad Fiscal (2002)	No	La aprobación de planes multianuales se convierte en requisito	Mejora la planificación presupuestaria
Responsabilidad fiscal	LRF, Art. 60, R.O. 34-S, 13-III-2000, que añade un artículo después del Art. 4 en la Ley de Presupuesto	No	Se introducen principios de responsabilidad fiscal, sostenibilidad, transparencia, conservación y equilibrio	Más disciplina fiscal
Aprobación				
Procedimientos de aprobación del informe de comisiones	Reforma constitucional (1998)	El informe era votado por el Plenario de las (35 miembros)	El informe es votado por el Pleno del Congreso (100 miembros)	Centraliza el poder de revisión de la comisión pero dispersa los costos de aprobación
Aprobación de las categorías de gasto	Reforma constitucional (referéndum de 1994)	Por partidas presupuestarias	Por sectores	Se incrementan los costos de transacción
Punto de inflexión	Reforma constitucional (1998)	No se establecía ninguna consecuencia en el caso de que el Congreso no aprobase el presupuesto hasta el 31 de diciembre	Si el Congreso no aprueba el presupuesto hasta el 30 de noviembre, la proforma presupuestaria presentada por el Ejecutivo entra en vigencia	Más poder de agenda para el Ejecutivo
Poder de revisión del Congreso	Reforma constitucional (1998)	Era posible crear gastos no presupuestarios siempre que se creara el correspondiente financiamiento	No puede modificarse el monto total de ingreso o gasto del presupuesto	Más disciplina fiscal
Deuda de los gobiernos locales	LRF (2002)	Sin límites	Asigna límites al endeudamiento y al servicio de la deuda	Más disciplina fiscal
<i>(Continúa en la página 142)</i>				

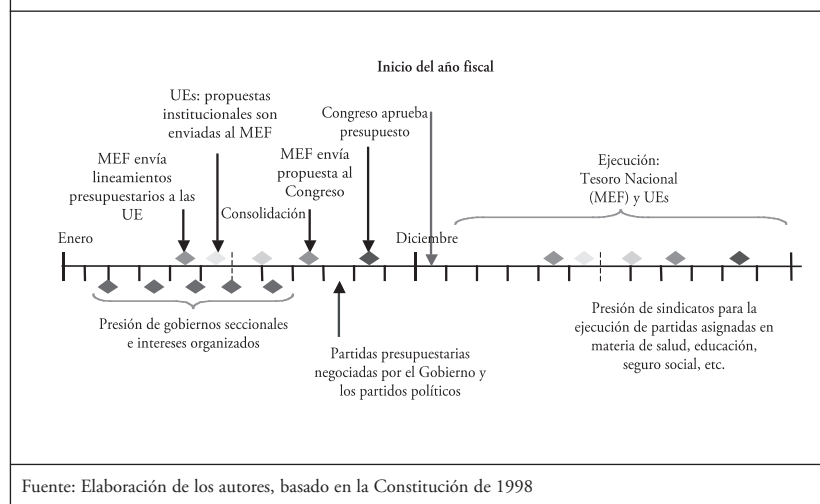
Cuadro 3 (Continuación)				
Ejecución				
Existencia de gastos reservados	Reforma constitucional (1998)	Los diputados podían manejar fondos de interés para las provincias, y también el MEF	15% del PGG se asigna a los consejos provinciales y municipalidades para los proyectos y planes de inversión	Menos discrecionalidad del Ejecutivo
Fuente: Leyes vigentes 1994-2002. CORDES. Elaboración: autores.				

La revisión general del proceso ecuatoriano de definición de políticas destacó varios impedimentos institucionales a la formación de coaliciones políticas, incluyendo la fragmentación social y política de los actores, la existencia de límites a los períodos y la disminución del valor de los incentivos para formar coaliciones. En su mayoría, dichos factores también han continuado presentes en el proceso presupuestario, incluso después de la adopción de reformas constitucionales que expandieron los horizontes de tiempo de los formuladores de políticas. En general, las reformas fortalecieron el papel del Presidente para fijar la agenda a costa de marginar del proceso presupuestario a los actores legislativos. En teoría, se esperaba que los presidentes pudieran imponer y aplicar objetivos fiscales sin tener que formar costosas alianzas legislativas. Adicionalmente, se desmantelaron los incentivos políticos para armar y sostener las coaliciones gubernamentales, puesto que los legisladores ya no podían regatear las asignaciones presupuestarias de interés provincial ni acceder a fondos discrecionales. En la práctica, algunos de los conflictos distributivos sobre las asignaciones presupuestarias se trasladaron a la arena subnacional, donde los gobiernos provinciales y municipales han ganado un mayor acceso a los recursos preasignados (hasta el 15 por ciento del gasto del Estado) y han cabildeado exitosamente para conseguir otras fuentes de gasto gubernamental.

En los márgenes del proceso presupuestario y de manera coherente con el papel descrito de los actores con poder de veto de última instancia, actores políticos menos poderosos y organizados (incluyendo los sindicatos de trabajadores y maestros) se han tomado las calles para demandar un mayor gasto o la ejecución efectiva de asignaciones aprobadas. El Gráfico 3 diagrama la influencia de los principales actores políticos y gru-

pos de cabildeo. Los rombos coloreados indican las instancias formales e informales en las cuales los actores políticos pueden influenciar (o desinflar) el proceso presupuestario. Identificamos tres tipos de actores presupuestarios: los actores decisivos, quienes tienen el poder formal o informal de influenciar en la formulación de políticas (por ejemplo, el Ejecutivo, los grupos de interés empresariales, gobiernos locales); actores con capacidad de veto, cuya cooperación se necesita para adoptar cambios políticos (por ejemplo, la legislatura, los partidos políticos), y los actores con poder de veto de última instancia, quienes pueden ejercer presiones efectivas para demandar la ejecución presupuestaria o revertir decisiones de política no deseadas (por ejemplo, cortes, grupos no organizados).³⁵ La siguiente sección explora los roles jugados por estos actores en las diferentes etapas del proceso presupuestario.

Gráfico 3
La dimensión política del proceso presupuestario



35 Estas categorías no son mutuamente excluyentes, y un actor presupuestario puede tener más de un rol en el proceso de formulación de políticas; por ejemplo, el alcalde de una ciudad puede ser un jugador decisivo en la formulación del presupuesto, pero también puede movilizar a sus electores a las calles y convertirse en un actor con poder de veto de última instancia para exigir la ejecución efectiva del presupuesto (ver Mejía *et al.*, 2009).

Inicio por parte del Ejecutivo

La rama ejecutiva en el Ecuador tiene poderes exclusivos para iniciar el proceso presupuestario, y también mantiene una influencia importante hasta la ejecución presupuestaria. Como se ilustrará en esta sección, el balance global de las reformas adoptadas con la Constitución de 1998 y la dolarización han tendido a fortalecer el poder del Ejecutivo de fijar la agenda sobre el proceso presupuestario (tanto en manos del Presidente como del Ministro de Finanzas), mientras ha limitado o ha contrabalanceado la influencia del Congreso.

Hay tres actores visibles que interactúan en esta etapa: el Presidente, quien es el principal en establecer la agenda, el Ministro de Finanzas, quien es un agente del Presidente a cargo de conectar las demandas del sector público con los criterios y límites técnicos, y las Unidades Ejecutoras, que presentan propuestas presupuestarias para su consideración en el Presupuesto General. Un cuarto grupo de actores políticos, los gobiernos subnacionales, se han vuelto influyentes actores en el proceso presupuestario recientemente.

El Presidente

De acuerdo con la Constitución de 1998, el Ejecutivo es el único responsable para iniciar el proceso presupuestario. En el Ecuador, los presidentes eran elegidos por un sistema de doble vuelta electoral cada cuatro años y no podían buscar la reelección inmediata. Entre 1979 y 1996, el calendario electoral tendió a producir presidentes “fiscalmente conservadores” al inicio de sus períodos, que gradualmente debilitaron sus ambiciones de austeridad conforme se acercaba la nueva elección y los socios legislativos se volvían más costosos o más reticentes a cooperar. En un intento de contrarrestar el ciclo electoral, leyes aprobadas en 1998 y 2002 introdujeron mecanismos de responsabilidad fiscal y planificación de largo plazo.

En teoría, el Ejecutivo debería tener un menor espacio de maniobra puesto que más del 90 por ciento del presupuesto está preasignado. En la práctica, el Presidente ha usado su poder de fijar la agenda y su capacidad

técnica –sumado al hecho de que el Congreso carece de una oficina presupuestaria para verificar o replicar las proyecciones fiscales– para subestimar los ingresos y sobreestimar el gasto al momento de someter la proforma presupuestaria. Una fuente importante de negociación ha sido el uso extensivo de los gastos reservados, disponibles para el Presidente antes de 1998. Se supone que los presidentes han usado este rubro para ocultar acuerdos políticos sin hacer conocer la naturaleza y la magnitud de las transacciones. Pero la discrecionalidad del Ejecutivo también llevó a escándalos de corrupción que involucraron a altos funcionarios del gobierno que usaron los gastos reservados para comprar lealtades entre los diputados del Congreso y para invertir en gobiernos seccionales y en educación durante los gobiernos de Durán Ballén, Bucaram y Alarcón. En 1997, una resolución de la Contraloría General impuso un techo a los gastos reservados, que sólo podían alcanzar a 0,25 por ciento del Presupuesto General y limitó su uso a los ministerios de Defensa y Gobierno.³⁶ Un año después, la Constitución de 1998 eliminó por completo este gasto discrecional del Ejecutivo para aumentar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

El Ministerio de Finanzas

Durante la fase de formulación del proceso, el Ministro de Finanzas elabora y envía los lineamientos técnicos para la formulación del presupuesto a las UE. También agrega y consolida las asignaciones propuestas en el Presupuesto General para presentarlo al Congreso. Al consolidar el presupuesto, el Ministerio de Finanzas se enfrenta a dos tipos de requerimientos: incrementos en el gasto recurrente e incrementos en el gasto de capital. Usualmente se presentan presiones a favor de los últimos antes de la consolidación de la información presupuestaria hecha por el Ministerio de Finanzas, y normalmente provienen de grupos tales como los sindicatos de maestros o médicos, jubilados, los militares y policías, quienes piden incrementos de sueldos o pensiones. Los pedidos de incrementos

36 “Límites a los Gastos”. Diario *Hoy*, Quito, 16 de mayo de 1997. www.explored.com. El monto exacto en 1997 fue de 50.000 millones de sucres.

en el gasto de capital provienen, independientemente, de diferentes gobiernos seccionales y comienzan en abril.³⁷ Aquí es cuando tanto las municipalidades como los gobiernos provinciales (o consejos provinciales) realizan cabildos en el Ministerio de Finanzas. Los actores con más fuerte presencia política y poder de negociación son aquellos de las provincias más grandes (Pichincha, Guayas, Azuay y Manabí) y de las ciudades más grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) en términos poblacionales. Estos son también los actores que más probablemente tendrán éxito en sus pedidos de incrementos en el gasto de capital. Los representantes con mayor influencia de los gobiernos seccionales llevan sus pedidos directamente al Presidente (ver más adelante) quien, en último término, transmite estos mensajes al Ministerio de Finanzas. Las demandas de los gobiernos seccionales y su negociación tienen más probabilidad de éxito cuando sus requerimientos se incluyen en la propuesta de presupuesto antes de que ésta sea enviada al Congreso para su aprobación.³⁸

En la práctica, el Ministro de Finanzas goza de gran discrecionalidad durante la etapa de formulación. Tradicionalmente, entre 1979 y 1996, la responsabilidad sobre la política fiscal estuvo compartida directa o indirectamente por el MEF, la Junta Monetaria y el Banco Central. Con la eliminación de la Junta, el fortalecimiento de los cuadros técnicos de la burocracia en el MEF, y la independencia nominal del último después de las reformas constitucionales de 1998, llevaron a las manos del MEF más poder y autoridad centralizada para tomar decisiones. Este cambio formal de las reglas empoderó el rol del MEF en el proceso presupuestario, pero a los ojos de la oposición, el Ministro de Finanzas se convirtió en una figura política vulnerable. Tradicionalmente, el MEF ha sido el que mayor influencia de política ha tenido, pero también ha sido el ministerio menos partidista y más volátil del gobierno. Entre 1979 y 1998, cerca de 80 por ciento de todos los ministros de finanzas no tuvieron una afi-

37 Los gobiernos locales tienden a incrementar sus esfuerzos de cabildeo hacia abril, que es el período del año en el que los ingresos del impuesto a la renta fluyen hacia las arcas gubernamentales.

38 Aún cuando el Art. 135 de la Constitución impide a los legisladores negociar, mediar u obtener asignaciones del PGE, prevalecen, sin embargo, mecanismos de cabildeo que buscan incrementar el gasto de capital en el presupuesto propuesto.

liación partidista explícita. El Ministerio de Finanzas ha parecido estar atrapado en un ciclo de inestabilidad. Por un lado, el gobierno no quería delegar la autoridad técnica económica de definir políticas a intereses partidistas fuera de su propio ámbito de control; pero, por otro lado, los partidos políticos tuvieron muy pocos incentivos para ser parte formal de una coalición pro-gubernamental y quisieron evitar la responsabilidad política y electoral de ser llamados “gobiernistas” por otros partidos. De este modo, los partidos tuvieron incentivos electorales para atacar públicamente los trabajos del Ministro de Finanzas, aun en el caso de haberse beneficiado de las reasignaciones presupuestarias del gobierno.

Al igual que en un sistema parlamentario, el MEF llegó a ser un fusible político que saltó cuando una nueva alianza ejecutivo-legislativo reemplazó a otra obsoleta, y se nombró en su lugar a un nuevo ministro —de preferencia otro independiente—. Entre 1979 y 1998, la permanencia promedio de los Ministros de Finanzas en el cargo fue de 11,5 meses (346 días) (Mejía Acosta *et al.*, 2008). La Constitución de 1998 introdujo reformas para proteger a los ministros del riesgo de juicio y censura por parte del legislativo, pero las reformas produjeron el efecto opuesto: la permanencia promedio del Ministro de Finanzas se redujo a 7,3 meses (220 días) en el período post 1998.³⁹ Irónicamente, el fortalecimiento del Ministerio de Finanzas después de 1998 coincidió con una mayor volatilidad de los ministros, dado que ninguno de ellos permaneció lo suficiente como para formular y ejecutar el mismo presupuesto.⁴⁰ Curiosamente, la mayoría de los ministros fueron reemplazados por renuncia propia y no por juicio político del Congreso, como comúnmente se ha asumido.⁴¹

39 Calculado hasta el 30 de diciembre, 2005.

40 Se necesita más investigación para modelar apropiadamente la interacción entre el Presidente y el Ministro. En principio, un ministro de Finanzas es un actor poderoso y estable siempre que sea un delegado perfecto de la autoridad del Presidente. Pero ¿qué pasa cuando el MEF diverge de la posición ideal del Presidente o de su interés preferido? La inestabilidad ministerial quizás podría entenderse mejor como un conflicto interno de intereses entre el Presidente y sus propios ministros de Finanzas.

41 Entre 1979 y 1998, sólo tres de 20 ministros de Finanzas fueron efectivamente enjuiciados y censurados por el Congreso.

Unidades Ejecutoras

Hay cerca de 2.500 unidades ejecutoras,⁴² 80 por ciento de las cuales pertenecen a los sectores de salud y educación. En educación, algunas unidades consisten en: i) escuelas públicas (1.435), ii) redes de escuelas rurales (196), iii) unidades educativas (61), iv) universidades (27), v) unidades culturales CCE (22), entre otras. En el sector de la salud: i) hospitales (43), ii) centros de salud por área (165), iii) direcciones provinciales (22), entre otras. Cada unidad presenta su propia propuesta presupuestaria al MEF.⁴³ Dado el gran número de solicitudes, los analistas del MEF no pueden examinar adecuadamente el contenido y validez de cada plan de gasto sectorial propuesto.

Gobiernos Seccionales

Desde mediados de los años noventa, los gobiernos seccionales han llegado a ser uno de los actores de mayor influencia en el proceso de formulación. Los gobiernos seccionales comprenden las autoridades elegidas localmente (o el régimen seccional autónomo) y los gobernadores provinciales nombrados por el Presidente. Entre los funcionarios elegidos se incluyen los prefectos provinciales, quienes presiden la legislatura provincial compuesta de consejeros provinciales. Los 326 alcaldes presiden los concejos municipales y, desde el 2000, las autoridades locales son elegidas en la mitad del período presidencial y no tienen límites en su reelección.⁴⁴ El fortalecimiento de los gobiernos locales en el Ecuador se debe a la transferencia gradual de mayores recursos, mejor planificación técnica, y a mayores responsabilidades y prerrogativas legales. La Asociación de Mu-

42 MEF, Subsecretaría de Presupuesto, SIGEF, Catálogo institucional, ejercicio fiscal 2006.

43 María Dolores Almeida, Gobernabilidad Fiscal en Ecuador, julio de 2005.

44 Antes de 1998, el jefe del gobierno municipal era el presidente municipal, y sólo un puñado de alcaldes de las mayores ciudades ecuatorianas eran elegidos. Después de 1998, estos políticos fueron elegidos como alcaldes para períodos de cuatro años. Consideramos que no se trata meramente de un cambio de nombre, sino que, más bien -como se delinea en esta sección- hubo cambios significativos en poder, recursos y prerrogativas disponibles para los nuevos funcionarios elegidos.

nicipalidades Ecuatorianas (AME), un grupo de cabildeo compuesto por alcaldes, recibió y canalizó asistencia internacional para fortalecer la capacidad y planificación técnica de gobiernos locales, como parte del Programa Nacional de Desarrollo Municipal (PDM).⁴⁵ La AME cabildeó también ante el gobierno por la asignación de mayores recursos para gobiernos locales medianos y pequeños, quienes tenían menor poder de regateo que los alcaldes de Quito y Guayaquil.

Adicionalmente, la adopción de una ley especial para distribuir (preasignar) el 15 por ciento del Presupuesto del Gobierno Central a los gobiernos seccionales en 1997 ha fortalecido su capacidad para hacer obras públicas en sus distritos. Junto con otras transferencias, se estima que los gobiernos seccionales se benefician de al menos 20 por ciento del Presupuesto General y retienen alrededor de 50 por ciento de la capacidad de inversión de los sectores públicos.⁴⁶ Los crecientes recursos municipales han contribuido a mejorar la cobertura básica de los servicios municipales, tales como agua, electricidad, alcantarillado, pero quizás de manera más importante, han protegido a los gobiernos municipales de la crisis de 1999.⁴⁷

Un tercer factor de cambio es la reforma del marco legal para otorgar a los alcaldes más prerrogativas y responsabilidades en cuanto a la asignación de recursos en sus distritos. Ya se ha dado algo de descentralización con la adopción de una Ley Orgánica de Régimen Municipal y una Ley Especial de Descentralización y Participación Social (aprobada en 1997), aunque, en la práctica, mucho de las prerrogativas formales de la definición de políticas continúa centralizado. La reforma del 2004 a la Ley Orgánica de Régimen Municipal intenta llenar esta brecha, con el fortalecimiento de la autonomía municipal, pero no parece probable que esta reforma traiga mayor transparencia fiscal, puesto que desde una perspectiva política, los alcaldes tendrían mayores incentivos para preferir un incremento en los privilegios de gasto antes que habilidades impositivas.

El creciente rol de los gobiernos locales como actores presupuestarios más fuertes se refleja en un cambio radical pero consistente de la dinámi-

45 La AME está formalmente constituida desde 1942.

46 MEF y Santiago Ortiz, FLACSO, comunicaciones personales de los autores.

47 Santiago Ortiz, FLACSO, comunicación personal del autor.

ca política, del Congreso Nacional a la arena subnacional después de 1998. Como se ilustrará en la siguiente sección, los diputados y los partidos políticos han perdido gradualmente su habilidad de regateo por partidas provinciales y discrecionales (1995), y se ha penalizado con la expulsión del Congreso el intercambio de favores políticos con el gobierno (Código de Ética, 1998). Así, los legisladores y sus partidos se han movido de una arena legislativa seca de recursos y altamente conflictiva a una arena subnacional donde han sido más exitosos en proteger sus asignaciones presupuestarias, y donde gozan de más recursos financieros para mantener su hegemonía, brindar servicios a su población electoral y mantener una saludable conexión electoral. Durante las elecciones seccionales del 2000, muchos de los líderes de los partidos abandonaron sus curules de diputados para ser candidatos para los gobiernos locales, siendo los dos casos más prominentes los actuales alcaldes de Quito y Guayaquil, Paco Moncayo (ID) y Jaime Nebot (PSC) respectivamente. Políticamente esto parece una buena estrategia. Algunos alcaldes tienen suficiente palanca para regatear partidas directamente con la Presidencia de la República, para administrar algunos servicios públicos propios tales como el Registro Civil, y para influenciar en importantes aspectos de la formulación nacional de la política. No deja de tener base por los alcaldes y la opinión pública el que la democracia y la gobernabilidad se mantuvieron en sus ciudades en momentos de crisis políticas y constitucionales en el país.

Se necesita más investigación empírica para comprender el funcionamiento del proceso de elaboración de un presupuesto subnacional. El Cuadro 4 ilustra un dramático incremento en el número de alcaldes elegidos en el Ecuador después de las reformas constitucionales de 1998. Dicho cuadro muestra un claro movimiento de los partidos más influyentes en el Ecuador para captar los puestos gubernamentales locales. Después de 1998, cerca de dos tercios del número total de cargos de alcaldes disponibles (en las elecciones del 2000 y 2004) fue captado por los cuatro partidos más grandes (75 por ciento si contamos también a Pachakutik). Adicionalmente, esta ocupación partidista de la arena seccional es consistente con las tendencias regionales de la competencia entre partidos. En promedio, 52 por ciento de los alcaldes que provienen de

partidos de la Costa, PRE y PSC, ganaron las elecciones en distritos costeños (mientras que 31 por ciento y 16 por ciento ganaron en la Sierra y la Amazonía y en Galápagos, respectivamente).⁴⁸ De la misma manera, en promedio el 52 por ciento de los alcaldes provenientes de los partidos de la Sierra, la ID, DP y Pachakutik, fueron elegidos en los cantones de la Sierra (mientras que sólo 22,4 por ciento y 25,7 por ciento en las regiones de la Costa y Amazonía/Galápagos).

Cuadro 4

Número de alcaldes elegidos por partido político, antes y después de 1998

Partido	Total de Alcaldes	Antes de 1998	Después de 1998
PSC	131	5 (12,5%)	126 (28,9%)
PRE	74	9 (22,5%)	65 (14,9%)
DP	55	5 (12,5%)	50 (11,5%)
ID	53	3 (7,5%)	50 (11,5%)
PCK	42	1 (2,5%)	41 (9,4%)
PSP	21	0 (0%)	21 (4,8%)
PRIAN	20	0 (0%)	20 (4,6%)
CFP	19	2 (5%)	17 (3,9%)
MPD	15	1 (2,5%)	14 (3,2%)
Otros*	46	14 (35%)	32 (7,2%)
Gran Total**	476	40 (100%)	436 (100%)

* En otros partidos, antes de 1998, se incluye: APRE, PCD, PD, PNR, PSE, PCE, PLRE y FRA. Después de 1998, Otros partidos incluyen a: PSE, PCE, PLRE, FRA, así como a movimientos regionales y provinciales como: MFIMA, MFIP, MIAJ, MICLD, MICMS, MIJ, MIL, MIPB, MPTSE, MUPI.

** Antes de 1998, únicamente 40 alcaldes fueron elegidos en las ciudades del Ecuador, mientras que en ciudades más pequeñas el funcionario que se elegía era el presidente municipal. Después de 1998, estos políticos fueron elegidos alcaldes para períodos de cuatro años. Como se argumentó en esta sección, éste no fue un simple cambio de nombre, sino que hubo cambios muy significativos en poder, recursos y prerrogativas disponibles para estos dignatarios.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

48 Las provincias de la Costa son Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas y El Oro. Las de la Sierra son Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay y Loja. Las provincias de la Amazonía son Napo, Sucumbíos, Orellana, Pastaza, Zamora Chinchipe y Morona Santiago.

Esta sección ha sugerido que la mayor participación de gobiernos locales, especialmente después de las reformas constitucionales de 1998, ha contribuido a la politización del proceso presupuestario a nivel subnacional. La siguiente sección proporciona mayor evidencia de que los partidos políticos divididos en tendencias regionales, se han alejado de la arena legislativa contribuyendo de ese modo a la politización de los gobiernos seccionales y dejando un vacío de representación a nivel nacional.

Aprobación Legislativa

La aprobación legislativa es la etapa en la cual el Congreso podría tener el impacto más significativo sobre el proceso presupuestario, dada su limitada habilidad o capacidad para influenciar en las etapas de diseño y ejecución –usualmente en manos del Ministro de Finanzas– o para realizar el monitoreo presupuestario –llevado a cabo normalmente por el Contralor General. En esta etapa, el Congreso recibe del Ejecutivo la propuesta de presupuesto el 1º de septiembre y tiene tres meses (hasta el 30 de noviembre) para discutir las revisiones apropiadas en la Comisión de Presupuesto y aprobar el presupuesto en sesión plenaria. La falta de discusión del presupuesto enviado por el Ejecutivo implicaría la aprobación automática de la propuesta del Presidente. En la práctica, la habilidad legislativa para causar un impacto significativo en el contenido y las reasignaciones del presupuesto ha disminuido a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el Congreso puede hacer modificaciones a la propuesta del Ejecutivo solamente por sectores de gasto, antes de que la propuesta sea devuelta al Pleno para ser sometida a votación por todo el Congreso.⁴⁹

En coherencia con el rol que el Congreso ha jugado en el proceso más amplio de formulación de políticas, también se ha percibido por parte del gobierno y del público en general que la legislatura incrementa de manera significativa los costos transaccionales de la aprobación del presupuesto. Entre otras cosas, esto se debe a la naturaleza agudamente fragmentada y regionalizada de los partidos políticos en el Congreso unicameral. El

⁴⁹ Constitución Política de 1998, Art. 258.

Congreso está compuesto por 100 legisladores provinciales, provenientes de 22 provincias, quienes son elegidos en una fórmula que permite a los votantes expresar preferencias personales por candidatos, pero que asigna los puestos usando la representación proporcional.⁵⁰ Se elige a los diputados para un período de cuatro años con reelección ilimitada.⁵¹ Además, el Congreso ecuatoriano es famoso por tener uno de los sistemas partidistas más regionalizados (Jones y Mainwaring, 2003), y uno de los peores sistemas de representación en América Latina en lo que se refiere a la población (Snyder y Samuels, 2001).⁵² Esto último significa que las provincias con escasa población están sobre-representadas en alto grado, en detrimento de las provincias más grandes. Por ejemplo, en el 2002, un legislador de la provincia de Guayas representaba aproximadamente 22 veces más votantes que los que representaba un legislador de Galápagos.⁵³

El efecto combinado de las reformas posteriores a 1998 debería, en teoría, incrementar los incentivos para que los diputados cultiven una “conexión electoral” con sus votantes y por tanto demanden mayor gasto gubernamental para sus provincias a fin de ascender en sus propias carreras políticas, sin tener que asumir los costos de la disciplina fiscal en el nivel nacional.⁵⁴ En la práctica, los incentivos de los legisladores para cultivar un voto

50 Las fórmulas electorales para distribuir los votos en puestos ha variado mucho a lo largo del tiempo. Entre 1979 y 1996 regía un sistema de lista cerrada que daba a los jefes de los partidos grandes prerrogativas para seleccionar y nombrar candidatos. En 1997 se adoptó una forma de votación personalizada, por la cual los votantes pueden elegir tantos diputados cuantos puestos estén disponibles en la jurisdicción, sin tener en cuenta las listas o la afiliación a los partidos. En el 2000 y el 2001 se han promulgado algunas reformas para regresar gradualmente al sistema de listas de partidos.

51 Antes de 1996, los diputados no podían reelegirse inmediatamente y antes de 1998 los diputados provinciales se elegían para un período de sólo dos años.

52 En una comparación con 76 países, Snyder y Samuels (2001) encuentran que el Ecuador tiene la segunda peor desproporción con relación a la población en el Congreso después de Tanzania (24 por ciento y 27 por ciento, respectivamente), y la peor en la región latinoamericana, seguido por Bolivia (17 por ciento).

53 El problema de la desproporción con relación a la población fue más agudo antes de la reforma constitucional de 1998, puesto que el número de legisladores cambió de 82 en 1996 a 123 en 1998 y de nuevo a 100 en 2002. Esta reducción de la desproporción es efectiva incluso después de que en 1998 se abolió el cargo de diputados nacionales -que tenían un efecto equalizador de las disparidades territoriales.

54 De acuerdo con una encuesta a las elites, más del 60 por ciento de los diputados ecuatorianos consideraban en 1998 que llevar recursos a sus provincias era muy importante (Mateos y Alcántara, 1998).

personal en sus provincias fueron contrarestados por un incremento en el poder del Ejecutivo para fijar la agenda en temas presupuestarios y por una disminución de la parte del presupuesto a disposición del Ejecutivo para regatear apoyo político. La siguiente sección discute el impacto de las reformas constitucionales de 1998 en tres áreas de la etapa de aprobación del presupuesto: la Comisión de Presupuesto, las monedas disponibles para el regateo político y el horizonte temporal de los diputados.

Cambios en el poder de la Comisión de Presupuesto para fijar la agenda

La comisión legislativa a cargo de revisar la proforma presupuestaria presentada por el Ejecutivo es la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario (CTFB). Esta comisión de siete miembros tiene la prerrogativa para revisar la proforma propuesta por el Presidente y sugerir cambios –que incluyen las demandas regionales, sectoriales y partidistas– antes de su votación en el Pleno.⁵⁵ El Congreso no tiene el poder de crear partidas presupuestarias adicionales. Antes de las reformas constitucionales de 1998 el presupuesto modificado era votado por mayoría simple en el plenario de las comisiones legislativas, una cámara o consejo compuesto por todos los legisladores que eran miembros de las cinco comisiones permanentes.⁵⁶ Este sistema, que rigió entre 1979 y 1998, daba nominalmente a los miembros de la comisión de presupuesto la prerrogativa de revisar la proforma presupuestaria presentada por el Presidente, pero retenía el poder real de tomar la decisión sobre los cambios finales para los 35 miembros del plenario.

La adopción de un sistema diferente de comisiones después de 1998 incrementó el poder de fijar la agenda de la CTFB, mientras diseminó la capacidad de tomar decisiones en el Congreso en pleno. En el antiguo sistema, los líderes de los partidos regateaban mínimas coaliciones ganadoras en el tema presupuestario fuera de la CTFB, negociando directamente la dirección y el monto de las partidas de gasto entre el Ejecutivo y el plenario. Aunque la negociación del presupuesto no era poco costosa, las

55 Entre 1979 y 1983, la CTFB estaba conformada por cinco miembros y sus alternos.

56 Además de la CTFB, las otras cuatro comisiones permanentes eran: Comisión de Mesa, de lo Civil y Penal, de lo Laboral y Social y de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial.

coaliciones se unían con algún grado de credibilidad política: las partidas de gasto se otorgaban a las circunscripciones de los legisladores y se aprobaban los presupuestos con una mayoría simple de miembros del plenario pertenecientes a partidos también independientes. Estas partidas, aunque regularmente asociadas con la distribución de la “troncha” a grupos de interés clientelar, también contenían proyectos de inversión que beneficiaban a los gobiernos provinciales. Por lo tanto, la entrega de partidas a grupos partidistas fuertes podía haber ayudado a formar coaliciones sostenibles alrededor de las partidas de gasto.

Generalmente, la práctica de aprobar los presupuestos en el plenario beneficiaba a los partidos que tenían bloques más grandes en el Congreso. La aprobación del Presupuesto de 1997 desafió este sistema, cuando el presidente Bucaram dejó de lado a los partidos tradicionales y aprobó su propio presupuesto con el apoyo de seis de los siete miembros de la CTFB y 18 miembros del plenario (PRE y legisladores independientes).⁵⁷ Los partidos que fueron excluidos (PSC, ID, DP, MPD y Pachakutik) se opusieron a la maniobra del Presidente pero fracasaron en el intento de llevar el presupuesto al debate del Pleno, donde la oposición tenía la mayoría.⁵⁸ El año siguiente, los líderes de estos partidos introdujeron las reformas que centralizaron el poder de fijar la agenda en la CTFB, pero abrieron la aprobación presupuestaria al Pleno, bajo el discurso de que había que aumentar la rendición de cuentas en el proceso legislativo. En la práctica, los líderes de los partidos buscaron fortalecer el control de los partidos sobre el sistema de comisiones como un mecanismo de seguro contra la habilidad del Presidente para formar mayorías presupuestarias poco costosas y rápidas con legisladores individuales. En los años siguientes estos partidos también consiguieron mayor control de la CTFB. Una mirada más detenida a la composición partidista y regional de los 137 miembros nombrados para la CTFB entre 1979 y 2003 muestra que los partidos y los legisladores ganaron mayor control sobre el proceso de aprobación presupuestaria en el Congreso. Los datos sugieren que los partidos y sus líderes invirtieron más recursos en fortalecer el sistema de comisiones des-

57 Diario *Hoy*, Quito, 11 de diciembre, 1996. www.explored.com.ec.

58 A propósito, ésta es la misma coalición de partidos que dos meses después contribuyó a la destitución del Congreso al presidente Bucaram en febrero de 1997.

pués de 1998. Entre 1979 y 1996, la filiación partidista de la CTFB estaba distribuida equilibradamente entre los partidos políticos, donde la ID tuvo 17 por ciento de todos los miembros de la comisión durante este período, y DP, PSC, PRE, CFP y PCE tuvieron, cada uno, entre 10 por ciento y 12 por ciento del número total de miembros del comité.⁵⁹ Después de 1998, 93 por ciento del número total de miembros de la comisión ha estado casi monopolizado por cuatro partidos políticos: DP, PRE, PSC e ID, en ese orden.⁶⁰

Esta toma de los puestos en la CTFB también reproduce la competencia regional partidista (PRE contra PSC en la Costa, DP contra la ID en la Sierra) que se ha desarrollado en el Congreso durante la última década. La composición territorial de la CTFB sugiere que las reformas de 1998 –que también eliminaron a los diputados nacionales– introdujeron un mayor sesgo de representación a favor de las provincias más grandes. Antes de 1998, aproximadamente 31 por ciento de los miembros de la CTFB provenían de las tres grandes provincias: Pichincha, Guayas y Manabí; y otro 12,3 por ciento provenían del distrito nacional. Después de 1998 el porcentaje de miembros de la CTFB que provenía de las tres grandes provincias casi duplicó aquel del período previo (57 por ciento). Sólo una provincia (Pichincha), en la que se localiza la capital del país, contribuyó con 42 por ciento de todos los miembros.

Cambios en los horizontes temporales de los políticos

Un segundo grupo de cambios que afectó de manera importante el proceso de aprobación del presupuesto fue la expansión de los horizontes temporales de los legisladores. Los horizontes más largos deberían, en teoría, proporcionar incentivos para desarrollar carreras políticas y sostener acuerdos de largo plazo. Los nombramientos legislativos, incluyendo la presidencia del Congreso y de las comisiones legislativas, se extendieron de uno a dos años, reforzando así los incentivos ya existentes para expandir los hori-

59 Estas cifras son consistentes con el bajo nivel de experiencia política en los comités durante este período (Mejía Acosta, 2003).

60 El número total de miembros es 14, siete elegidos para un período de dos años en 1998 y 2000.

zontes de los diputados, dada la eliminación de los límites en los períodos (1995) y las elecciones de medio período (1998). Antes de la aprobación de estas reformas, no hay evidencia suficiente que muestre que los diputados individualmente buscaban una carrera política o acumular experiencia legislativa (Mejía Acosta, 2003).⁶¹ En todo el período 1979-2003, sólo dos legisladores sirvieron en la CTFB más de cinco ocasiones, y tres más sirvieron cuatro veces. En sólo dos casos, Simón Bustamante (PSC) y Wilfrido Lucero (DP-ID), encontramos que legisladores también presidieron la CTFB –Bustamante–, o sirvieron como presidentes del Congreso –Lucero. Cinco de siete legisladores nombrados a la CTFB en 1998 sirvieron de nuevo en la comisión por otros dos años. Aunque estos son pocos datos para generalizar, los legisladores muestran una preferencia por acumular antigüedad y experiencia presupuestaria en el período posterior a 1998.

Cambios en los incentivos de cooperación

Un tercer cambio institucional que afectó los costos de la aprobación presupuestaria fue el requisito de que los diputados aprueben el presupuesto por gasto sectorial antes que por partidas presupuestarias, y la eliminación de la capacidad de los diputados para ejecutar fondos presupuestarios a favor de sus provincias.⁶² La propuesta de las reformas fue hecha por el presidente Durán Ballén y aprobada en consulta popular en 1994, como un intento para reducir y eliminar los incentivos de los diputados de búsqueda de renta durante el proceso de aprobación del presupuesto. Antes de las reformas, los diputados tenían acceso a los fondos provinciales que eran igualmente distribuidos desde el presupuesto.⁶³

61 Incluso para los diputados nacionales que eran elegidos por un período de cuatro años era más interesante y políticamente sagaz el aspirar a estar en comisiones más visibles tales como fiscalización, antes que ir a una comisión técnica o de formulación de políticas.

62 La consulta popular se llevó a cabo el 28 de agosto de 1994 y sus preguntas fueron: ¿Deberían los legisladores manejar Fondos del Presupuesto del Estado? y ¿Deberían los legisladores aprobar el Presupuesto del Estado por Sectores de Gasto o por Partidas Presupuestarias?

63 De acuerdo con Landau, en 1993 los diputados tenían derecho a un monto igual de 500 millones de sucres de partidas presupuestarias, pero en la práctica algunos legisladores obtenían la parte del león en partidas presupuestarias mientras muchos otros no la tenían (ver Landau, 2001: 44).

¿Por qué razón habría de abdicar voluntariamente el Ejecutivo su capacidad y discreción para distribuir fondos y regatear coaliciones presupuestarias con los diputados? Se creía durante la administración de Durán Ballén que la aprobación presupuestaria y otras negociaciones políticas estaban volviéndose demasiado caras para continuar con ellas, especialmente con ciertos partidos políticos. En una entrevista telefónica, el entonces vicepresidente Dahik reconoció que:

“(un grupo de legisladores del PSC) pediría fondos provinciales a cambio de apoyar algunas de nuestras leyes (...). Y sus familiares serían los contratistas. Era una situación absurda porque sus líderes estaban en la oposición y sin embargo algunos de los diputados estaban constantemente visitándonos, pidiendo dinero. Era una negociación colectiva, y todo el proceso era muy caro” (Landau, 2001: 47).⁶⁴

Al limitar la capacidad del Congreso para cambiar los fondos provinciales, el gobierno había esperado bajar las demandas particularistas de gasto gubernamental, y permitir un proceso de aprobación presupuestaria menos complicado y más técnico. La estrategia de secar los recursos disponibles para “engrasar” las coaliciones políticas resultó contraproducente, puesto que los líderes partidistas rehusaron aprobar la proforma presupuestaria por gastos sectoriales y, de acuerdo con los medios de comunicación, dichos partidos insistían en obtener partidas presupuestarias para sus provincias y gobiernos locales.⁶⁵ Un año después, unos frustrados líderes partidarios —quienes antes se habían beneficiado personalmente de pagos discrecionales del gobierno— acusaron al vicepresidente Dahik de comprar votos y de desfalco con los gastos reservados. El escándalo de corrupción sacó al vicepresidente Dahik del poder en 1995, pero las audiencias legislativas durante el juicio político revelaron una compleja red de transacciones legales e ilegales que era ordinariamente usada por los gobiernos para comprar el apoyo legislativo de los partidos políticos (Mejía Acosta, 2006).

64 Alberto Dahik, entrevista telefónica por David Landau, 30 de enero de 2001.

65 De acuerdo al Diario *Hoy*, el PRE y el PSC solamente aprobarían la proforma presupuestaria si el gobierno les daba 600.000 millones de sucres para sus provincias. Diario *Hoy*, Quito, 30 de diciembre de 1994. www.explored.com.

Como consecuencia del escándalo de Dahik y de otros casos de corrupción durante las administraciones de Bucaram y Alarcón, el Congreso elegido en 1998 propuso y aprobó un Código de Ética, que restringió aún más la capacidad de los legisladores de negociar recursos materiales y políticos para sus distritos o para ellos mismos. Aunque en teoría el código amenazaba con la expulsión a los legisladores que se cambiaran de partido, no ha sido aplicado hasta la fecha ni ha alterado el número de cambios de partido para alcanzar ventajas políticas. Los efectos de la erradicación de los incentivos para formar coaliciones en el proceso de aprobación presupuestaria se resumen muy bien en las siguientes palabras del jefe de un partido en el Congreso, en julio de 1999, quien pidió anonimato:

“En el pasado, la corrupción era muy funcional para gobernar. La Presidencia, el Secretario General de la Administración, el Ministro de Defensa y el Ministro de Gobierno tenían todos gastos reservados. Aunque ellos no quieran reconocerlo, estos servían en el pasado para comprar diputados, para comprar lealtades en detrimento de (la disciplina de) los partidos políticos. Existía una Comisión de Presupuesto en la que, si surgían conflictos, estos se llevaban al Plenario. Era un sistema que funcionaba: 18 años de democracia y no había problemas asociados a la aprobación del presupuesto fiscal. El monto del presupuesto era negociado por sectores y los legisladores negociaban el monto por partidas. Era un secreto a voces. Los diputados en la Comisión de Presupuesto (...) negociaban gigantescas partidas para sí mismos: ellos (arbitrariamente) seleccionaban a los contratistas y no encontraban problemas con la Contraloría General porque ellos (los partidos políticos) controlaban a los directores provinciales de la Contraloría, al poder judicial, etc. Estos mecanismos ya no existen. Aunque hay más transparencia (en el proceso presupuestario), los sectores se sienten impotentes de obtener ventajas y hacen pública su frustración al oponerse radicalmente a las iniciativas gubernamentales”.

El intento de crear un proceso menos complicado y más transparente para la etapa de aprobación del presupuesto con la erradicación de los incentivos materiales para la formación de coaliciones, produjo el efecto opuesto. La falta de incentivos disponibles y legales incrementó dramáticamente

te los costos ejecutivos de la aprobación de presupuestos en el Congreso e hizo de la formación de coaliciones un proceso más inestable y descon fiable. Evaluar los costos cambiantes de formar coaliciones presupuestarias sigue siendo una cuestión empírica que no puede ser medida apropiadamente en el contexto ecuatoriano, dado que no existen datos disponibles de la votación nominal, ni hay datos del gasto gubernamental desagregado por provincias.

Una evaluación del impacto total de las reformas políticas sobre la aprobación del presupuesto produce interesantes preguntas que merecen una mayor investigación y comprobación empírica. De un lado, el fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto y su mayor control por los partidos y los legisladores después de las reformas de 1998 es una comprobación paradójica en el contexto más amplio donde el Ejecutivo retiene importantes poderes presupuestarios, especialmente durante la formulación y ejecución. Más aún, estos partidos y diputados parecen estar interesados en mantener su presencia y ganar experiencia en la CTFB. De otro lado, los legisladores en el período posterior a 1998 han perdido acceso a recursos presupuestarios claves o a monedas formales que los habrían animado a formar y habrían consolidado acuerdos más duraderos en lo que se refiere a los resultados presupuestarios. En resumen, una cuestión pendiente es: ¿por qué los diputados habrían de tener incentivos para proseguir en una membresía política continua en un comité que tiene un acceso disminuido a las partidas de gasto efectivas?

Una hipótesis es que los partidos y diputados en el Congreso Nacional se han convertido en agentes imperfectos de la representación provincial, negociando indirecta o marginalmente los proyectos de inversión de interés de sus electorados provinciales, que más tarde son ejecutados por los gobiernos regionales, provinciales o municipales. El caso de Simón Bustamante, diputado del PSC por la provincia de Manabí, es un buen ejemplo para ilustrar este posible nexo. Bustamante ha presidido la CTFB en tres de las cuatro veces en que ha sido su miembro, y se cree que ha jugado un rol clave en ayudar a canalizar partidas de gasto y programas de desarrollo regional hacia su provincia natal. Además, su partido político ha ganado una importante presencia en los gobiernos provincial y municipal durante los últimos años.

La otra hipótesis, ya sugerida en la discusión previa sobre los gobiernos subnacionales, es que los partidos y diputados se movieron de una arena legislativa –escasa de recursos– a una arena subnacional –abundante de recursos–, donde tienen mayores prerrogativas para regatear asignaciones presupuestarias. Adicionalmente, la posibilidad de reelección significa que los políticos tienen oportunidades más claras para desarrollar relaciones de rendición de cuentas a largo plazo con sus votantes. Éste podría ser el caso de algunos legisladores y líderes influyentes de los partidos representados en el Congreso, que en el 2000 abandonaron la arena nacional y participaron exitosamente en elecciones locales: Paco Moncayo (ID), quien se convirtió en alcalde de Quito –dos veces–, Jaime Nebot (PSC), quien llegó a ser alcalde de Guayaquil –dos veces–, y Jorge Marún (PRE), quien se convirtió en prefecto de la provincia de Los Ríos.

En cualquier caso, las dos hipótesis sugieren un significativo cambio en la dinámica presupuestaria después de 1998, de la arena nacional a la subnacional. La exploración futura de estas hipótesis contribuirá a una mejor comprensión de los nexos políticos entre el gobierno nacional y los gobiernos seccionales en el proceso presupuestario.

Ejecución presupuestaria

En lo formal, las UE son las principales responsables de la ejecución presupuestaria. En la práctica, la Subsecretaría de Presupuesto y la Tesorería establecen las prioridades de gasto para evitar problemas de coordinación en las asignaciones del flujo de caja. En conformidad con la ley, la elaboración y ejecución de las políticas fiscales son responsabilidad del Ejecutivo; por lo tanto, el MEF, de acuerdo con los requerimientos y tomando en cuenta la falta de flexibilidad del presupuesto, establece un orden de prioridad para asignar los recursos conforme con sus necesidades de gobernabilidad.⁶⁶ En este momento, el orden de prioridad es el siguiente: i) pagos de la deuda, ii) salarios, iii) transferencias⁶⁷ y iv) gas-

66 Constitución Política de 1998, Art. 260. El MEF, de acuerdo a sus cálculos, asigna aproximadamente 85 por ciento del presupuesto a gastos corrientes y pago de la deuda.

67 Incluye transferencias a los gobiernos seccionales y compensaciones tales como el Bono de Desarrollo Humano.

tos de capital. Además, el MEF puede reasignar y ajustar el presupuesto aprobado a través de modificaciones durante el año fiscal, sin que el Congreso tenga que aprobar cada modificación.⁶⁸ Por ejemplo, el MEF puede recortar hasta un 5 por ciento en los gastos gubernamentales después de que se haya aprobado el presupuesto final. Adicionalmente, el ministro tiene poderes discrecionales para reasignar los fondos dentro del presupuesto aprobado a través de la interpretación de los llamados clasificadores presupuestarios, aunque esto no haya sido establecido oficialmente.

El Cuadro 5 describe la asignación real de los recursos a lo largo de partidas de gasto en cada etapa del proceso presupuestario. Aproximadamente la mitad del gasto en la propuesta presupuestaria presentada por el Ejecutivo es destinada a cuatro sectores –algunos de ellos con el rol más grande de servidores públicos: Educación, Defensa, Salud y Bienestar Social y Trabajo. En términos relativos, las asignaciones en algunos sectores permanecen moderadamente estables durante el proceso, con algunas claramente atípicas. Sin embargo, hay diferencias en la capacidad relativa de los diferentes sectores para “proteger” su parte del gasto total a través del proceso, que se explorará con más detalle posteriormente. El sector con el más dramático decrecimiento en su participación en el gasto total a través del proceso presupuestario es bienestar social y trabajo, que en la etapa de propuesta recibe 6,7 por ciento del gasto total, pero en la etapa de ejecución representa sólo 3 por ciento de ese gasto.

En el otro extremo (y de manera coherente con el alto grado de discreción del Ministro de Economía a lo largo del proceso presupuestario), el sector con el incremento más dramático en su parte del gasto total a través del proceso es Finanzas, que sólo tiene 2 por ciento del gasto en la etapa de propuesta y termina con 6 por ciento del gasto total en la ejecución. Nótese que también hay diferencias en el nivel de publicidad en los diferentes sectores: mientras las transferencias a sectores como bienestar social y trabajo pueden ser más anunciadas y controvertidas, nadie monitorea o lleva cuenta del monto de recursos que va a Finanzas.

68 Ley de Presupuesto, Art. 54. De acuerdo a estimaciones, aproximadamente 2.000 modificaciones se hicieron al PGG.

Cuadro 5
Composición porcentual del gasto en las diferentes etapas del proceso presupuestario

	B	L	R	D		B	L	R	D
Administración	1,6 1,0	1,4 0,7	1,4 0,8	2,8 2,1	Finanzas	2,0 1,4	2,5 1,8	2,6 1,6	6,0 6,0
Agricultura	6,7 2,9	6,7 2,9	6,8 2,8	5,7 2,6	Industria y Comercio	0,4 0,3	0,4 0,3	0,4 0,3	1,1 1,8
Gobierno	7,9 2,3	8,4 2,1	7,9 1,5	8,9 1,9	Poder Judicial	1,7 0,9	1,9 0,8	1,8 0,6	1,9 0,6
Relaciones Exteriores	2,0 0,7	1,9 0,5	1,8 0,5	1,7 0,5	Poder Legislativo	0,7 0,3	0,9 0,4	0,8 0,3	0,8 0,2
Bienestar Social y Trabajo	6,7 3,3	6,4 3,0	6,1 3,0	3,1 1,1	Medio Ambiente	0,6 0,4	0,4 0,1	0,4 0,1	0,3 0,2
Obras Públicas	10,6 6,4	9,4 3,2	9,4 3,0	7,5 1,8	Otras Agencias	0,8 0,7	0,6 0,4	0,6 0,4	1,2 1,6
Defensa	14,8 3,2	15,0 1,6	14,7 1,7	16,4 1,8	Recursos Naturales	0,8 0,7	0,6 0,4	0,6 0,4	1,2 1,6
Desarrollo Urbano y Vivienda	2,7 1,6	2,5 1,1	2,5 1,2	2,2 1,6	Salud	8,6 2,5	8,2 1,9	7,9 1,9	7,4 1,5
Educación	21,1 5,7	21,9 4,2	21,6 4,3	21,5 4,0	Turismo	0,2 0,2	0,2 0,1	0,1 0,1	0,1 0,1
Gobiernos subnacionales	12,6 6,7	13,1 6,2	13,3 5,9	12,3 8,0					

Nota: B = Composición del gasto en la proforma presupuestaria del Ejecutivo; L = Composición del gasto en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso; R = Composición real del gasto en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso; D = Composición del gasto en el total del gasto ejecutado. Dentro de cada ítem, n = 17 para la columna B (1990-2006); n = 16 para la columna L (1990-2005); y n = 15 para las columnas R y D (1990-2004). Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda.
Fuente: Datos recolectados por los autores en el Congreso y el MEF.

Cuadro 6 - Dirección de los cambios en la composición de los gastos a diferentes estados del proceso

	L - B	R - B	D - R	D - B
Administración	—	—	+	+
Agricultura	—	—	—	—
Gobierno	+	+	+	+
Relaciones internacionales	—	—	—	—
Bienestar social y trabajo	—	—	—	—
Obras públicas	+	+	—	—
Defensa	—	—	+	+
Desarrollo urbano y vivienda	+	+	—	—
Educación	+	—	—	—
Finanzas	+	+	+	+
Gobiernos subnacionales	+	+	—	+
Industria y comercio	—	—	+	+
Poder judicial	+	+	+	+
Poder legislativo	+	+	—	+
Medio ambiente	+	—	—	—
Otras agencias	—	—	—	—
Recursos naturales	+	+	+	+
Salud	—	—	—	—
Turismo	+	+	—	—

Nota: B= Composición del gasto de la proforma presupuestaria del Ejecutivo; L= Composición del gasto en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso; R: Composición real del gasto en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso; D= Composición del gasto en el gasto total ejecutado. Dentro de cada ítem, n = 17 para la columna B (1990-2006); n = 16 para la columna L (1990-2005), y n = 15 para las columnas R y D (1990-2004). Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda.

Fuente: Datos recolectados por los autores en el Congreso y el MEF.

Los Cuadros 6 y 7 resumen la dirección de las reasignaciones entre sectores durante el proceso presupuestario. El cuadro 6 representa el signo (positivo o negativo) del cambio promedio en la reasignación durante el período de estudio, medido como: participación de la partida i en la etapa Y - participación de la partida i en la etapa X, donde la etapa Y es siempre subsiguiente (en términos cronológicos) a X. Esto significa que un signo positivo puede interpretarse como una reasignación que incrementó los recursos (en términos relativos para cualquier ítem dado), mientras que un signo negativo es un decremento en la participación en el gasto de

ese ítem. El Cuadro 6 resume los signos para las cuatro parejas de etapas en el proceso presupuestario que están siendo examinadas (dos relacionadas con la aprobación y dos con la ejecución).

El propósito del Cuadro 7 es construir una tipología. Se basa en las columnas 2 y 3 del cuadro 6, es decir en la comparación de la proforma presupuestaria presentada al Congreso con el presupuesto que fue realmente aprobado y la comparación de este último con el que fue finalmente ejecutado. Los sectores con muy poca participación del gasto (menos de 1,5 por ciento) están en cursivas. El cuadro propone cuatro tipos de casos de gastos:

- Cabilderos exitosos (lobbyists) y gastadores excesivos: estos son los casos que tienen éxito al atraer una mayor cuota de gasto tanto en la etapa de aprobación como en la de ejecución. Los casos que caen bajo esta categoría son fuertes –desde un punto de vista técnico o político– en el gobierno: gobierno, el sistema judicial y el Ministerio de Finanzas. Curiosamente, Finanzas aparece ser más condescendiente con sus propios gastos que lo que es con los demás en la etapa de ejecución.
- Cabilderos exitosos y ejecutores poco eficientes. Estos son casos que –en la etapa de aprobación– reciben un monto mayor del presupuesto que lo que –más tarde durante la ejecución– terminan gastando. Es probable que se incluya en estos casos a Obras Públicas y Vivienda en los cuales los gastos puedan ser sobreestimados porque el Ejecutivo sabe que es relativamente fácil hacer cualquier ajuste en los montos de inversión en la etapa de ejecución. La presencia de gobiernos subnacionales en esta categoría refuerza la idea de que estos actores pueden tener diferentes formas de influenciar la dinámica presupuestaria y sus resultados en las etapas de aprobación y ejecución. Un caso particular es el de los paros provinciales, a menudo respaldados por las autoridades provinciales que se resuelven cuando el gobierno central se compromete a financiar alguna inversión pública local. Frecuentemente estos recursos son reasignados y contabilizados tomándolos del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, pero transferidos directamente al gobierno provincial que ejecuta la construcción. Estas reasig-

naciones ocurren con frecuencia bajo fuerte presión del tiempo y por tanto nunca fueron planeadas en el presupuesto aprobado. Finalmente, se traducen en reasignaciones (dentro o a través de líneas sectoriales) en la etapa de ejecución. Es probable que esto implique importantes concesiones en términos de otros proyectos y prioridades.

- Cabilderos no exitosos y gastadores en exceso: estos son casos que reciben reasignaciones negativas netas en la etapa de aprobación, pero finalmente terminan gastando una suma mayor del presupuesto que la que inicialmente les había sido asignada. La Administración y la Defensa están dentro de esta categoría. Estos sectores parecen reservar su capital político para incrementar su tajada del presupuesto durante la ejecución mientras mantienen un bajo perfil durante la etapa de aprobación.
- Cabilderos no exitosos y gastadores ineficientes: el gasto en estos casos es afectado de manera negativa tanto en la etapa de aprobación como en la de ejecución. Estos son casos con clientes políticos desorganizados, dispersos o débiles (Relaciones Exteriores, Bienestar Social y Trabajo, Agricultura, Educación y Salud). No es sorprendente que ellos sean los perdedores netos en términos relativos en ambas etapas. Todo el gasto social está encerrado en esta celda. A pesar del hecho de que dos sectores en esta celda absorben una gran parte del gasto en salarios (maestros y médicos), y aunque estos son grupos poderosos y organizados, los “clientes” que ellos representan no tienen éxito ni en la etapa de aprobación ni en la de ejecución. Al mismo tiempo —y dada la gran importancia relativa de la Educación y la Salud sobre el total del gasto— son también candidatos a experimentar recortes relativos en la ejecución. Más aún, es probable que debido a las grandes estructuras burocráticas en estos sectores, éstas sean menos flexibles para ajustar sus presupuestos en la etapa de ejecución incluso cuando los ajustes significarían incrementar su parte relativa en el gasto total.

Cuadro 7 Tipos de cabilderos y ejecutantes del presupuesto (resumen del Cuadro 9)			
		Aprobación (Realmente aprobado – Presentado)	
		+	–
Ejecución (Ejecutado – Realmente aprobado)	+	Cabilderos exitosos y gastadores en exceso Finanzas Gobierno Sistema Judicial <i>Recursos Naturales</i>	Cabilderos no exitosos pero gastadores en exceso Administración Defensa <i>Industria y Comercio</i>
	–	Cabilderos exitosos pero ejecutantes no eficientes Obras públicas Desarrollo Urbano y Vivienda Gobiernos subnacionales <i>Legislativo</i> <i>Turismo</i>	Cabilderos no exitosos y gastadores no eficientes Agricultura Relaciones Exteriores Bienestar Social y Trabajo Educación Salud <i>Medio Ambiente</i> <i>Otras agencias</i>
Nota: Los sectores cuyo porcentaje en el gasto es menor a 1,5 por ciento del total están en cursivas. Fuente: Elaboración de los autores			

Cabe notar que la tipología es de una naturaleza puramente descriptiva y dice poco acerca de las causas de los diferentes resultados. Sobre todo el tema de gastar más o menos puede relacionarse a múltiples causas que van desde una capacidad técnica limitada de la agencia a cargo de operar esa partida de gasto hasta el poder discrecional del Ministerio de Finanzas en la etapa de ejecución. Un ejemplo de lo anterior es el caso de algunos programas con muy poca capacidad técnica y operacional dentro de los ministerios de Bienestar Social y Trabajo, donde la agencia no logra gastar sus recursos durante el año fiscal (lo que ha sido identificado en la Revisión del Gasto Público del Banco Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo). Un ejemplo de lo último es el caso de Obras Públicas, que es usualmente un rubro que enfrenta recortes y ajustes durante la ejecución, puesto que tiene un alto componente de inversión (versus el gasto recurrente, como salarios, que no pueden evitarse).

Control

La Constitución de 1998⁶⁹ establece los actores relacionados a esta etapa: i) Unidades Ejecutoras, ii) Contraloría General y iii) Congreso Nacional. El sistema de control, censura y auditoría del Estado⁷⁰ tiene dos componentes: control interno y control externo. Las UE tienen que asegurar la creación y mantenimiento de su sistema de control interno, a través del cual los servidores y funcionarios públicos informan y se hacen responsables de la ejecución de sus atribuciones, del uso de recursos públicos y de los resultados obtenidos.⁷¹ El ejercicio de control interno tiene que aplicarse antes, durante y después por medio de las unidades especializadas en cada una de las UE, las cuales tienen que cumplir las regulaciones vigentes establecidas por la Ley.⁷² El control externo es ejercido por la Contraloría General, que es una institución independiente, y por el Congreso Nacional, siendo el participante activo la Contraloría General. A pesar de que hay un mandato constitucional para que el Congreso Nacional haga el seguimiento de la ejecución presupuestaria, en la práctica no tiene capacidad técnica para hacerlo. La participación de la Contraloría General es ex-post a la ejecución presupuestaria; por lo tanto, del control interno deben provenir alertas oportunas sobre la calidad de la ejecución del gasto de las UE. Vale la pena mencionar que el gran número de UE hace imposible que la Contraloría General ejerza control externo en todas ellas de manera sistemática.⁷³

La aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), en el 2004, estableció un marco legal para facilitar la participación de ciudadanos en la supervisión de los actos y toma de decisiones gubernamentales.⁷⁴ La LOTAIP dispone que las entidades del gobierno publiquen al menos la siguiente información: i) base legal y estructura organizacional, ii) directorio de la institución, iii) sueldos,

69 Constitución Política de 1998, Art. 211.

70 Ley de la Contraloría General, Art. 6.

71 Ley de la Contraloría General, Art. 5.

72 Ley de la Contraloría General, Art. 12.

73 De acuerdo a estimaciones, 80 por ciento del PGG está distribuido en 100 instituciones, siendo la Contraloría General una de ellas, con 1.700 empleados.

74 LOTAIP, mayo de 2004, Arts. 4 y 8.

información presupuestaria, viáticos, contratos colectivos, iv) resultados de las auditorías e información sobre procesos pre-contractuales, v) lista de personas y empresas que han incumplido contratos con la institución, vi) planes y programas que está ejecutando la institución, vii) información detallada sobre contratos de crédito locales o externos, viii) formas de rendición de cuentas a los ciudadanos, entre otras. Adicionalmente, la Ley establece también sanciones específicas a actos ilegítimos de omisión o negación al acceso a la información pública por parte de funcionarios estatales.⁷⁵ Como resultado, se ha organizado un número de observatorios ciudadanos para supervisar la asignación y ejecución de los gastos fiscales. Algunas de las organizaciones más relevantes que tienen alguna influencia sobre el ejercicio fiscal son el Observatorio de la Política Fiscal, el Observatorio de los Recursos Humanos del Sector de la Salud, el Contrato Social por la Educación, el Observatorio de la Niñez y la Adolescencia, el Observatorio de los Servicios Públicos y el Observatorio de las Políticas Públicas en el Sur, entre otras. A largo plazo, estos guardianes pueden jugar un rol complementario al de las instituciones gubernamentales para mejorar la calidad de la ejecución y de la distribución presupuestarias.

Los determinantes políticos de los resultados presupuestarios

Esta sección presenta evidencia empírica para determinar el impacto de las reformas institucionales sobre la sostenibilidad, representatividad, eficiencia y flexibilidad de los resultados presupuestarios. El nivel de detalle y el tipo de análisis escogidos para cada uno de los resultados presupuestarios dependieron de la disponibilidad de datos desagregados (partida regional o por presupuesto) para períodos anteriores y posteriores a los cambios institucionales.

La primera parte de esta sección presenta una breve discusión acerca de la sostenibilidad de los resultados presupuestarios que ilustra cómo se comparan las tendencias ecuatorianas en ingresos y gastos con las de los

75 LOTAIP, mayo de 2004, Arts. 4 y 8.

otros países andinos. En base a una revisión de fuentes secundarias, esta sección sostiene que la dolarización tuvo un efecto positivo en el mejoramiento de la sostenibilidad de los resultados presupuestarios. En segundo lugar, la sección ofrece un análisis detallado de la representatividad de los resultados presupuestarios. El efecto de la Constitución de 1998 se determina al comparar la evolución de las asignaciones presupuestarias provinciales y una serie de variables políticas que reflejan las reglas que se modificaron con esta reforma. El rol de la Ley de Responsabilidad Fiscal se discute a través de la evidencia cualitativa que documenta cómo los incentivos y los tiempos afectaron los tipos de *trade-offs* que el Congreso estaba deseando hacer al aprobar el presupuesto. La siguiente subsección explora la eficiencia de los resultados presupuestarios combinando dos tipos de datos: primero, se analiza la magnitud de las reasignaciones a través de las partidas presupuestarias a lo largo de las diferentes etapas del proceso presupuestario, y en segundo lugar, se mira en detalle un estudio de caso en el sector de la educación. La subsección final analiza la adaptabilidad y rigidez del presupuesto y concluye que ésta, la rigidez, ha aumentado en los últimos años.

Sostenibilidad de los resultados presupuestarios

Esta sección discute si las tendencias en los resultados fiscales que han caracterizado el período de estudio pueden sostenerse a lo largo del tiempo. Este punto es particularmente importante dado que el Ecuador –cuyo presupuesto depende altamente de los ingresos petroleros– ha experimentado un período de estabilidad (2002-2003) seguido de un dramático incremento en el precio internacional del petróleo (2003 en adelante). Aunque no es posible desenmarañar los efectos directos e indirectos de la Constitución de 1998, de la dolarización de la economía y del aumento de los precios del petróleo sobre la sostenibilidad fiscal, nuestra tesis es que la economía ecuatoriana permanece vulnerable a shocks externos por los precios del petróleo y que esto constituye el tendón de Aquiles de la sostenibilidad de los resultados presupuestarios.

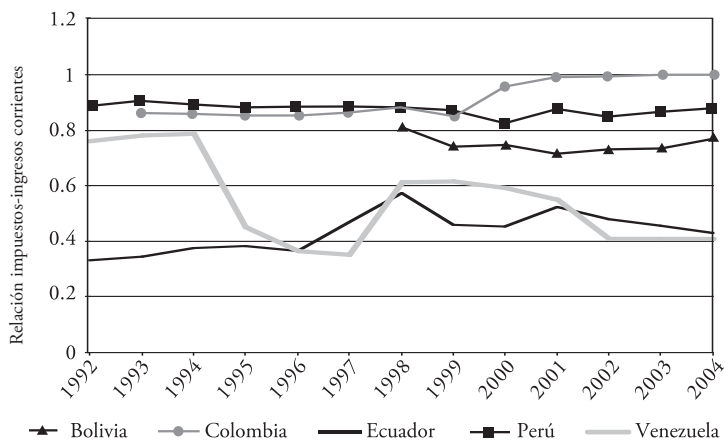
El material se organiza en dos partes. Comenzamos con una revisión de la evolución reciente de las principales variables fiscales del Ecuador en relación con las de los otros países andinos, para documentar algunas de las tendencias en la sostenibilidad fiscal durante el período de estudio. La segunda parte proporciona una evaluación de la sostenibilidad de los recientes resultados presupuestarios mediante la revisión de algunos estudios empíricos recientes sobre la economía ecuatoriana.

Empezamos discutiendo la evolución de tres variables fiscales claves –ingresos, deuda y salarios– en años recientes. Del lado de los ingresos, los Gráficos 4 y 5 muestran la evolución de los ingresos impositivos y de la deuda en los cinco países andinos. Junto con Venezuela, otra economía altamente dependiente del petróleo, el Gráfico 4 ilustra que el Ecuador tiene el menor ingreso por impuestos como porcentaje del total de ingresos corrientes. La magnitud de las diferencias entre los países es grande: mientras los ingresos impositivos representaban alrededor de 40 por ciento de los ingresos corrientes del Ecuador y de Venezuela en 2004, eran al menos el doble en Colombia, Bolivia y Perú. En consecuencia, los ingresos impositivos son sustancialmente menos erráticos en aquellos países que no son altamente dependientes del petróleo que lo que son en Ecuador y Venezuela, lo cual refleja su vulnerabilidad a los cambios de los precios internacionales del petróleo.

El Gráfico 5 describe la evolución de la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB. La tendencia de esta variable en el Ecuador difiere sustancialmente de la de sus vecinos y está claramente relacionada con las causas de la crisis financiera de 1999 y de la subsiguiente recuperación de la economía. La participación de la deuda del gobierno central con relación al PIB baja sustancialmente después de 1999, y el Ecuador permanece a niveles cercanos a los de Colombia y Perú. El crecimiento del PIB es un factor que contribuye a esta tendencia declinante de la deuda gubernamental.

Gráfico 4

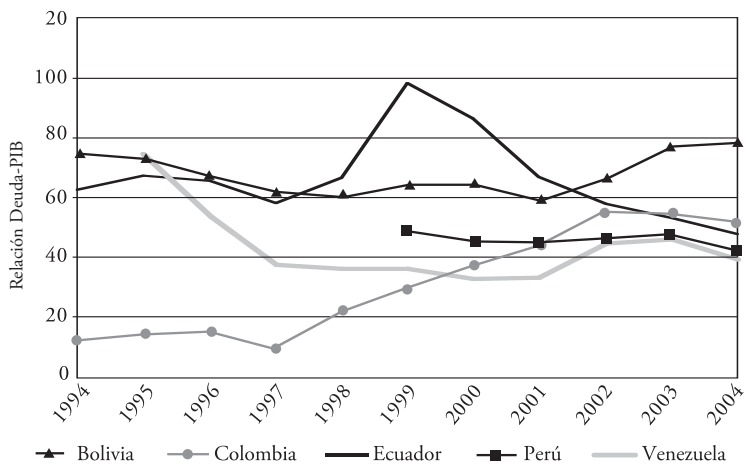
Ingresos impositivos como porcentaje del total de ingresos corrientes



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 2006.

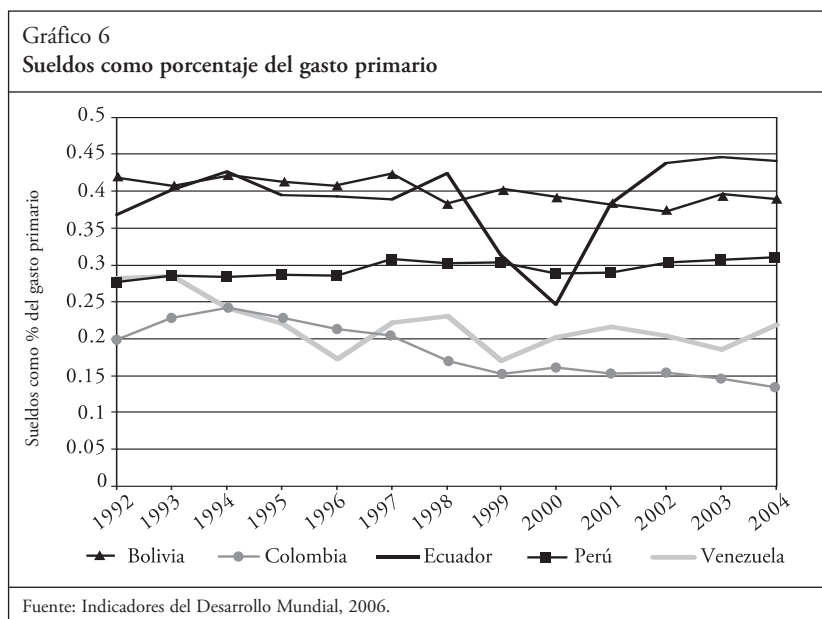
Gráfico 5

Deuda total del gobierno central como porcentaje del PIB



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 2006.

Del lado de los gastos, el Gráfico 6 describe la evolución de los sueldos públicos como porcentaje del total del gasto primario entre 1992 y 2004. La importancia relativa de los salarios en el gasto es sustancialmente más grande en el Ecuador que en los otros países andinos, excepto Bolivia. Este factor se destacó como una preocupación en la Revisión del Gasto Público del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en el 2004, y explica parte de la rigidez del gasto público del Ecuador que se analizará en una siguiente sección. El gráfico también ilustra una fuerte caída de este rubro durante los años de la crisis financiera, seguida de una clara recuperación llegando a niveles inclusive superiores a los años anteriores a la crisis.



El Cuadro 8 presenta los indicadores del Ecuador de los Gráficos 4, 5 y 6, así como sus promedios durante los períodos anteriores y posteriores a la dolarización y a las reformas constitucionales. El cuadro muestra que los ingresos impositivos han sido sistemáticamente más altos desde finales de los años noventa. Esto se relaciona con reformas importantes en el

Servicio de Rentas Internas. El cuadro también ilustra que después del 2000, hubo una reducción en la participación de la deuda del gobierno central en el PIB y un incremento en la participación de los salarios en el gasto primario. Estas dos tendencias coinciden con un período de estabilización e incremento de los precios internacionales del petróleo.

Cuadro 8 Indicadores de sostenibilidad fiscal			
Año	Ingresos impositivos sobre ingresos corrientes	Deuda del gobierno central sobre PIB	Sueldos sobre gasto primario
1992	33%	89%	37%
1993	35%	73%	40%
1994	38%	63%	43%
1995	38%	67%	39%
1996	36%	66%	39%
1997	47%	58%	39%
1998	57%	67%	42%
1999	46%	98%	31%
2000	45%	87%	25%
2001	52%	67%	38%
2002	48%	58%	44%
2003	46%	53%	45%
2004	43%	48%	44%
Antes y después de la Constitución			
Promedio 1992-1998	41%	69%	40%
Promedio 1999-2004	47%	69%	38%
Antes y después de la dolarización			
Promedio 1992-2000	42%	74%	37%
Promedio 2001-2004	47%	57%	43%
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CORDES			

Estudios empíricos recientes sobre la sostenibilidad fiscal de la economía ecuatoriana confirman que el petróleo juega un importante papel en la explicación de las tendencias recientes. Díaz Alvarado, Izquierdo y Panizza (2004) encuentran que aunque los indicadores fiscales del Ecuador han experimentado una mejora en años recientes, hay elementos que pueden disparar una crisis fiscal, como la gran volatilidad de los ingresos. Específicamente, ellos documentan que la cuenta corriente del país es vulnerable a los *shocks* externos como un cambio en los precios del petróleo. También apuntan a la rigidez del gasto gubernamental como un segundo factor que puede generar una crisis fiscal. Esto es de especial preocupación puesto que bajo un régimen dolarizado (donde la política fiscal es el único instrumento para escudarse contra los *shocks*) sería más deseable tener flexibilidad en esta herramienta.

Otro estudio sobre la vulnerabilidad fiscal del Ecuador (Barnhill y Kopits, 2003) evalúa la deuda pendiente del Estado y cuantifica los efectos de la dolarización en la sostenibilidad fiscal. Estos autores presentan simulaciones sobre la distribución del portafolio de la deuda pública ecuatoriana para determinar el valor de riesgo a intervalos de confianza dados. El método que ellos proponen define el valor de riesgo como “la peor pérdida posible sobre un horizonte meta con un nivel de confianza dado”. El supuesto subyacente es que el gobierno se somete a todas las preasignaciones legales de su presupuesto, lo que –como aquí se ha documentado– no es siempre el caso. Sin embargo, su descubrimiento principal es que la dolarización redujo sustancialmente la vulnerabilidad fiscal (el orden de magnitud está entre 14-16 por ciento del valor neto del sector público ecuatoriano). Ellos determinan que los componentes del balance gubernamental, cuya volatilidad tiene las mayores contribuciones a la vulnerabilidad fiscal, son: ingreso por petróleo, utilidades de las empresas de propiedad del Estado, obligaciones externas pendientes y obligaciones del sistema de jubilaciones.

En resumen, mientras la evidencia sugiere que los resultados del presupuesto muestran signos de mayor sostenibilidad en los años recientes, ésta señala con fuerza el rol que en estos resultados han jugado y continúan jugando los precios elevados y estables del petróleo. No se ve claro ni posible que los resultados presupuestarios puedan mantenerse bajo diferentes condiciones del mercado petrolero internacional. Más aún, y como se ana-

lizará con más detalle en la sección sobre la rigidez de los resultados presupuestarios, los altos precios del petróleo pueden tener efectos directos no sólo en los resultados presupuestarios sino que también pueden afectar estos resultados indirectamente, a través de los comportamientos y preferencias de los actores del proceso presupuestario. Específicamente, si un período de prosperidad se traduce en preasignaciones permanentes y rigidez de los recursos, esto podría aumentar el efecto negativo de una caída de los precios del petróleo en la sostenibilidad de los resultados presupuestarios.

Eficiencia de los resultados presupuestarios

El rol de los cambios institucionales en la eficiencia de los resultados presupuestarios se analiza a través de dos caminos alternativos. La primera parte de esta sección explora la evolución de las reasignaciones presupuestarias a lo largo de las diferentes etapas del proceso presupuestario. La segunda parte de esta sección trata un estudio de caso muy concreto —el gasto en escuelas primarias— para evaluar los compromisos de eficiencia y los patrones de gasto global observados a lo largo del período de estudio.

Eficiencia en las reasignaciones

En esta sección evaluamos la tendencia 1990–2006 en cuanto a la magnitud y dirección de las reasignaciones presupuestarias en diferentes etapas del proceso presupuestario. Nos enfocamos en los cambios en la magnitud de las reasignaciones presupuestarias que surgieron antes y después de dos cambios institucionales: la reforma constitucional de 1998 y la dolarización. Se analiza también el papel de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Siguiendo a Scartascini y Stein (ver Anexo 1), computamos una medida del cambio total en la composición del gasto por cada dos etapas del proceso presupuestario.

Este análisis enfoca un sub juego de los “intervalos XY” en el proceso presupuestario. Específicamente, computamos los cambios totales en la composición del gasto para los siguientes intervalos:

- *CBL* = Cambio total en la composición del gasto entre la proforma del Ejecutivo y la ley de presupuesto aprobada por el Congreso.
- *CBR* = Cambio total en la composición del gasto entre la proforma del Ejecutivo y la ley de presupuesto realmente aprobada por el Congreso.
- *CRD* = Cambio total en la composición del gasto entre la ley de presupuesto realmente aprobada por el Congreso y la ejecución.
- *CBD* = Cambio total en la composición del gasto entre la proforma del ejecutivo y la ejecución.

Tanto *CBL* como *CBR* son intervalos de aprobación en los que el principal actor responsable de las reasignaciones presupuestarias es el Congreso, en ambas instancias: la Comisión de Presupuesto y el plenario. El Congreso decide estas reasignaciones basado en las reglas establecidas en las leyes (y las lagunas jurídicas “aceptables” alrededor de ellas). La presión política para conseguir reasignaciones —a través de diferentes grupos de interés tales como los sindicatos de educadores o los gobiernos subnacionales— puede afectar, y de hecho afecta el comportamiento del Congreso. Por otra parte, *CRD* y *CBD* son intervalos de ejecución, donde es el Ejecutivo el que tiene la mayor discrecionalidad. En estas etapas, los grupos organizados —y especialmente aquellos con capacidad para movilizar y/o paralizar el país— son probablemente los más exitosos en obtener reasignaciones presupuestarias a su favor. Los datos nos permiten computar CXY_{it} para los años $t = 1990 \dots 2005$ (y por tanto la suma de los subíndices de tiempo) a través de 19 partidas presupuestarias.⁷⁶ Los datos del 2005 estuvieron disponibles únicamente para las etapas L y B.

El Cuadro 9, el cuadro 10 y el Gráfico 7 presentan algunas estadísticas que resumen las reasignaciones del gasto, usando las fórmulas descritas anteriormente. El Cuadro 9 y el Gráfico 7 describen la magnitud de las reasignaciones de gasto totales en cada etapa y para cada año, mientras que el Cuadro 10 presenta estadísticas resumidas de los niveles promedio

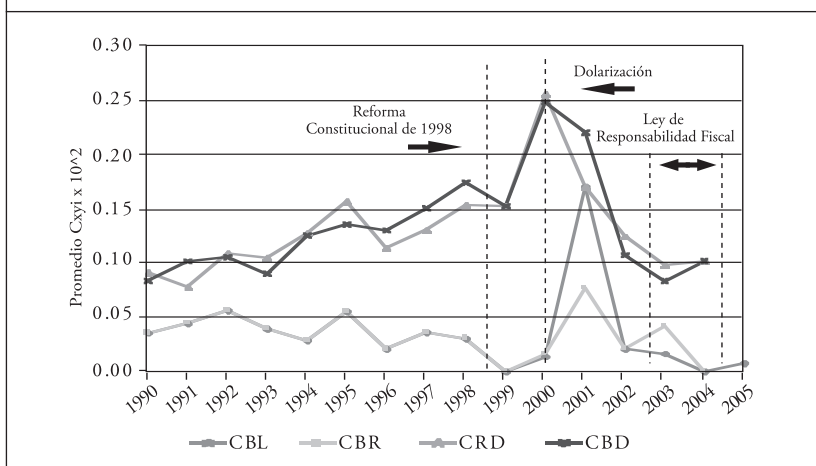
76 Legislativo, Sistema Judicial, Administrativo, Medio Ambiente, Gobierno, Defensa, Relaciones Exteriores, Finanzas, Educación, Bienestar Social y Trabajo, Salud, Agricultura, Recursos Naturales, Industrias y Comercio, Turismo, Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, gobiernos seccionales y otras agencias estatales. Para efectos de comparación, los pagos de la deuda fueron excluidos del presupuesto.

de las partidas. Mientras las tendencias globales son consistentes (una es sólo la suma ponderada de la otra), el Cuadro 9 permite explorar la dispersión de los cambios en el nivel de partida y comprobar si hay algunas diferencias sistemáticas en el tiempo.

Cuadro 9 Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso				
Año	C _{BL}	C _{BR}	C _{RD}	C _{BD}
1990	,0358	-	,0917	,0839
1991	,0446	-	,0780	,1020
1992	,0566	-	,1098	,1059
1993	,0396	-	,1051	,0905
1994	,0287	-	,1279	,1258
1995	,0558	-	,1573	,1362
1996	,0209	-	,1146	,1305
1997	,0363	-	,1309	,1511
1998	,0306	-	,1538	,1748
1999	,0000	,0000	,1532	,1532
2000	,0140	,0161	,2565	,2490
2001	,1712	,0775	,1709	,2209
2002	,0209	,0212	,1250	,1077
2003	,0164	,0420	,0981	,0838
2004	,0002	,0000	,1023	,1023
2005	,0078	-	-	-
Promedio 1990-1998	0,039		0,119	0,122
Promedio 1999-2005	0,033	0,026	0,151	0,153
Promedio 1990-2000	0,033		0,134	0,137
Promedio 2001-2005	0,043	0,035	0,124	0,129

Nota: B = composición del gasto en la proforma presupuestaria del Ejecutivo. L = composición del gasto en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. R = composición real del gasto en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. D = composición del gasto en el gasto ejecutado total. Dentro de cada año, n = 19 partidas de gasto. Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda.
Fuente: Datos obtenidos por los autores en el Congreso y en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 7
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso



Nota: B = composición del gasto en la proforma presupuestaria del Ejecutivo. L = composición del gasto en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. R = composición real del gasto en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. D = composición del gasto en el gasto ejecutado total. Dentro de cada año, n = 19 partidas de gasto. Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda.
Fuente: Datos obtenidos por los autores en el Congreso y en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Dos características sobresalen del Cuadro 9 y del Gráfico 7. En primer lugar, los dos ilustran que para cada año, la magnitud total de los cambios durante la ejecución es mucho mayor que la de los que ocurren durante la aprobación. En otras palabras, el Ejecutivo juega un rol más importante que el Congreso en los resultados presupuestarios. En segundo lugar, queda claro que después de la reforma constitucional de 1998, las reasignaciones reales en el presupuesto aprobado por el Congreso son más pequeñas que las que aparecen encubiertas en la ley de presupuesto. Aunque con la Constitución de 1998 el tamaño promedio de las reasignaciones reales en la etapa de aprobación es más pequeño que antes de la Constitución, la diferencia es minúscula. En tercer lugar, la forma de las líneas revela que la magnitud total de las reasignaciones del gasto en todas las etapas del proceso ha decrecido claramente después de la dolarización para la etapa de ejecución. Sin embargo, el intervalo es corto; la magnitud de las reasignaciones también parece decrecer para la etapa de apro-

bación, especialmente en el intervalo en el que la LRF estaba vigente. En otras palabras, la LRF parece haber sido efectiva en restringir reasignaciones presupuestarias en la etapa de aprobación. En resumen, todos los actores del proceso presupuestario parecen haber experimentado una reducción en su capacidad para reasignar recursos entre partidas.

Cuadro 10							
Reasignaciones promedio partida-presupuesto en diferentes etapas del proceso							
Año	Media $C_{BL} \times 10^2$		Media $C_{RL} \times 10^2$		Media $C_{RD} \times 10^2$	Media $C_{DD} \times 10^2$	
1990	,24		-		,61	,56	
1991	,30		-		,52	,68	
1992	,38		-		,73	,71	
1993	,25		-		,70	,60	
1994	,16		-		,71	,70	
1995	,31	*	-		,87	,76	
1996	,12		-		,64	,72	
1997	,20		-		,73	,84	
1998	,17	**	-		,85	,97	
1999	,00	**	,00	***	,81	,81	
2000	,07	***	,08		1,35	1,31	
2001	,95	***	,41		,95	1,23	*
2002	,11		,11		,66	,57	
2003	,09	**	,22	**	,52	,44	
2004	,001	***	,00		,54	,54	
2005	,04		-		-	-	

Nota: B =composición del gasto en la proforma de presupuesto del Ejecutivo; L =composición del gasto en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso; R =composición real del gasto en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso; D =composición del gasto en el gasto total ejecutado. Los tests-t se refieren a las comparaciones entre el año t y el año $t+1$. La ecuación de diferencia se rechaza a: *** 99 por ciento, ** 95%, * 90%. En cada año, $n=19$ partidas de gasto. Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda.
Fuente: Datos obtenidos por los autores en el Congreso y en el Ministerio de Economía y Finanzas.

El Cuadro 10 presenta la reasignación presupuestaria anual media por partida. Permite comparar si hubo más o menos dispersión en las reasignaciones entre partidas en el tiempo. Aunque los tamaños de la muestra son pequeños ($n = 19$), los tests- t de la ecuación de las medias comparando el año t con el año $t+1$ aparecen también en el cuadro. Las diferencias más significativas se concentran después de 1998 y en las columnas de la etapa de aprobación (primeras dos columnas), y menos en las de ejecución (últimas dos columnas).

Finalmente examinamos el efecto de tres cambios institucionales en las reasignaciones presupuestarias. Los tres momentos críticos son los ya descritos: la Constitución de 1998, la dolarización de la economía, y un sub momento de esta última, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Nos referimos a ellos como cambios institucionales.

Para comprobar si cada uno de estos cambios institucionales afectó de forma sistemática los resultados del proceso presupuestario, estimamos la siguiente regresión usando Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS por sus siglas en inglés):

$$CXY_{it} = \alpha_i + \beta_1 t_1 + \beta_2 t_2 + \beta_3 t_3 + \epsilon_{it}$$

Donde i y t son efectos fijos; t_1 , t_2 y t_3 son variables dummy que toman el valor uno en los años fiscales que siguen a uno de los cambios institucionales (desde 1999 para la reforma constitucional, desde 2001 para la dolarización y 2003-2005 para la LRF, respectivamente), y cero en cualquier otra circunstancia, y donde ϵ_{it} es un margen de error. La categoría omitida para la variable i es = Finanzas, la cual, como se argumentó anteriormente, es uno de los sectores con las fluctuaciones más grandes en su tajada relativa en el gasto total a través del proceso presupuestario.

Una cifra positiva para β_1 , β_2 , β_3 indicaría que el gasto experimentó, en promedio, cambios más grandes en el proceso presupuestario después de uno de los cambios institucionales, por ejemplo, después de la dolarización. En cambio, una cifra β positiva indicaría si, con relación a Finanzas, cualquier gasto dado tuvo cambios más grandes en la etapa de aprobación.

Los Cuadros 11 y 12 presentan los resultados de las estimaciones. El Cuadro 11 se concreta en las dos variables dependientes de la etapa de aprobación del presupuesto, mientras que el Cuadro 12 se enfoca en las dos variables dependientes en la etapa de ejecución del proceso presupuestario. Por claridad, sólo informamos los parámetros β , es decir los efectos de los cambios institucionales. Se calcularon dos modelos diferentes, incluyendo en las regresiones juegos diferentes de controles. El modelo 1 incluye únicamente las dummies de cambios institucionales, y el modelo 2 añade el vector de *dummies*.

Cuadro 11 - Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de aprobación del proceso presupuestario								
	Aprobado – Presentado				Realmente aprobado – Presentado			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1		Modelo 2	
Constitución de 1998	.005	***	.005	***	.002	**	.002	***
Dolarización	-.001	***	-.002	***	-.002	***	-.002	***
LRF	-.005	***	-.005	***	-.001	*	-.001	*
Observaciones		282		282		265		265
R ² Ajustado	.12		.26		.03		.23	

Nota: La variable dependiente es [Participación del ítem *i* en la etapa *x* – participación del ítem *i* en la etapa *y*] El modelo 1 incluye solo variables dummy que son 1 para todos los presupuestos después del cambio. El modelo 2 añade dummies item-específicos. Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda. Significativo a: ***99%, **95%, *90%.
Fuente: Elaboración de los autores

Una primera exploración de los cuadros revela que los diferentes *shocks* institucionales parecen no solamente tener efectos distintos en los resultados presupuestarios, sino que también parecen importar en las diferentes etapas del proceso. La Constitución de 1998 tuvo un efecto positivo e importante en la etapa de aprobación. Este efecto es robusto para las diferentes especificaciones del modelo así como para las dos definiciones alternativas del presupuesto aprobado. Sin embargo, el efecto de la Constitución es insignificante para explicar la variación en las reasignaciones presupuestarias en las etapas de ejecución.

Es interesante anotar que el efecto de la dolarización y de la LRF en la etapa de aprobación se movió en la dirección opuesta al de la Constitución. Estos dos *shocks* tienen coeficientes negativos y constantes, lo que sugiere que, como respuesta a ellos, el gasto experimentó, en promedio, menores cambios que en la etapa de aprobación del proceso presupuestario.

	Ejecutado – Realmente aprobado				Ejecutado – Presentado			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1		Modelo 2	
Constitución de 1998	-.003		-.003		-.002		.002	
Dolarización	.003	*	.004	**	.003	*	.004	**
LRF	-.003		-.003		-.004		-.004	*
Observaciones	263		263		263		263	
R ² Ajustado	.01		.22		.01		.24	
Nota: La variable dependiente es [Participación del ítem <i>i</i> en la etapa <i>x</i> – participación del ítem <i>i</i> en la etapa <i>y</i>] El Modelo 1 incluye solo variables dummy que son 1 para todos los presupuestos después del cambio. El Modelo dos añade dummies ítem-específicos. Por efectos comparativos, se excluyeron del presupuesto los pagos de la deuda. Significante a: ***99%, **95%, *90%. Fuente: Elaboración de los autores								

Es interesante notar que el signo del efecto de la dolarización cambia en las regresiones que explican la variación en la reasignación del presupuesto en las etapas de ejecución. Sin embargo, los coeficientes de la LRF permanecen negativos y limitadamente significantes a través de este grupo de regresiones. El que se manifieste un pequeño número de observaciones puede ser, en parte, resultado de la corta vida de la ley. Al mismo tiempo, el signo de este coeficiente es consistente con el espíritu de la ley, en el sentido en que redujo el poder del Congreso y del Ejecutivo para emprender reasignaciones presupuestarias.

El que rechazamos que el efecto de la dolarización en las reasignaciones presupuestarias es igual a cero y negativo en la etapa de aprobación

pero positivo en la etapa de ejecución, proporciona evidencia de que los horizontes más largos de tiempo y las menores limitaciones intertemporales sobre los actores políticos introducidos por la dolarización animaron a moverse hacia menores reasignaciones presupuestarias en la etapa de aprobación, pero tuvieron el efecto opuesto en la etapa de ejecución. Aunque las regresiones no pueden decirnos nada acerca de las fuerzas que estuvieron detrás de estas pautas, es probable que se relacionen con los actores diferentes, rasgos institucionales y mecanismos de negociación que entran en juego en las diferentes etapas del proceso presupuestario, muchos de los cuales se discuten a lo largo de este documento.

Un estudio de caso: la eficiencia en el gasto en educación

En esta sección exploramos la asignación de gasto a la educación como un estudio de caso para ilustrar cómo, en este sector puntual, hubo o no cambios asociados con la Constitución de 1998 en los criterios de eficiencia que guían el uso de estos recursos. Los Gráficos 8 y 9 resumen algunas tendencias en el gasto provincial en la educación primaria entre los años escolares 1995-1996 y 2001-2003. Dado que sólo hay datos para un año escolar después de la dolarización de la economía, el análisis de esta sección se concentrará en los cambios en las pautas de gastos antes y después de la reforma constitucional de 1998. Las series de datos disponibles consistentes a lo largo del tiempo se refieren sólo a la educación hispana, y excluye a las instituciones de educación bilingüe (el presupuesto de Educación tiene una línea presupuestaria separada para estas escuelas), las series de datos sobre el presupuesto destinado a estas escuelas, así como el tamaño de la población estudiantil y el número de educadores a nivel provincial.

Los Gráficos 8 y 9 describen los cambios en estas asociaciones a lo largo del tiempo. El Gráfico 8 presenta la evolución del gasto por estudiante por provincias, en tanto el Gráfico 9 presenta datos sobre el gasto por maestro. A través de esta sección, la provincia de Galápagos emerge como fuera de lugar, pues recibe asignaciones de dinero significativamente más altas para sus escuelas primarias. Dado que es probable que el costo

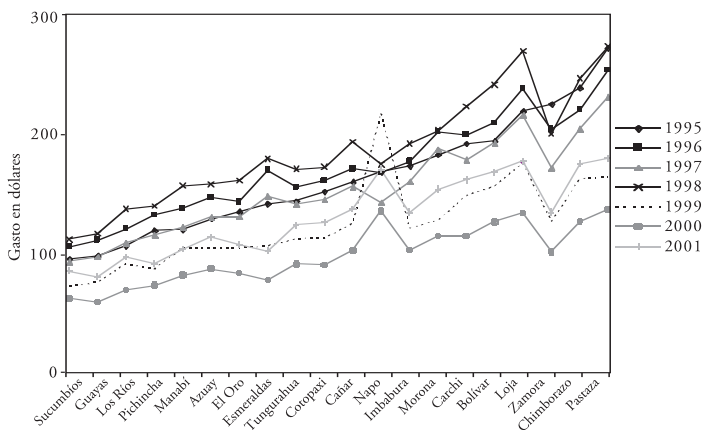
de mantener funcionando escuelas en las poco pobladas islas difiera sustancialmente de los costos en cualquier otro sitio, esta provincia será excluida de los gráficos y de la discusión.

Algunas pautas se deducen claramente de los gráficos. Primero, mientras la variación en el gasto por estudiante entre las provincias es grande, hay alguna evidencia de que se vuelve más estrecho durante este período. Sin embargo, no hay una tendencia claramente declinante en la dispersión de estas variables. Excluyendo a Galápagos, la relación del gasto provincial por estudiante más grande frente al más chico en 1995 es 2.9, y baja a 2.3 para 2001. Esa relación experimenta un máximo en 1999, donde alcanza un valor de 3.1. Una pauta incluso más errática se observa en el gasto provincial por maestro, donde la relación del valor más grande al más pequeño baja de 1.7 a 1.6 entre 1995 y 2001, con un agudo incremento a 2.3 en 1999. Sin embargo, es positivo que el espectro global en la variación del gasto por maestro es menor que el gasto por estudiante. Esto es indicativo de que el financiamiento a las escuelas es asignado a base del número de estudiantes y no del de maestros, lo que crearía un incentivo perverso para que las escuelas contraten más profesores de los que necesitan.

Un segundo factor que resulta claro en el gráfico es que la magnitud del gasto por estudiante y por profesor disminuye durante este período. Mientras la baja no es constante en el tiempo, la tendencia es clara cuando se compara los años anteriores con los años posteriores a la reforma constitucional (i.e. 1995, 1996, 1997 y 1998 vs. 1999, 2000 y 2001). La tendencia a la baja del gasto es más pronunciada en el 2000, pero después se recupera sustancialmente.

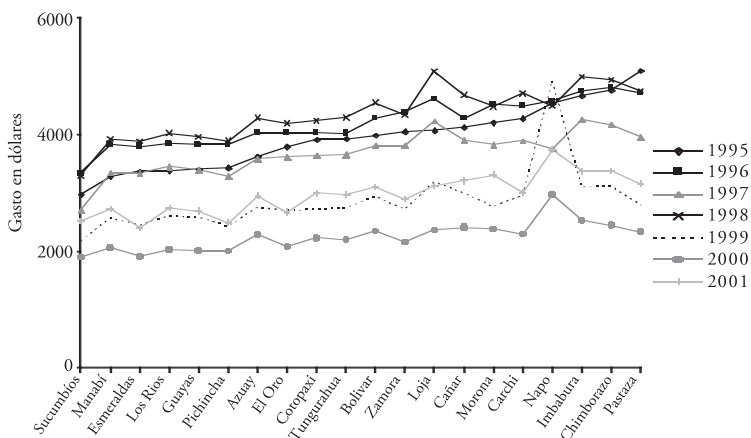
La tercera pauta de los Gráficos 8 y 9 es que el ranking del gasto por estudiante y por maestro entre las provincias permanece relativamente estable, con pocas excepciones. Por ejemplo, la provincia de Napo sube en el ranking en 1999, mientras baja en 1997. Morona Santiago, Loja, Pastaza y Zamora Chinchipe son las otras provincias que fluctúan en el ranking. Los determinantes del éxito (o de la falta del mismo) de estas provincias para recibir mayores asignaciones para la educación primaria pueden ser exploradas en mayor detalle como estudios de caso.

Gráfico 8
Gasto por estudiante, por provincia (1995-2001)



Nota: El gráfico excluye a Galápagos.
Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE – 2006.

Gráfico 9
Gasto por maestro, por provincia (1995-2001)



Nota: El gráfico excluye a Galápagos.
Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE – 2006.

Finalmente, en cuanto a la correlación entre el gasto por estudiante y por profesor y la pobreza de cada provincia, los datos sugieren que han tenido lugar importantes cambios en la asignación del gasto durante este período. Específicamente, la distribución del gasto en la educación primaria se volvió más progresiva. En el 2001, las provincias pobres recibieron, en términos relativos, mayores asignaciones para la educación primaria que provincias más ricas. Éste no era el caso en 1995. En el 2001, el coeficiente de correlación entre la pobreza y el gasto por estudiante es .60, y entre la pobreza y el gasto por maestro es 0.57. Esto representa una gran mejora con relación a 1995, cuando el coeficiente de la correlación entre pobreza y gasto por estudiante era .02, y entre pobreza y gasto por maestro era -0.05. De manera interesante, Galápagos es la única provincia que se movió en la dirección opuesta: durante este período, su gasto (tanto por estudiante como por maestro) fue muy distinto del resto de la distribución.

Basado en las observaciones señaladas, hay cinco pautas que emergen de los cambios en el gasto en educación en este período. Primero, la variación en las asignaciones por estudiante (y por maestro) entre las provincias parecen disminuir, pero la variable se mueve de manera errática. Segundo, parece que la asignación de fondos da los incentivos correctos a las escuelas al hacerla proporcional al tamaño del cuerpo estudiantil (antes que al número de profesores). Tercero, el gasto en educación primaria experimenta un declive en magnitud durante el período estudiado. Cuarto, hay pocos cambios en el ranking de las provincias en cuanto a las asignaciones relativas que reciben. Y, por último, el gasto en educación primaria parece moverse hacia una tendencia más progresiva.

Estos indicadores parecen apoyar la tesis según la cual la asignación de recursos en este sector se está moviendo hacia un camino de mayor equidad y eficiencia en el período estudiado en este documento. Sin embargo, la eficiencia en la asignación de recursos no se ha traducido en mejores resultados educativos. Los datos de los dos últimos censos de población demuestran que a pesar de todas las inversiones en el sector, la relación de matriculación neta permaneció constante entre 1990 y el 2001. No hay series de notas estandarizadas de exámenes que puedan producir medidas comparables con otros resultados educativos. Lo que concluimos

de estos hechos es que las inversiones en los insumos educacionales y en la construcción de escuelas son necesarias pero no suficientes para mejorar los resultados educativos. La experiencia internacional sugiere que las mejoras en la asistencia de maestros y alumnos, la rendición de cuentas de las escuelas y la calidad de la instrucción son, por lo general, mucho más difíciles de lograr, pero son fundamentales para mejorar la calidad de la educación. Más allá de lo que se refiere a la oferta, las intervenciones por el lado de la demanda, tales como becas o transferencias condicionales de dinero, han probado ser efectivas (en el Ecuador y en otras partes del mundo) en la producción de mejores resultados educativos.

Representatividad de los resultados presupuestarios

Como se señaló anteriormente, la Constitución de 1998 y las reformas relacionadas implicaron importantes cambios electorales que afectaron el nivel y la calidad de la representación. Esta sección mide la magnitud y la dirección de tales cambios y su impacto en la representatividad de los resultados presupuestarios, medidos como el gasto per capita a nivel provincial.⁷⁷ Los datos presentados comparan los resultados de gasto de los presupuestos antes y después de la reforma constitucional de 1998 (1997 y 2004, respectivamente). Sólo estuvieron disponibles datos sobre el gasto provincial para dos años anteriores a la implementación de la reforma constitucional: 1997 y 1998. Se escogió 1997 como un año base porque la economía fue más estable que en 1998. Además, un nuevo gobierno se inició en 1998, haciéndolo un año peculiar.

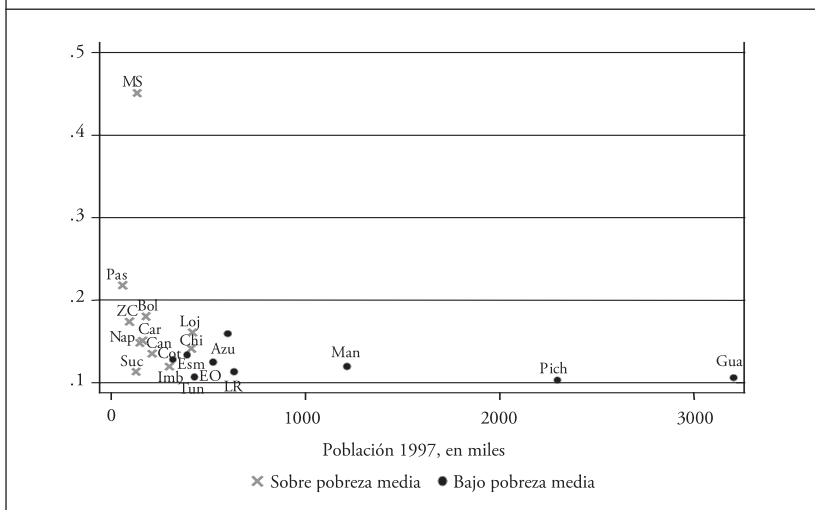
Esta sección empieza con una secuencia de estadísticas descriptivas, en la que se discuten los cambios observados en las principales variables de interés, incluyendo el gasto per cápita por provincias y las variables políticas antes y después de la Constitución de 1998. Tras discutir las variaciones bivariadas, intentamos establecer su importancia relativa usando análisis multivariable. La sección concluye con una breve exploración de las relaciones entre la representatividad de los resultados del presupuesto y la pobreza.

77 Para detalles sobre definiciones y descripción de los datos de gasto a nivel provincial usados aquí, ver Albornoz (2000). Los datos del 2004 fueron obtenidos para este estudio manteniendo consistencia con las definiciones usadas en 1997.

Gasto provincial per capita y sus cambios entre 1997 y 2004

El Gráfico 10 describe la gran dispersión en el gasto per capita entre las provincias. También demuestra que el gasto en términos per capita está inversamente correlacionado con el tamaño de la población. Estos no son por sí mismos hallazgos sorprendentes, puesto que las diferencias en el gasto pueden explicarse por las diferencias en las necesidades de las provincias (o por la pobreza en 1990), así como por las diferencias en sus características (geográficas, étnicas, históricas y otras), o por la presencia de economías de escala en la provisión de servicios en áreas con densidades poblacionales más altas. Galápagos difiere claramente de esta distribución, y probablemente las diferencias se deban a sus atributos verdaderamente únicos.

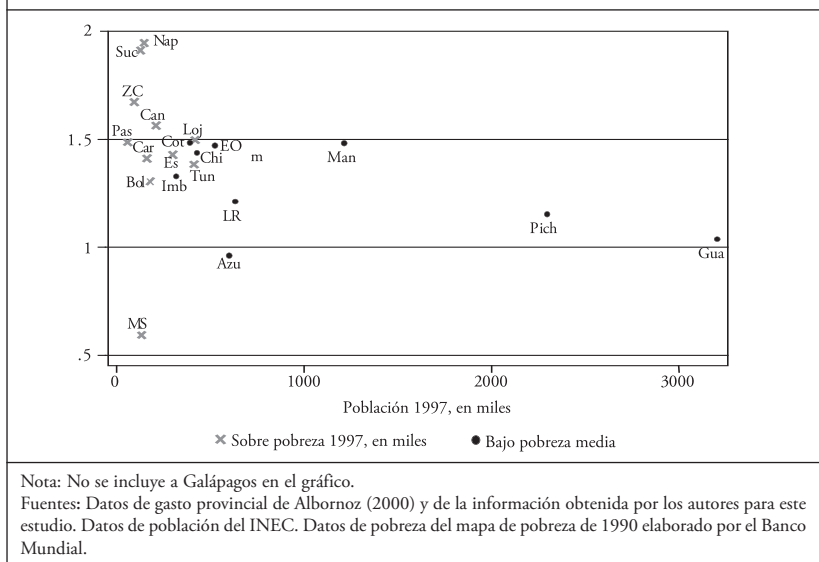
Gráfico 10
Gasto per capita y tamaño de provincia en 1997



Nota: No se incluye a Galápagos en el gráfico.
Fuentes: Datos de gasto provincial de Albornoz (2000) y de la información obtenida por los autores para este estudio. Datos de población del INEC. Datos de pobreza del mapa de pobreza de 1990 elaborado por el Banco Mundial (Elbers *et al.*, 2002).

El Gráfico 10 parece coherente con un patrón de gasto relativamente progresista en el que las provincias que son más pobres reciben más recursos per capita. El gráfico ilustra que hay dos grupos de provincias. Excluyendo a Galápagos, es probable también que las provincias que están por debajo de la pobreza mediana tengan niveles más bajos de gasto per capita. Lo opuesto es verdad para provincias por encima de la pobreza mediana. Sin embargo, este patrón de gasto aparentemente progresivo no tiene un corte claro y sugiere que la distribución del gasto entre provincias es producto de decisiones y compensaciones de política más complejas. Por ejemplo, mientras el gasto per capita (y los tamaños de la población) es similar entre pares de provincias tales como Cotopaxi-Imbabura y Chimborazo-Esmeraldas, la pobreza es 17 por ciento (u 8 puntos de porcentaje) más alta en Cotopaxi que en Imbabura, y 29 por ciento (u 11 puntos de porcentaje) más alta en Chimborazo que en Esmeraldas. Esta sección ilustra algunos de los factores políticos que pueden estar afectando la asignación del gasto entre provincias.

Gráfico 11
Cambios en el gasto per capita y el tamaño de provincia (2004-1997)



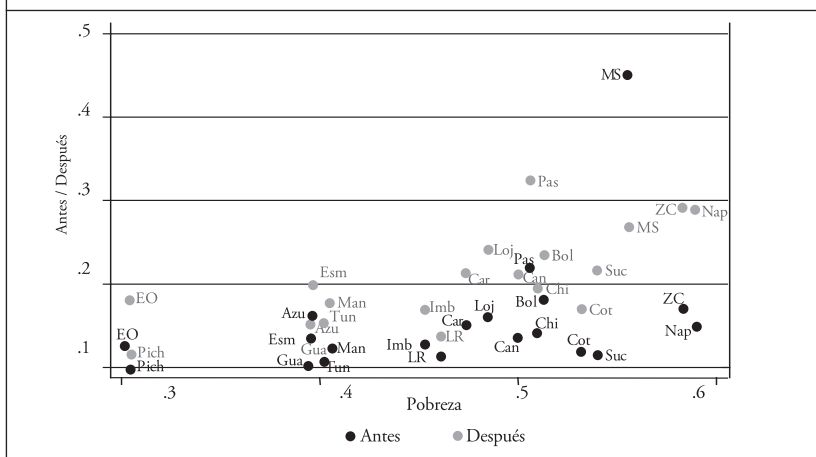
El Gráfico 11 ilustra los cambios en el gasto per capita entre 1997 y 2004. Cada punto representa una provincia. En el eje vertical, representamos la proporción del gasto per capita de 2004 sobre el de 1997. El eje horizontal ilustra el tamaño de la provincia en términos de población. Este gráfico también distingue cada una de las provincias por encima y por debajo de la mediana de pobreza provincial. La proporción del gasto y el tamaño de la población del 2004 con relación a 1997 están asociadas en forma negativa, sugiriendo que las provincias más pequeñas (en términos de población) vieron mayores incrementos en el gasto per capita durante este período. Basada en la medida escogida para la representatividad de los resultados del presupuesto, esta tendencia demuestra a lo largo del período, que los resultados presupuestarios se movieron hacia una menor representatividad. Al comparar si mayores incrementos en el gasto están correlacionados con la pobreza de las provincias, la respuesta es menos clara. Unas pocas provincias grandes con tasas más bajas de pobreza, tales como Pichincha, Guayas y Azuay, vieron incrementos más pequeños en el gasto per capita, mientras unas pocas provincias pequeñas con pobreza más alta, tales como Napo y Sucumbíos, vieron mayores incrementos. Sin embargo, para el resto de provincias (más de tres cuartos de ellas), no puede inferirse del gráfico una clara asociación entre pobreza e incrementos en el gasto per capita.

Dada la gran heterogeneidad en términos de población entre las provincias ecuatorianas, el gasto per capita puede presentar una imagen imperfecta acerca de la representatividad del gasto. Para complementar esta discusión, el siguiente gráfico ilustra la asociación entre gasto provincial per capita y pobreza provincial.

El Gráfico 12 representa el gasto provincial per capita antes y después de la Constitución de 1998 en el eje vertical, y la pobreza en el eje horizontal. El nivel de pobreza provincial se refiere a 1990. Los datos de pobreza por provincia están disponibles sólo para 1990 y el 2001. Se escogió 1990 como año base para los datos de pobreza, puesto que dichos datos de pobreza están libres de los efectos de posteriores reformas económicas y políticas.

Gráfico 12

Gasto provincial y pobreza antes y después de la reforma de 1998



Nota: Para efectos de claridad, el gráfico excluye a Galápagos. Las cifras de pobreza corresponden a 1990.
Fuentes: Datos de gasto provincial de Albornoz (2000) y de los datos obtenidos por los autores para este estudio. Datos de pobreza del Mapa de Pobreza de 1990 preparado por el Banco Mundial (Elbers et al., 2002).

El Gráfico 12 ilustra la existencia de una asociación positiva entre gasto y pobreza: el gasto per capita es mayor en términos relativos en aquellas provincias donde la pobreza fue más alta (lo cual –vale la pena hacer notar– también es cierto en las provincias más pequeñas en términos de población). Esta asociación positiva se observa antes y después de la reforma de 1998. Lo que es más interesante es que después de la reforma de 1998, parece que la tendencia se transforma en un aumento más acentuado. Esto sugiere que para un incremento dado en la pobreza, la diferencia en el gasto per capita se ha hecho más amplia. En la medida en que este efecto es más pronunciado entre las provincias más pobres, se puede sugerir algún tipo de progresividad en el gasto. Esto podría proporcionar un lente alternativo para mirar los cambios en la representatividad del gasto.

Reformas institucionales post 1998

Como se explicó anteriormente, muchas reformas institucionales introducidas después de 1998 alteraron significativamente la dinámica electoral en el Ecuador. Se adoptaron reformas electorales para elegir legisladores mediante un voto personalizado, primero por simple pluralismo (1998) y luego a través de alguna forma de regla de representación proporcional (2000, 2002). En segundo lugar, el número total de legisladores se incrementó de 82 en 1996 a 100 en 2002, y se eliminó la elección de legisladores nacionales.⁷⁸ En teoría, estos cambios deberían haber animado a los legisladores a cultivar seguimientos personales y locales en lugar de responder a sus liderazgos partidistas, y contribuir a la proliferación de partidos políticos y a la fragmentación del panorama legislativo. Desde la perspectiva de los presidentes, estos deberían haber contribuido a un incremento en los costos de transacción para formar coaliciones presupuestarias, ya que en el proceso presupuestario se involucraron actores más fragmentados así como provinciales.

Una medida útil de equidad en la representación electoral es capturada por el concepto de *malapportionment* o sesgo territorial, definido como la discrepancia entre la participación del número de legisladores y la participación de la población por unidades geográficas (Samuels y Snyder, 2001). El sesgo en la representación territorial ilustra las desviaciones del principio democrático de “un hombre, un voto” y muestra diferencias en los pesos relativos de los votos de los ciudadanos entre distritos.⁷⁹

Es posible sondear la evolución de este sesgo en la representación territorial por provincia en los períodos anterior y posterior a la Constitución de 1998. La medida de *malapportionment* computada a nivel provincial

78 Para el Congreso de 1998 se eligieron 121 miembros, 20 de los cuales fueron nacionales. En teoría, éste debía haber sido el Congreso más proporcional de los últimos años, pero no se lo incluye en este análisis porque dicho arreglo duró solo hasta el 2002.

79 La fórmula para calcular el *malapportionment* global es: $MAL = (1/2) \sum (s_i - v_i)$ donde sigma representa la sumatoria de todos los distritos i ; s_i es el porcentaje de todos los puestos asignados al distrito i ; y v_i es el porcentaje de la población total (o votantes registrados) que reside en el distrito i . En este documento calculamos la proporción entre una población distrital y la participación de puestos obtenida en el Congreso para cada provincia. En el caso de Congresos con “legisladores nacionales”, añadimos los puestos provinciales del distrito a la participación provincial de legisladores nacionales.

sugiere que la Constitución llevó a una disminución muy pequeña en dicho sesgo (cuyo promedio bajó de 41 a 37, y la diferencia no es significativamente distinta de cero). Esto significa que la reforma tuvo un efecto minúsculo en términos de su magnitud. La dirección de este efecto fue hacia la reducción del peso relativo de un voto en todas excepto cuatro provincias relativamente pequeñas (Bolívar, Cañar, Carchi y Napo). Este cambio podría ser consistente con la disminución en la representatividad de los resultados presupuestarios que se observó después de la reforma. Más aún, el efecto de la reforma constitucional de 1998 en los resultados presupuestarios no puede separarse de otra importante reforma que ocurrió durante este período: la implementación de una ley de descentralización que dispuso que el 15 por ciento de todo el gasto gubernamental tenía que ser distribuido entre los gobiernos seccionales. Esto podría reforzar potencialmente la disminución en la representatividad de los resultados presupuestarios si provincias más pequeñas (en términos de población) fueran también las más beneficiadas por la ley de descentralización en términos per capita y de manera relativa.

Adaptabilidad/rigidez de los resultados presupuestarios⁸⁰

La rigidez presupuestaria proviene de factores que limitan la capacidad del gobierno para modificar su presupuesto en el corto plazo. Al analizar desde esta perspectiva, la rigidez en el presupuesto fiscal del Ecuador se presenta de varias formas. Las más conocidas son las preasignaciones y un alto componente salarial, pero hay también otros tipos de inflexibilidades, tales como el gasto que está condicionado o atado a proyectos o subsidios específicos. La alta rigidez en el presupuesto vuelve más difícil la definición de política fiscal y crea un sesgo hacia el gasto. Además, impacta negativamente en la calidad del gasto público y tiene otros efectos cuyo análisis rebasa los límites de este estudio. La rigidez presupuestaria del Ecuador se mide en esta sección al máximo posible, y se delinearán algunas de las recientes reformas en esta dirección.

80 Entre la fecha de terminación de este documento y su fecha de publicación han habido múltiples cambios a la legislación fiscal ecuatoriana, especialmente en este punto.

Las principales conclusiones son que el Ecuador tiene una alta rigidez presupuestaria y que desde 1998 ésta sólo ha empeorado. Durante ese año, las preasignaciones para gobiernos seccionales se volvieron mandato constitucional y se mantuvo la preasignación para educación. En el 2001 se estableció una opción para donar impuestos a la renta a otras fuentes.

Rigidez en el presupuesto del gobierno central

El presupuesto del gobierno central presenta un 92 por ciento de inflexibilidad⁸¹ debido a la existencia de: preasignaciones, salarios, subsidios, gasto atado a proyectos específicos, y pagos de intereses sobre la deuda externa.

El presupuesto ecuatoriano no muestra todos los ingresos y gastos reales, debido a que hay ciertos ingresos preasignados que se entregan directamente a los beneficiarios antes de que entren al Tesoro Nacional. Adicionalmente, ciertos gastos tales como subsidios al gas doméstico y a la gasolina ya son contabilizados como costos por Petroecuador, la empresa petrolera estatal, de modo que se los resta de los ingresos petroleros totales antes de ser registrados en el presupuesto.

Preasignaciones

Las preasignaciones son ingresos y gastos que están legalmente predestinados⁸² a un destino específico y que se crearon como un medio del poder legislativo para asegurar la asignación de recursos a programas o instituciones determinados y compensar su falta de acceso formal al presupuesto.⁸³

Aunque legalmente no deberían existir, en la práctica se los mantiene. La Ley de Presupuesto manda respetar los principios de unidad y univer-

81 Almeida, 2005.

82 Gallardo, 2001.

83 Almeida, 2005.

salidad,⁸⁴ y prohíbe específicamente los gastos preasignados,⁸⁵ o al menos los limita a que se reciban después de que han sido técnicamente justificados.⁸⁶ La Constitución, sin embargo, determinaba que 30 por ciento del PGG debe destinarse a la educación.⁸⁷

Se conoce como “preasignaciones sobre los ingresos” a aquellas preasignaciones que distribuyen recursos de los ingresos petroleros y tributarios a los beneficiarios antes que esos fondos entren al presupuesto, en tanto que a los ingresos preasignados que ya se han registrado en el presupuesto se los denomina “preasignaciones sobre los gastos” (Cuadro 13).

La pro forma presupuestaria del gobierno central para el 2006 incluye únicamente US\$ 262,8 millones en el PGG; el resto está, en parte, en los presupuestos de entidades autónomas, mientras otra parte es transferida directamente a entidades y organizaciones públicas, tales como las organizaciones seccionales.⁸⁸

Cuadro 13 Clasificación por preasignación			
	Tipo de preasignación	# de preasignaciones	Total en 2006 (millones de US\$)
Ingresos	Tributarios	32	1.002,57
	Petroleros	25	726,94
Gastos	Compensaciones		
	Leyes para Gobiernos seccionales	15% para Municipali- dades, Gobiernos Provinciales y 2 cuerpos legales adicionales	
	Otros	Gastos establecidos por ley pero que no tienen financiamiento	
Fuente: Gallardo, 2001.			

84 Art. 4.

85 Art. 6.

86 Art. 7.

87 Art. 71.

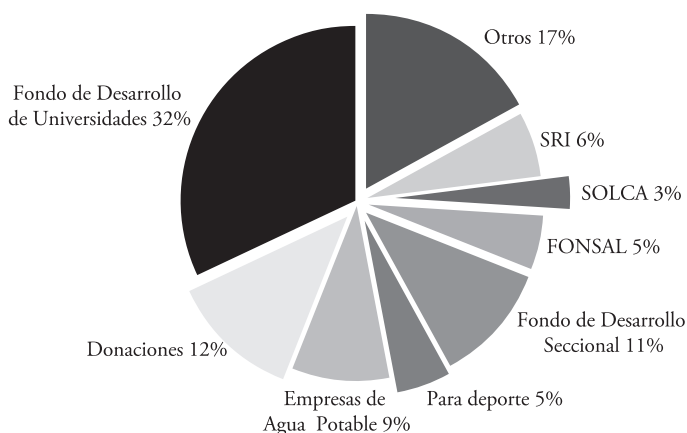
88 MEF, proforma presupuestaria del gobierno central para el 2006.

Preasignaciones sobre ingresos

La proforma presupuestaria del 2006 muestra que 79,15 por ciento de las recaudaciones totales por impuestos debían formar parte del presupuesto, mientras que 20,9 por ciento debía distribuirse entre diferentes actores. Los principales beneficiarios de preasignaciones de los ingresos tributarios son universidades y gobiernos seccionales (Gráfico 13 y Gráfico 14), siendo el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) los que proporcionan la mayoría de los recursos a ser entregados a los partícipes.

Gráfico 13

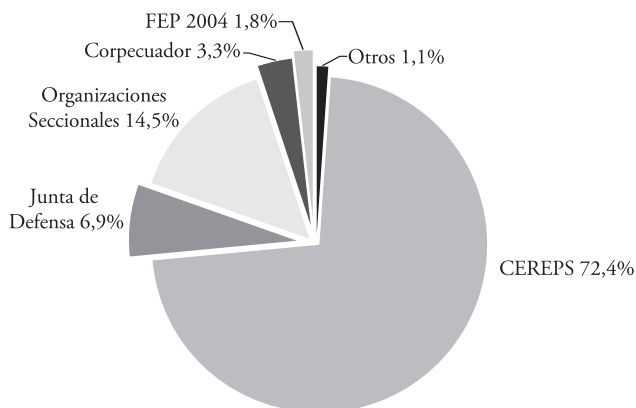
Preasignaciones de los ingresos tributarios



Fuente: MEF, Proforma presupuestaria 2006.

Gráfico 14

Preasignaciones de los ingresos petroleros



Fuente: MEF, Proforma presupuestaria 2006.

Las preasignaciones sobre los ingresos petroleros representan 14,52 por ciento del total de los ingresos petroleros.⁹³ La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transferencia Fiscal determina que todos los ingresos estatales de participación procedentes del petróleo crudo de más de 23° API de los contratos de exploración y explotación tienen que depositarse en una cuenta especial llamada Cuenta Especial para la Reactivación Social y Productiva, Desarrollo Científico y Tecnológico y Estabilización Fiscal (CEREPS). Parte de los recursos del CEREPS se preasignan como una transferencia predeterminada de capital a entidades del gobierno central (US\$ 184,5 millones para educación, US\$ 158 millones para salud y US\$ 26,3 millones para mantenimiento vial), y el resto de los recursos de esta preasignación es parte de los presupuestos de las entidades autónomas y descentralizadas. Los principales beneficiarios de las preasignaciones en los ingresos petroleros, aparte de aquellos asignados a través del CEREPS,

89 MEF, proforma presupuestaria del gobierno central del 2006.

son organizaciones seccionales, específicamente: el Instituto para el Eco-desarrollo Regional Amazónico –ECORAE– (13,2 por ciento del total de preasignaciones sobre los ingresos petroleros), la Junta de Defensa (6,9 por ciento) y la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de Zonas afectadas por El Niño –CORPECUADOR– (3,3 por ciento).

Cuando los ingresos petroleros resultan mayores a lo originalmente presupuestado, se transfieren al Fondo de Estabilización Petrolero (FEP), que es una cuenta manejada por el Banco Central. Para propósitos del Presupuesto General del Estado, los ingresos petroleros se definen como los provenientes de las exportaciones de petróleo y derivados así como de sus ventas en el mercado nacional. Los ingresos de las ventas locales de los derivados del petróleo son netos de los costos de producción y de los costos de importación de gasolina y diesel, los que se importan cuando la capacidad de las refinerías nacionales no es suficiente para abastecer al mercado interno.

Al final de cada año, el Banco Central liquida el FEP y lo distribuye de acuerdo con la siguiente regla:

- El gobierno central recibe suficientes recursos para cubrir los ingresos petroleros presupuestados. En los últimos años se dio a menudo el caso de que los ingresos por exportaciones fueron mayores que lo presupuestado, mientras que los ingresos de las ventas internas fueron menores que lo presupuestado. En tal caso, el superávit de los primeros cubre el déficit de los segundos y el gobierno recibe el monto que había esperado recibir.
- Si todavía hay un superávit después de distribuir los recursos conforme se acaba de describir, se lo asigna con los siguientes criterios: 45 por ciento para el manejo de obligaciones, 35 por ciento para el mantenimiento y pavimentación de la carretera en la principal región de producción de petróleo (la vía troncal amazónica), 10 por ciento para financiar el desarrollo de proyectos en las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos, y 10 por ciento para el equipamiento y fortalecimiento de la Policía Nacional. Esto significa que 100 por ciento del superávit de los ingresos petroleros está preasignado.

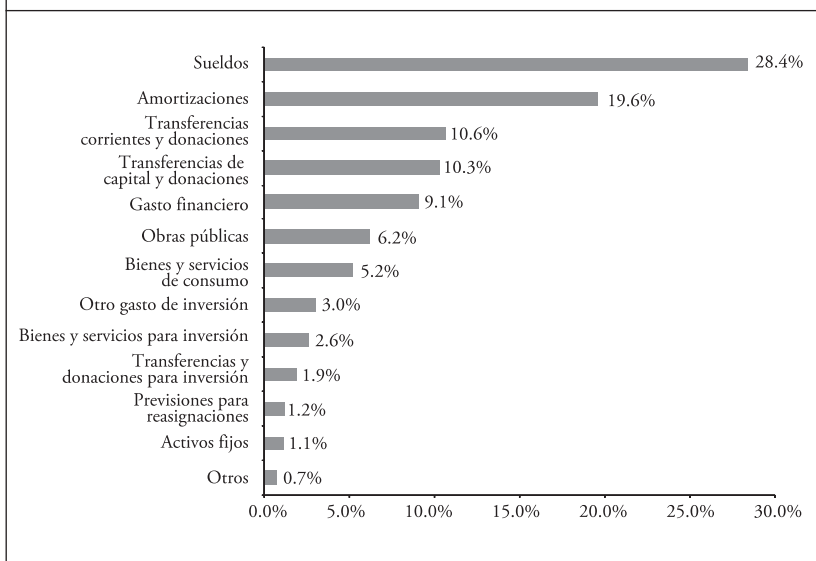
Preasignaciones sobre gastos

Aparte de las preasignaciones sobre los ingresos, hay gastos fijos e inflexibles tales como salarios, preasignaciones y compensaciones de gastos, subsidios, proyectos con deuda local y externa y pagos de intereses de la deuda externa (Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2005) (Gráfico 15).

De acuerdo con el MEF, existen 303.239 servidores públicos cuyos sueldos y salarios representan 28,4 por ciento de los gastos totales. Del total de los cálculos presupuestarios de gastos en sueldos y salarios, 74,2 por ciento se concentra en los siguientes sectores: Educación (39,4 por ciento), Defensa Nacional (20,8 por ciento) y Gobierno y Policía (14 por ciento).

Los recursos que se transfieren a gobiernos seccionales son la principal fuente de salida en gastos preasignados, incluyendo la ley que requiere la transferencia del 15 por ciento a las municipalidades y gobiernos provinciales, FONDESEC y FONDEPRO.

Gráfico 15
Presupuesto fiscal del 2006, por gasto



Fuente: MEF, presupuesto del 2006.

Subsidios y transferencias

Otro grupo de inflexibilidades presupuestarias proviene de varios subsidios dentro del presupuesto, tales como el programa del Bono de Desarrollo Humano (un programa de transferencias condicionadas de efectivo que beneficia a más de un millón de familias), transferencias a las instituciones de seguridad social, subsidios al sector eléctrico y al sector financiero público, entre otros.

Conclusiones

El Ecuador ofrece un interesante caso de estudio para analizar –desde una perspectiva de economía política– el impacto de las principales reformas políticas y económicas en el proceso presupuestario y, por consiguiente, en los resultados presupuestarios. El énfasis en los resultados presupuestarios refleja la preocupación de este documento por hallar un relato comprensivo de los cambiantes incentivos para cooperar que los actores presupuestarios tienen bajo diferentes arreglos políticos y presupuestarios.

El documento encuentra que el grupo de reformas constitucionales adoptadas en 1998 y otras reformas políticas adoptadas en años anteriores (1996-1998) ofrecieron a actores políticos importantes un grupo contradictorio de incentivos para la cooperación. Por una parte, dio a los legisladores incentivos para ser más responsables y rendir cuentas a sus votantes al permitirles buscar la reelección y permanecer por períodos más largos en sus dignidades y al fortalecer el rol de la Comisión de Presupuesto en el Congreso. Por otro lado, se limitó el rol del Congreso en el proceso general del presupuesto al dar al Ejecutivo un mayor poder para fijar la agenda en la formulación y ejecución y al prohibir a los legisladores el acceso o la negociación de las asignaciones presupuestarias para sus provincias. Al final, los mayores poderes para fijar la agenda por parte del Ejecutivo contribuyeron a una mayor sostenibilidad del proceso presupuestario. Desde un punto de vista político, el presupuesto se volvió menos eficiente dado que durante la etapa de aprobación se hicieron más reasignaciones presupuestarias. A pesar de algunas importantes reformas

electorales que apuntaban a ajustar la proporcionalidad del sistema electoral, el presupuesto no se volvió más representativo. Y finalmente, las reformas constitucionales contribuyeron a una mayor preasignación y, por lo tanto, a más rigidez (menos flexibilidad) de los resultados presupuestarios.

Las reformas de la dolarización y la consecuente adopción de la LRF limitaron de manera significativa el abanico de instrumentos de política fiscal disponible para el gobierno. La dolarización impuso una necesidad de disciplina fiscal de facto pues el gobierno ya no podía imprimir moneda. Al eliminar el rol de la autoridad monetaria, la dolarización también contribuyó a los cambios en las alternativas de política en la arena legislativa, donde el cambio de políticas había sido tradicionalmente rígido. Al mismo tiempo, un aumento en los precios internacionales del petróleo y, en consecuencia, un incremento en los ingresos petroleros, también contribuyeron a una mayor rigidez presupuestaria al alentar una mayor preasignación de los fondos de reserva petrolera. En una perspectiva más positiva, la dolarización contribuyó a una mayor sostenibilidad presupuestaria y a una más eficiente (i.e. menor) reasignación presupuestaria, especialmente durante la etapa de ejecución. De nuevo, estos dos efectos tienen que ser considerados en el contexto del aumento de los precios del petróleo y de un moderado crecimiento económico.

Aunque este trabajo no calcula el efecto neto de los dos tipos de reformas sobre los resultados presupuestarios, el efecto global indica que los actuales resultados presupuestarios se han vuelto más sostenibles y eficientes, aunque menos representativos y menos adaptables a necesidades cambiantes. En otras palabras, los resultados presupuestarios observados sugieren que las reformas políticas y económicas han empujado en la dirección de un mejor gobierno presupuestario aunque a costa de marginar a actores claves como el Congreso Nacional.

Este documento propone que los resultados presupuestarios que nacen de la actual configuración institucional están fuera del sendero del equilibrio y, por tanto, no son sostenibles en el largo plazo. Una mirada más cercana a las dinámicas presupuestarias da cuenta de que los actores importantes no tienen los incentivos para sostener acuerdos políticos de largo plazo a causa de las asimetrías existentes en el balance del poder (un legislativo débil combinado con un ejecutivo y unos gobiernos subnacio-

nales fuertes) y la presencia continua de ingresos petroleros no previstos que disuelven los incentivos de los actores para la disciplina fiscal.

Un ejemplo claro de este equilibrio inestable es la corta vida de la LRF. La ley, aprobada inicialmente en el 2002, se diseñó para prevenir aumentos de gastos con el incremento de los recursos petroleros. La ley fue aprobada en un período en el que había expectativa de que la producción petrolera y los ingresos se incrementarían por la construcción de un nuevo oleoducto. Más aún, los efectos de la crisis económica de 1999 estaban todavía frescos en la memoria de los diputados y del público en general. En este contexto, al gobierno le fue posible construir un acuerdo acerca de un conjunto de principios de responsabilidad fiscal y encontrar suficiente apoyo en el Congreso para pasar la ley. El Congreso aprobó la LRF en el entendido de que entraría en vigencia con el nuevo gobierno y el nuevo Congreso que iniciaría su período en el 2003. Por tanto, ni el Congreso ni el Ejecutivo se impusieron a sí mismos los límites de gasto de la LRF durante sus períodos y sus (potenciales) campañas para la reelección. Para el 2005, la realidad de los mercados internacionales de petróleo había cambiado dramáticamente. En ese contexto, ganó popularidad el discurso de oposición a los límites de gastos impuestos por la LRF. Siguiendo una propuesta del Ejecutivo, el Congreso modificó profundamente (y derogó de facto) los principios básicos de la LRF. Esta reforma entró en vigencia de inmediato, lo que significó que los recursos para gasto público fueron liberados justo antes de la aprobación del siguiente presupuesto del Estado. Por consiguiente, tanto el Congreso como el Ejecutivo se beneficiaron directamente de reglas fiscales más laxas durante sus períodos y sus (potenciales) campañas para la reelección. Más aún, los mismos partidos políticos que apoyaron la aprobación de la LRF en el 2003 fueron los que, en el 2005, votaron por su reforma.

La historia de la LRF –tanto durante su aprobación como durante su reforma– ilustra el hecho de que los cambios en las prioridades de las políticas permanecen vulnerables a incentivos de corto plazo tanto para el Congreso como para el Ejecutivo. Además, en ambos momentos los actores políticos protegieron sus propias ganancias potenciales del proceso presupuestario y pasaron los costos de sus decisiones políticas a sus sucesores. Este comportamiento no es consistente con la salud de largo plazo

de las finanzas fiscales e ilustra nuestro argumento de que los actuales resultados presupuestarios –aparentemente más sanos– son políticamente insostenibles.

Finalmente, hay dos elementos en el actual proceso presupuestario que merecen más análisis: los cambios en la dinámica presupuestaria de la arena nacional a la subnacional y el impacto de los altos precios del petróleo sobre la cooperación política.

El primero de estos elementos, el traslado de las políticas presupuestarias de la esfera nacional a la local, es producto del efecto combinado de dos hechos que resultaron de la reforma constitucional de 1998. Por una parte, existe desde 1995 un esfuerzo deliberado del Ejecutivo para debilitar y minar la influencia del Congreso en el proceso presupuestario. Aunque los políticos se han vuelto más “responsables” ante sus votantes, ellos pierden gradualmente acceso a las asignaciones presupuestarias y a otros medios legales para prestar servicios a sus votantes. Los legisladores frustrados quedan con muy pocas opciones para influir en el proceso de formulación de políticas y para avanzar en sus carreras políticas: ellos pueden oponerse radicalmente a las iniciativas gubernamentales, pueden encontrar mecanismos clandestinos para asignar recursos, o pueden dejar el Congreso y buscar arenas políticas más atractivas. Concurrentemente, existe un fortalecimiento gradual de los gobiernos locales causado por la asignación constitucional de mayores recursos (una preasignación de 15 por ciento del gasto gubernamental), más la adopción de otras reformas legales y técnicas (tales como la Ley Orgánica de Régimen Municipal) que les dio mayor autonomía frente al gobierno central e incrementó su influencia en el proceso presupuestario. Este trabajo propone que los políticos encuentran claros incentivos políticos para salir de una arena con escasos recursos a un ámbito político donde gozan de recursos abundantes, más discrecionalidad y nexos electorales más claros con sus votantes. Este movimiento tiene eco en los partidos políticos nacionales que encuentran en la arena subnacional los incentivos de gobernabilidad y la credibilidad que les falta en el nivel nacional.

El segundo elemento que merece mayor análisis tiene que ver con la alta dependencia de la economía con relación a los ingresos petroleros y la práctica de preasignar el presupuesto. Durante los períodos de precios

bajos del petróleo, los escasos ingresos tienen un impacto negativo directo en el comportamiento fiscal que no puede ser compensado por ingresos no petroleros. Durante los períodos de boom, los mayores ingresos petroleros crean incentivos para aumentar el gasto fiscal. El mayor poder para fijar la agenda por parte del Presidente sobre temas presupuestarios, que generalmente se lo considera como un factor que contribuye a la disciplina fiscal, se convierte en un pasivo ya que hay múltiples incentivos para invertir los recursos petroleros con el fin de obtener ganancias políticas. Una lógica similar debe aplicarse para explicar la volatilidad de los fondos petroleros de estabilización. En un contexto de reglas presupuestarias rígidas y de importante preasignación, el aumento de los ingresos petroleros incrementa los límites presupuestarios y reduce los incentivos políticos para la disciplina fiscal.

Se requiere un análisis más amplio de estos elementos para obtener un mejor entendimiento del impacto de las instituciones políticas en los resultados presupuestarios en el volátil ambiente del Ecuador.

Cambio constitucional y perspectivas

El Ecuador puede ofrecer un fantástico laboratorio para estudiar el impacto de diferentes arreglos institucionales sobre los resultados de políticas públicas. Por otro lado, el incesante cambio político en el Ecuador ha impedido desarrollar un conocimiento acumulado o una perspectiva histórica que informe los nuevos procesos de reforma. El final del proceso de investigación que da contenido a este volumen, se produjo de manera simultánea con el inicio de una tercera etapa en el desarrollo democrático contemporáneo. Esta etapa, que se puede denominar de “hegemonía ciudadana”, se formaliza con la elección presidencial de 2006 pero se consolida con la adopción de una nueva carta constitucional (aprobada en 2008). Desde la perspectiva de la formulación de las políticas públicas, esta etapa tiene tres características principales: una dramática concentración de poder en manos del Ejecutivo; una sensible reducción del número de actores con poder de veto, y una notable ausencia de actores dirimientes o mecanismos de control que vigilen la gestión del gobierno.

No ha sido el propósito de este volumen explicar ni documentar la dinámica política durante esta etapa, pero en esta sección final vale la pena adelantar algunos apuntes para guiar una futura y más exhaustiva investigación. En la siguiente sección se hace un breve recuento de los factores políticos que influyen sobre la elección del presidente Correa en 2006. A continuación, se discuten las implicaciones del nuevo –y vigente– arreglo constitucional sobre el proceso de formación de las políticas públicas en el Ecuador. La sección final ofrece una reflexión sobre el valor

de las coaliciones políticas y su importancia, no sólo para determinar la calidad de las políticas públicas sino para asegurar la continuidad del régimen y la calidad de la democracia en el Ecuador.

La promesa de la revolución ciudadana

El triunfo electoral que concedió la presidencia a Rafael Correa a finales de 2006, sugiere el inicio de una etapa de “hegemonía ciudadana” en la historia democrática contemporánea del Ecuador. Esta aparente contradicción en términos, se refiere a un período durante el cual se apela al mandato y protagonismo de la participación ciudadana para justificar una sistemática concentración de poder, formal y de facto, en manos de un proyecto centralista de control estatal. Este proyecto, en proceso de construcción, se apoya sobre tres pilares fundamentales: una erosión de legitimidad por parte de actores y partidos políticos tradicionales; la movilización y activa incorporación de actores ciudadanos y de la sociedad civil en la estructura misma del gobierno, y el liderazgo carismático de una figura presidencial que se define como un agente anti sistémico (Basabe *et al.*, 2009).

Entre los tres factores citados, quizás el último sea el menos novedoso, pues no es la primera vez que un caudillo personalista que critica al orden establecido cosecha importantes victorias electorales. De hecho, la historia política ecuatoriana desde Eloy Alfaro a Velasco Ibarra está plagada de dichos ejemplos. En décadas más recientes, candidatos como Abdalá Bucaram o Lucio Gutiérrez han articulado exitosos discursos electorales en contra de los grupos existentes de poder o partidocracia (Pachano, 2004). Una importante diferencia sin embargo, es que el proyecto de la revolución ciudadana se ha beneficiado del inesperado repunte en los precios internacionales del petróleo, principal recurso de exportación del país, a partir de 2005. Este repentino auge petrolero ha generado una considerable fuente de ingresos fiscales para solventar una acelerada inversión del gobierno tanto con finalidades electorales como en proyectos de desarrollo. Si bien no existen evaluaciones confiables para valorar la calidad del gasto social del gobierno, el considerable gasto esta

asociado con repetidas victorias del proyecto de Correa en las elecciones presidenciales de 2006 y 2009, en los plebiscitos para convocar y ratificar el trabajo de la Asamblea Constituyente en 2007 y 2008, y en la elección mayoritaria de asambleístas de gobierno en 2008.

La erosión y desarticulación de los partidos tradicionales ecuatorianos ha sido el otro factor clave que facilitó el surgimiento del proyecto de Correa. La elección general de 2006 otorgó menos de 15 por ciento de escaños legislativos a partidos políticos que habían jugado un papel predominante durante los primeros veinte años de vida democrática en el Ecuador (PSC, ID, Pachakutik, DP y PRE). Si bien el desgaste de los partidos ecuatorianos por su falta de representatividad e ineficacia para producir un buen desempeño económico ya se había pronosticado desde 1998, los partidos tradicionales lograron sobrevivir gracias a sus bastiones regionales durante casi una década. El colapso del voto partidario hacia 2006 fue un resultado más bien ligado a la percepción ciudadana de que éstos fueron juez y parte de repetidas crisis institucionales que derrocaron a tres presidentes en 1997, 2000 y 2005. Si bien Rafael Correa fue electo en 2006 sin contar con ningún contingente partidario en el Congreso, el nuevo presidente logró hábilmente reconfigurar el balance de fuerzas políticas en el Congreso para destituir a 57 de cien diputados y reemplazarlos con gente afín a su proyecto de gobierno (Basabe *et al.*, 2009).⁹⁴ No solamente se presume que el discurso anti-sistémico del Presidente ha tenido un trasfondo mayormente electoral, sino que de acuerdo con (Basabe *et al.*, 2009), el Gobierno ha confirmado su gabinete ministerial con la contribución de políticos que colaboraron activamente con los partidos tradicionales.⁹⁵

94 El Tribunal Supremo Electoral destituyó de forma inconstitucional a 57 diputados de oposición por oponerse a un referéndum propuesto por el gobierno para realizar una asamblea constituyente. En días subsiguientes, la prensa reportó que el gobierno había entablado negociaciones para asegurar el apoyo de los diputados suplentes que reemplazarían a los legisladores destituidos.

95 Entre algunos ejemplos se citan: Jorge Marún (ex diputado, prefecto y ministro del presidente Bucaram-PRE), Carlos Vallejo (ex ministro y diputado por la UDC y luego por el PRIAN), Nicolás Issa Obando (ex diputado por la ID y luego dirigente del PRE), Alfredo Vera (ex ministro del presidente Borja y dirigente de la ID), Raúl Vallejo (ex ministro del presidente Palacio afiliado a la ID), Ramiro González (ex prefecto provincial por la ID), Antonio Gagliardo (ministro del presidente Borja y ex diputado por la ID), Alexis Mera (ex asesor jurídico de los dirigentes socialcristianos Jaime Nebot y León Febres Cordero) (Basabe *et al.*, 2009).

Un tercer factor que ha caracterizado el ascenso del fenómeno Correa ha sido un constante esfuerzo de movilización ciudadana y su activa incorporación en la esfera del Gobierno. Por un lado, importantes sectores de la sociedad civil organizada (incluyendo organizaciones indígenas, ambientalistas, ciudadanas, sindicatos de maestros) tuvieron una participación decisiva durante la campaña electoral de Correa. Dichas agrupaciones también ganaron un lugar prominente en la representación –aunque no necesariamente en la toma de decisiones– durante los debates de la Asamblea Constituyente. Por otro lado, la nueva constitución ha institucionalizado múltiples espacios de participación ciudadana para cumplir con funciones de monitoreo y vigilancia de la gestión pública, aunque como se discutirá más adelante, el Ejecutivo mantiene una fuerte influencia sobre las decisiones de dichos colectivos.

La nueva constituyente y el proceso de formulación de políticas públicas

La Constitución de 2008, aprobada por plebiscito ciudadano, ha plasmado los aspectos centrales del proyecto de la “Revolución Ciudadana” del presidente Correa. Si bien un detallado análisis de sus contenidos excede el propósito de esta reflexión, la nueva Constitución contiene en su parte medular una fundamental contradicción entre un proyecto que fomenta los derechos individuales (por ejemplo el derecho al “buen vivir”) en un contexto en que el Estado tiene mayor poder para facilitar o limitar esos derechos (por ejemplo, dando amplias prerrogativas y discrecionalidad al Ejecutivo para la extracción de recursos naturales).

Desde la perspectiva de la formación de políticas públicas discutido en este libro, hay tres cambios fundamentales que ameritan atención. Comparado con períodos anteriores, el nuevo proyecto constitucional: fortalece aún más el poder relativo y absoluto de los actores decisivos; neutraliza o bloquea el poder de los actores reactivos –con poder de veto–; y hace un esfuerzo por incorporar o cooptar a los actores dirimientes. Estos aspectos se discuten a continuación.

-Actores decisivos más fuertes

El primer tema recurrente en la nueva carta política es el esfuerzo por fortalecer el poder presidencial para blindarlo de los ataques de la oposición que sufrieron los presidentes anteriores, y para aumentar la influencia del Ejecutivo sobre la formulación de políticas públicas. Con esta finalidad en mente, la Constitución ha concedido al Presidente mayores prerogativas para influir sobre la planificación económica (Art. 279), elaborar el Presupuesto General del Estado (Arts. 291-3), establecer el régimen tributario (Art. 299), determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia (Art. 300), mantener el control de los sectores estratégicos (Arts. 311, 314, 315), e influir sobre los gobiernos subnacionales (Art. 157) por mencionar algunos ejemplos (Basabe *et al.*, 2009). También se han mantenido o reforzado atribuciones que le dan una mayor influencia sobre el proceso legislativo, incluyendo la facultad para iniciar legislación urgente en materia económica (Art. 142), la capacidad para vetar iniciativas de ley, e incluso proponer un texto alternativo que sólo podría ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (2/3 de los votos) (Art. 140). Estas reformas tendrán un efecto directo para limitar el poder de injerencia de la oposición en la agenda del gobierno.

La supremacía del Ejecutivo adquiere su mayor expresión en el proceso presupuestario, otorgando al Presidente la exclusividad para presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país (Art. 137). El poder discrecional aumenta con la creación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (Art. 297) y la prohibición de crear nuevas pre-asignaciones presupuestarias (Art. 296), sin establecer de manera explícita quién tiene acceso o cuál es el criterio para la administración de dichos recursos (Basabe *et al.*, 2009).

El conjunto de estas atribuciones formales hacen que el poder ejecutivo en el Ecuador sea uno de los más fuertes de la región, si se considera la presencia de facultades para legislar por decreto, convocar consultas populares o emitir vetos presidenciales (Mainwaring y Shugart, 1997; Morgenstern y Nacif, 2002). La literatura comparada sobre sistemas presidenciales en América Latina sugiere que generalmente la presencia de

fuertes poderes presidenciales existen para compensar la debilidad política del partido de gobierno en el Congreso (como por ejemplo, Brasil o Ecuador durante los años noventa). En el caso del Ecuador contemporáneo, el fuerte poder presidencial se da en un contexto en que el gobierno tiene una casi mayoría de escaños en el Congreso, lo cual le otorga al Presidente una fuerte influencia de facto sobre el proceso de formulación de políticas públicas.

-El debilitamiento de los actores reactivos

El reciente fortalecimiento del poder ejecutivo en el Ecuador se ha traducido en un debilitamiento formal y real de aquellos actores cuya cooperación era necesaria para adoptar nuevas políticas (veto players). La reducción numérica del número de actores políticos con representación en el Congreso se explica en parte por el debilitamiento de los partidos políticos, pero también por la capacidad y recursos disponibles del gobierno para incorporar —al menos temporalmente— a otros sectores políticos de la izquierda. Los partidos de oposición han perdido importantes espacios de representación tanto en el plenario como en las comisiones legislativas, e inclusive en la representación de los gobiernos municipales donde han perdido su hegemonía.

En su parte formal, la nueva constitución ha adoptado además un mecanismo simultáneo de disolución entre el Ejecutivo y el Legislativo (Art. 150), según el cual en caso de bloqueo, el Presidente o el Congreso pueden disolver al otro poder por una sola vez y convocar a nuevas elecciones. En la práctica, esta disposición plantea un serio problema de cooperación en una Asamblea donde la oposición es minoritaria y fragmentada, al tiempo que se fortalece el poder del Ejecutivo para castigar a la Asamblea si ésta se opone a su agenda.

- La cooptación de actores dirimentes

Como se explicó a lo largo de este volumen, el sistema político en el Ecuador ha tenido una variedad de mecanismos formales para asegurar la división de poderes y el control y la supervisión de las funciones del esta-

do. Estas agencias incluyeron al Procurador General, el Fiscal General, la Contraloría General, el Tribunal Electoral, el Tribunal Constitucional, y la Defensoría del Pueblo, entre otros. En el pasado, dichas agencias actuaron como un poder dirimente –en el mejor de los casos– para resolver disputas políticas entre el Ejecutivo y Legislativo; en el peor escenario, dichos poderes fueron instrumentos de control y chantaje político de unos grupos sobre otros (Mejía Acosta, 2009).

La constitución actual ha ratificado la existencia de estas entidades y sus funciones de vigilancia política, pero ha vuelto a centralizar el nombramiento de sus autoridades en manos del ejecutivo y la mayoría legislativa para renovar la Función Electoral (Art. de transición 18), renovar parcialmente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Art. T. 21), y designar a los magistrados de la nueva Corte Constitucional (Art. T. 25). Además la nueva constitución contempla la creación de un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (capítulo quinto del título IV) que tendrá la potestad de designar al Procurador General del Estado, al Defensor Público, al Fiscal General, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, a los del Tribunal Contencioso Electoral y a los del Consejo de la Judicatura (Art. 208, numerales 11-12) (Basabe *et al.*, 2009). Los integrantes del nuevo CPCCS no son electos por voto popular sino que son seleccionados a través de un concurso de merecimientos.

Esta reforma representa un importante revés al esfuerzo por mejorar los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas en el proceso de formación de políticas. No sólo que se han entregado al Consejo las funciones de nominación y designación de autoridades de control que le pertenecían al poder legislativo (como suele suceder en cualquier democracia y en el Ecuador hasta 2008), sino que se abre la posibilidad para que el Ejecutivo tenga influencia directa sobre los mecanismos de control. En este contexto, el nuevo proceso de formación de políticas no ofrece las garantías necesarias para sancionar acuerdos políticos ni investigar o sancionar excesos en el uso del poder.

El valor de las alianzas en contextos fragmentados

La adopción de una nueva carta constitucional en 2008 convierte al Ecuador, junto con Bolivia y Venezuela, en uno de los países que más frecuentemente han cambiado su orden constitucional desde su independencia (20, 16 y 26 veces respectivamente) (Negretto, 2008). La volatilidad institucional en el Ecuador sugiere la ausencia de un proyecto concertado de nación y el esfuerzo permanente de los grupos de poder itinerantes, en imponer su nuevo orden político a los demás actores. La adopción de una nueva constitución es también una buena representación para reiterar el principal mensaje de este libro. En un contexto de alta fragmentación política, el proceso de formación de políticas públicas ha sido una permanente alternancia entre la rigidez y la volatilidad de los acuerdos entre múltiples actores. En el primer caso, la falta de adaptabilidad del sistema (rigidez) proviene de la incapacidad de los actores para encontrar puntos mutuos de acuerdo y establecer alianzas para la reforma. En el segundo escenario, la volatilidad ha resultado de los esfuerzos esporádicos para romper con la rigidez e impulsar reformas instantáneas a través de acuerdos selectivos pero que excluyen a grupos más amplios de la población. Eventualmente, la reaparición de los actores excluidos en la arena política, ha afectado la estabilidad de las políticas adoptadas en un principio.

El péndulo que oscila de la rigidez a la volatilidad de las políticas públicas explica buena parte del proceso político en las tres primeras décadas de vida democrática en el Ecuador. En su aspecto positivo, esta oscilación ayuda a explicar que el país pudo adoptar importantes reformas económicas durante los años ochenta y noventa para evitar las crisis de hiperinflación que azotaron a otros países de la región. En su aspecto negativo, cabe reconocer que dichas reformas fueron insuficientes para promover un crecimiento económico inclusivo y de largo plazo que no dependa únicamente de la riqueza petrolera.

Durante este tiempo, los actores democráticos han hecho diferentes esfuerzos de reforma, muchas veces de carácter contradictorio, con el fin de: reforzar el poder de los actores decisivos sobre el proceso de políticas públicas; reducir la proliferación de los actores reactivos (pero sin menos-

preciar su representación), y fortalecer las funciones de los actores dirimientes (pero sin afectar su independencia). Durante los primeros treinta años de democracia (1979-2006), el resultado fue una gradual institucionalización del conflicto político, otorgando cada vez mayores mecanismos de representación y participación a sectores marginados, sean éstos elites regionales, étnicas o sindicales. Al analizar el caso ecuatoriano en perspectiva comparada, sin embargo, se puede ver que lo que faltó fue institucionalizar los mecanismos de cooperación política entre múltiples actores.

En otras palabras, las repetidas reformas buscaron asegurar y garantizar derechos y prerogativas para distintos actores, ya sea en la forma de pre-asignaciones presupuestarias para grupos de influencia, poderes de decreto para el Presidente, o cuotas electorales para regiones o partidos. Sin embargo, se prestó menos atención a los incentivos y motivaciones que tendría cada actor para cooperar con las prioridades de los demás, para negociar reformas que no sean particularistas o para diseñar agendas de cooperación de largo plazo. En particular, dos factores erosionaron la posibilidad de formar coaliciones de largo plazo: la ausencia de horizontes políticos de largo plazo para fomentar la cooperación, y la ausencia de agencias o mecanismos confiables para sancionar y vigilar el cumplimiento de dichos acuerdos (Pereira y Mejía Acosta, 2006). Sin horizontes de largo plazo (apenas en 2009 se aprobó la reelección presidencial), los actores políticos han buscado soluciones inmediatas con impacto limitado, o han formado acuerdos cuya validez ha sido tan duradera como el siguiente período electoral. Sin mecanismos imparciales de arbitraje, como una Corte Suprema de Justicia independiente, la legalidad y ejecución de los acuerdos políticos ha estado sujeta a los vaivenes electorales y la discrecionalidad de sus actores. En el Ecuador, la tradicional conformación de las alianzas fantasmas entre el Ejecutivo y los partidos políticos durante la etapa ilustrada en este volumen (1979-2006), resume precisamente la necesidad de los actores para formar acuerdos clandestinos y circunstanciales en lugar de hacer acuerdos transparentes y de largo plazo.

El actual proceso político iniciado con el gobierno de Rafael Correa, y que ha obtenido reconocimiento formal en la Constitución de 2008, tiene una característica fundamental que no estuvo presente en los dos

procesos constitucionales anteriores (1978 y 1998). El proyecto de la revolución ciudadana ha contado con un apoyo mayoritario de la ciudadanía y una mayoría de gobierno en las principales arenas de representación. Esta aparente hegemonía sin embargo, no puede ser interpretada como un mandato único para consolidar al poder ejecutivo como principal actor en la formación de acuerdos. La evidencia comparada de América Latina sugiere que un predominio gubernamental de este tipo, tiende a reducir dramáticamente los incentivos que tiene la oposición para legitimar el nuevo pacto constitucional. Lejos de crear condiciones de concertación política, la nueva asimetría de poderes contiene las semillas de mayor conflictividad política a futuro, ya sea porque la oposición se siente marginada por el proceso democrático en curso, o porque el Ejecutivo no tiene presión para rendir cuentas a otros actores o respetar las reglas de la interacción democrática. El nuevo arreglo institucional refleja una lógica de antagonismo, confrontación y revancha con la oposición, en lugar de crear nuevos espacios y formalizar mecanismos para la cooperación política. Bajo esas condiciones, es difícil suponer que la formación de políticas públicas puede fomentar una mejor representación de intereses marginados, una redistribución efectiva de la riqueza o una estabilidad de largo plazo.

Anexo

Anexo 1:

Medir cambios en la composición del gasto

Los cambios totales en la composición del gasto entre las etapas X e Y del proceso presupuestario, CXY , se definen como:

$$CXY = \sum_{i=1}^N CXY_i$$

Donde $i = 1, \dots, N$ son las partidas de gasto y:

$$CXY_i = \frac{|X_i - Y_i|}{2}$$

Donde X_i e Y_i representan las porciones de la partida i en el gasto total en las etapas X e Y del proceso presupuestario, respectivamente. Por lo tanto, CXY_i puede ser interpretado como los cambios en una partida específica en las fases XY. Siguiendo la nomenclatura de Scartascini y Stein, nos concentramos en las siguientes fases del proceso presupuestario (o X_s e Y_s):

- B = propuesta presupuestaria del Ejecutivo,
- L = ley presupuestaria aprobada por el Congreso,
- R = ley presupuestaria verdadera aprobada por el Congreso,
- D = gasto total ejecutado.

La inclusión de la fase R merece una explicación. Después de la adopción de la Constitución de 1998, ya no era posible, en la etapa de aprobación, realizar aumentos al gasto total (o reducciones a los ingresos) (ver Cuadro 3). Por lo tanto, la única forma de aumentar el gasto de alguna partida presupuestaria específica era disminuir el gasto en alguna otra. Lo que observamos es que después de 1998, en la etapa de aprobación, el Congreso se pone de acuerdo en una lista de cambios para la propuesta presupuestaria enviada por el Ejecutivo (en palabras) que es reflejada en la ley presupuestaria formal que se aprueba. Sin embargo, al enfrentarse con restricciones formales para aumentar el gasto, creemos que los diputados disfrazan asignaciones alternativas, en la ley presupuestaria formal, que promueven sus intereses políticos. Por ejemplo, el presupuesto aprobado puede disminuir el pago de intereses de deuda mientras se aumenta el gasto social. En la práctica, esos intereses corresponden a compromisos adquiridos por el país que necesitan ser pagados. En realidad, esta “reasignación” significa un aumento *de facto* en el gasto total.

Para construir la fase R, lo que nosotros llamamos el presupuesto verdadero aprobado por el Congreso, revisamos la lista de cambios realizados a los presupuestos aprobados por el Congreso cada año, e interpretamos sus consecuencias en términos del presupuesto. Cuando estas correcciones se realizaron, no todas las partidas presupuestarias experimentaron cambios. De hecho, el 75 por ciento de los registros presupuestarios anuales permanecieron iguales, mientras que el 7 por ciento disminuyó y el 18 por ciento aumentó en magnitud. En términos del gasto total, la corrección R muestra que el presupuesto aprobado disfrazó un aumento en el gasto total, en la etapa de aprobación, en todos los años excepto en 1999 y en el 2004. El primero de estos años, 1999, es también el primer año después de la aprobación de la Constitución (y el primer presupuesto cuya aprobación estuvo legislada por ella), que probablemente estuvo en la parte empinada de la “curva de aprendizaje” en términos de las restricciones y limitaciones impuestas al Congreso por esta nueva pieza legislativa. El 2004 también fue un año único. Se aprobó el presupuesto en octubre del 2003, cuando el gobierno del presidente Gutiérrez no enfrentaba una fuerte oposición en el Congreso y el Ministro de Finanzas ganaba apoyo del Presidente y del Congreso gracias a un presupuesto austero.

Bibliografía

- Albornoz, Vicente (2000). *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*. Quito: Cuadernos de Descentralización, CORDES.
- Alesina, A., Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59: 253-73.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1999). "Budget Deficits and Budget Institutions". In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, eds. Jim Poterba and Jürgen von Hagen. Chicago: The University of Chicago Press.
- Almeida, María Dolores, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli (2005). *Gobernabilidad Fiscal en Ecuador* GTZ. Mimeo.
- Ames, B. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Amorim Neto, O. (1998). "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries." Presentado en la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago.
- _____ (2002). "Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil." In: *Legislative Politics in Latin America*, eds. S. Morgenstern and B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amorim Neto, O. y F. Santos (2001). The Executive Connection. Presidentially Defined Factions and Party Discipline in Brazil. *Party Politics* 7(2): 213-234.

- Araujo, M.C. (1998). *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Quito: Proyecto CORDES-Gobernabilidad.
- Arteta, Gustavo y Osvaldo Hurtado (2002). *Economía Política del Ecuador*. Quito: CORDES.
- Arteta, G. y O. Hurtado. 2002. "Political Economy of Ecuador: The Quandry of Governance and Economic Development." Manuscrito no publicado. Quito: CORDES.
- Arteta, G. (2003). Antes y Después del SRI. *Carta Económica* 5.
- Banco Central del Ecuador. *Información Estadística Mensual*, www.bce.fin.ec.
- _____ Memoria Anual del Gerente (1993-2002). Quito.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Ecuador Public Expenditure Review*. Washington DC.
- Barnhill, Jr. Theodore M. y George Kopits (2003). "Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty". IMF Working Paper WP03/79.
- Basabe Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta (2009). "La Democracia Inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones Políticas y Rendimientos Gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política*. Chile.
- Bromley, R. J. (1977). *Development Planning in Ecuador*. University of Wales: Centre for Development Studies.
- Burbano de Lara, F. y M. Rowland García (1998). *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador, 1979-1997*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo- Fundación Konrad Adenauer.
- Burneo, D.F. (1994). "Políticas macroeconómicas y tipo de cambio real: el caso del Ecuador 1982-1994," Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 22.
- Carey, J.M. y M. S. Shugart (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* 14(4): 417-439.
- _____ (1998). "Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?" In *Executive Decree Authority*, eds. J. M. Carey and M. S. Shugart. New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, J.A., A. Przeworski y S. Saiegh (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* 34(4): 565-87.

- Conaghan, C.M. (1994). "Loose Parties, 'Floating' Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988." In *The Failure of Presidential Democracy—Vol. 2—The Case of Latin America*, eds. J. J. Linz and A. Valenzuela, 254-285. Baltimore: The Johns Hopkins University Press .
- _____ (1995). "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System." In *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, eds. S. Mainwaring and T. R. Scully, 434-458. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Coppedge, M. (1998). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics* 4:547-568.
- Cox, G. y M. McCubbins (2001). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." In *Presidents, Parliaments and Policy*, eds. S. Haggard and M. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G.W. y S. Morgenstern (2002). "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures." In *Legislative Politics in Latin America*, eds. S. Morgenstern and B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- De la Torre, A., R. García-Saltos y Y. Mascaró (2001). "Banking, Currency, and Debt Meltdown: Ecuador Crisis in the Late 1990s." Working Paper del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Díaz Alvarado, Carlos, Alejandro Izquierdo y Ugo Panizza (2004). "Fiscal sustainability in emerging market countries with an application to Ecuador" Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper #511.
- Elbers, Chris, Jean Lanjouw y Peter Lanjouw (2002). Micro—Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica* 71(1): 355-364.
- Fernández, G. y C. Lara (1998). *Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador*. Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 48.
- Gallardo Jorge (2001). *Reforma Fiscal*. Quito: MEF. Mimeo.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi (1996). "Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality and limited creditworthiness." Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 326.

- Grindle, M. y F.E. Thoumi (1993). "Muddling Toward Adjustment: The Political Economy of Economic Policy Change in Ecuador." In *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: evidence from eight countries*, eds. R. H. Bates and A. O. Krueger. Oxford: Blackwell.
- Hallerberg, M. y P. Marier (2004). Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. *American Journal of Political Science* 48 (3): 571.
- Hallerberg, Mark, Scartascini, Carlos y Stein, Ernesto, eds. (2009). *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Cambridge: Harvard University Press.
- Helmke, G. (2002). The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy. *American Political Science Review* 96(2): 291-304.
- Hey, J.A.K. y T. Klak (1999). From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador Across Four Administrations (1981-1996). *Studies in Comparative International Development* 34(3): 66.
- Hurtado, Oswaldo (1990). *Política democrática: los últimos veinte y cinco años*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales y Corporación Editora Nacional.
- _____ (2006). *Los costos del populismo*. Quito: CORDES.
- Iaryczower, M., P.T. Spiller and M. Tommasi (2002). Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science* 46(4): 699- 716.
- IADB -Inter American Development Bank- (2005). *The Politics of Policies The Role of Political Process in Successful Policies*. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report. Washington, DC: IADB.
- Jácome, L.I. (1996). "Tipo de cambio nominal y real en el Ecuador. Una mirada a la experiencia con regímenes de minidevaluaciones y de flotación dirigida". Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 32.
- _____ (2004). "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial

- Dollarization at Work.” International Monetary Fund Working Paper #04/12. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Jones, Mark (2005). “The Roles of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. Paper prepared for the InterAmerican Development Bank’s Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Process. Washington, D.C.: IADB.
- Jones, M. P. y S. P. Mainwaring (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems. *Party Politics* 9(2): 139-166.
- Jones, M., S. Saiegh, P.T. Spiller y M. Tommasi (2002). Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Landau, David (2001). “Policy or Pork? Presidential Strategy Choice and the Legislature in Ecuador”. Bachelor of Arts Thesis, Department of Government, Cambridge: Harvard College.
- Lora, E. (1997). “A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it.” Inter-American Development Bank Working Paper Green Series 348. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Lora, E. y U. Panizza (2002). “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny.” Inter American Development Bank Working Paper 470. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics* 16: 677-715.
- Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (1997). Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly* 22(4): 453-483.
- Mainwaring, S. y T.R. Scully, editores (1995). *Building Democratic Institutions—Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (1997). “Conclusion: Presidentialism and the Party System.” In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. S. Mainwaring and M. S. Shugart, 394-439. Cambridge: Cambridge University Press.

- Martínez Gallardo, Cecilia (2005). "The Role of Latin American Cabinets in the Policymaking Process". InterAmerican Development Bank. Washington, DC. Mimeo.
- Mateos, A. y M. Alcántara (1998). *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*. Quito: Convenio del Gobierno del Ecuador- Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía Acosta, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática-sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador, 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- _____ (2003). "La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003)." En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, ed. F.F. Dworak. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2004). *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana.
- _____ (2006). Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case. In *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, eds. G. Helmke and S. Levitsky: Johns Hopkins University Press.
- _____ (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Mejía Acosta, A. y Polga Hecimovich, John (2010). "Parliamentary solutions to Presidential Crises". In *Presidential Crises in Latin America*, eds. L. Marsteintredet and M. Llanos. Palgrave: Basingstoke. Forthcoming.
- Mejía Acosta, A., V. Albornoz, y M. Caridad Araujo (2009). "The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador". In *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, eds. C. Scartascini, E. Stein and M. Hallerberg. Cambridge: Harvard University Press:
- Mejía Acosta, Andrés, M. Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastian Saiegh (2008). "Veto Players, Fickle Institutions, and Low-

- Quality Policies: the Policymaking Process in Ecuador”. In *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*, eds. E. Stein, M. Tommasi, C. Scartascini and P. T. Spiller. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mershon, C. (1996). The Costs of Coalition. Coalition Theories and Italian Governments. *American Political Science Review* 90(3): 534-54.
- Mills, N.D. (1984). *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Morgenstern, S. (2002). “Explaining Legislative Politics in Latin America.” In *Legislative Politics in Latin America*, eds. S. Morgenstern and B. Nacif, 413-445. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato (1999). *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago, Chile: United Nations-Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Negretto, Gabriel L. (2008). “The Durability of Constitutions in Changing Environments: Explaining Constitutional replacements in Latin America”. Working Paper 350, August.
- Pachano, S. (1991). *Los diputados. Una elite política*, Biblioteca de Ciencias Sociales. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1998). *La representación caótica*. Quito: FLACSO-Konrad Adenauer.
- _____ (2004). “El territorio de los partidos”. En *Partidos políticos en la región Andina: entre la crisis y el cambio*, eds. R. A. M. Miriam Kornblith, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier, Carlos Arturo Arévalo. Lima: IDEA-Ágora Democrática.
- Payne, J.M., D. Zovatto G., F. Carrillo Flórez y A. Allamand Zavala (2002). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Edited by the Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Pereira, Carlos y Andrés Mejía Acosta, (2006). “Similar Roads, Two Endings: Transaction Costs and Policymaking in Brazil and Ecuador”. Paper presentado en el Midwest Political Science 64th Annual National Conference, Chicago; 20-23 de abril.

- Pérez-Liñán, Aníbal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. y J.C. Rodríguez-Raga (2003). "Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change." Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31.
- Sánchez-Parga, J. (1998). *La pugna de poderes*. Quito: Abya Yala.
- Samuels, D. J. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Scartascini, C. y G. Filc (2004). "Budget Institutions and Fiscal Outcomes. Ten years of inquiry on fiscal matters at the research department". Research Department 10th year anniversary conference. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C. y M. Olivera (2003). "Political Institutions, Policy making processes and Policy outcomes: A guide to Theoretical Modules and possible Empirics". Latin American Research Network, IADB, Design Paper.
- Scartascini, C., y Ernesto Stein (2004). *The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process*. Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shugart, M.S. y J.M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, R. y D. Samuels (2001). Devaluing the vote in Latin America. *Journal of Democracy* 12(1).
- Spiller, P.T., y M. Tommasi (2003). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2): 281-306.
- Stein, E. y M. Tommasi, eds. (2008). *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Spiller, Pablo, E. Stein y M. Tommasi (2008). "Political Institutions, Policymaking and Policy: An Introduction". En *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies*, eds. E. Stein y M. Tommasi. Cambridge: Harvard University Press.

- Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1995). "Parliamentary Government and Legislative Organization." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. H. Döring. New York: St. Martin's Press.
- Talvi, E. y C. Végh (2005). "Tax Base Variability and Pro-cyclicality of Fiscal Policy." *Journal of Development Economics*, forthcoming.
- Taylor-Robinson, M. y C. Diaz (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies* 32(5): 589-625.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, R.K. y B.A. Rockman (1993). *Do Institutions Matter*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Yashar, D.J. (1998). Contesting Citizenship—Indigenous Movements and Democracy in Latin America. *Comparative Politics* 31 (1): 23-42.

Bases de datos

- Estudio de finanzas provinciales a nivel provincial (CORDES).
- Indicadores de OECD-BID-BM del Proyecto de Encuesta Presupuestaria.
- Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador.
- Datos de series de tiempo del *Development Data Platform* del Banco Mundial.
- Mapas de pobreza del Ecuador de 1990 y 2001 preparados por el Banco Mundial.
- Censos de población del Ecuador 1990 y 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, 2006.

Índice de tablas, cuadros y gráficos

(Por número de página)

Cuadro 1	
Presidentes del Ecuador y su apoyo en el Congreso (1979-2006)	22
Capítulo 1	
Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)	
<hr/>	
Gráfico 1	
La calidad de las políticas públicas: Ecuador desde una perspectiva comparada	34
Cuadro 2	
Duración de ministros por tipo de gabinete y causas para el cese de funciones (1979-2004)	46
Cuadro 3	
Distribución de leyes propuestas y aprobadas, según su ámbito político (1979-2002)	56
Cuadro 4	
Distribución de las leyes propuestas y aprobadas, por tipo de políticas (1979-2002)	58
Gráfico 2	
Independencia judicial en América Latina y el Caribe (2003-2004)	60
Gráfico 3	
La evolución de los conflictos sociales (1984-2003, mensualmente)	64
Diagrama 1	
La formulación de políticas públicas en el Ecuador	66
Cuadro 5	
Patrones de aprobación de leyes y funcionamiento legislativo en Ecuador (1979-2006)	68

Gráfico 4	
Evolución de las tasas de aprobación del Presidente y las coaliciones del Ejecutivo en el Congreso durante el período presidencial	72
Cuadro 6	
Iniciativa y aprobación de leyes (regresión logística)	77
Gráfico 5	
Desbalances macroeconómicos y precios del petróleo	93
Recuadro 1	
La Reforma Tributaria del 2001	96
Gráfico 6	
Pautas del cambio de la política fiscal en el Ecuador (1986-1999)	98
Gráfico 7	
Composición de los ingresos no petroleros como porcentaje del PIB (1983-1996)	101
Gráfico 8	
Tipos de cambio nominal y real	108
Cuadro 7	
Cronología de las decisiones de política cambiaria por gobierno	115
Capítulo 2	
La economía política del proceso presupuestario	
<hr/>	
Gráfico 1	
Precios mensuales del petróleo y promedios del período	124
Cuadro 1	
Evolución de los resultados fiscales	125
Cuadro 2	
Momentos críticos y efectos hipotéticos de los resultados presupuestarios cooperativos en el Ecuador	131
Gráfico 2	
Formulación y aprobación del presupuesto	134

Cuadro 3	
Principales reformas institucionales al proceso presupuestario (1994-2002)	143
Gráfico 3	
La dimensión política del proceso presupuestario	145
Cuadro 4	
Número de alcaldes elegidos por partido político, antes y después de 1998	153
Cuadro 5	
Composición porcentual del gasto en las diferentes etapas del proceso presupuestario	165
Cuadro 6	
Dirección de los cambios en la composición de los gastos en diferentes estados del proceso	166
Cuadro 7	
Tipos de cabilderos y ejecutantes del presupuesto (resumen del Cuadro 9)	169
Gráfico 4	
Ingresos impositivos como porcentaje del total de ingresos corrientes	174
Gráfico 5	
Deuda total del gobierno central como porcentaje del PIB	174
Gráfico 6	
Sueldos como porcentaje del gasto primario	175
Cuadro 8	
Indicadores de sostenibilidad fiscal	176
Cuadro 9	
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso	180
Gráfico 7	
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso	181

Cuadro 10	
Reasignaciones promedio partida-presupuesto en diferentes etapas del proceso	182
Cuadro 11	
Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de aprobación del proceso presupuestario	184
Cuadro 12	
Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de ejecución del proceso presupuestario	185
Gráfico 8	
Gasto por estudiante, por provincia (1995-2001)	188
Gráfico 9	
Gasto por maestro, por provincia (1995-2001)	188
Gráfico 10	
Gasto per cápita y tamaño de provincia en 1997	191
Gráfico 11	
Cambios en el gasto per cápita y el tamaño de provincia (2004-1997)	192
Gráfico 12	
Gasto provincial y pobreza antes y después de la reforma de 1998	194
Cuadro 13	
Clasificación por pre-asignación	198
Gráfico 13	
Pre-asignaciones de los ingresos tributarios	199
Gráfico 14	
Pre-asignaciones de los ingresos petroleros	200
Gráfico 15	
Presupuesto fiscal del 2006, por gasto	202

Índice de tablas, cuadros y gráficos

(Por tipo de gráfico)

Cuadro 1	
Presidentes del Ecuador y su apoyo en el Congreso (1979-2006)	22
Capítulo 1	
Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)	
<hr/>	
Cuadro 2	
Duración de ministros por tipo de gabinete y causas para el cese de funciones (1979 -2002)	46
Cuadro 3	
Distribución de leyes propuestas y aprobadas, según su ámbito político (1979-2002)	56
Cuadro 4	
Distribución de las leyes propuestas y aprobadas, por tipo de políticas (1979-2002)	58
Cuadro 5	
Patrones de aprobación de leyes y funcionamiento legislativo en Ecuador (1979-2006)	68
Cuadro 6	
Iniciativa y aprobación de leyes (regresión logística)	77
Cuadro 7	
Cronología de las decisiones de política cambiaria por gobierno	115
Diagrama 1	
La formulación de políticas públicas en el Ecuador	66
Gráfico 1	
La calidad de las políticas públicas: Ecuador desde una perspectiva comparada	34

Gráfico 2	
Independencia judicial en América Latina y el Caribe (2003-2004)	60
Gráfico 3	
La evolución de los conflictos sociales (1984-2003, mensualmente)	64
Gráfico 4	
Evolución de las tasas de aprobación del Presidente y las coaliciones del Ejecutivo en el Congreso durante el período presidencial	72
Gráfico 5	
Desbalances macroeconómicos y precios del petróleo	93
Gráfico 6	
Pautas del cambio de la política fiscal en el Ecuador (1986-1999)	98
Gráfico 7	
Composición de los ingresos no petroleros como porcentaje del PIB (1983-1996)	101
Gráfico 8	
Tipos de cambio nominal y real	108
Recuadro 1	
La Reforma Tributaria del 2001	96
Capítulo 2	
La economía política del proceso presupuestario	
Cuadro 1	
Evolución de los resultados fiscales	125
Cuadro 2	
Momentos críticos y efectos hipotéticos de los resultados presupuestarios cooperativos en el Ecuador	131
Cuadro 3	
Principales reformas institucionales al proceso presupuestario (1994-2002)	143

Cuadro 4	
Número de alcaldes elegidos por partido político, antes y después de 1998	153
Cuadro 5	
Composición porcentual del gasto en las diferentes etapas del proceso presupuestario	165
Cuadro 6	
Dirección de los cambios en la composición de los gastos en diferentes estados del proceso	166
Cuadro 7	
Tipos de cabilderos y ejecutantes del presupuesto (resumen del Cuadro 9)	169
Cuadro 8	
Indicadores de sostenibilidad fiscal	176
Cuadro 9	
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso	180
Cuadro 10	
Reasignaciones promedio partida-presupuesto en diferentes etapas del proceso	182
Cuadro 11	
Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de aprobación del proceso presupuestario	184
Cuadro 12	
Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de ejecución del proceso presupuestario	185
Cuadro 13	
Clasificación por pre-asignación	198
Gráfico 1	
Precios mensuales del petróleo y promedios del período	124

Gráfico 2	
Formulación y aprobación del presupuesto	134
Gráfico 3	
La dimensión política del proceso presupuestario	145
Gráfico 4	
Ingresos impositivos como porcentaje del total de ingresos corrientes	174
Gráfico 5	
Deuda total del gobierno central como porcentaje del PIB	174
Gráfico 6	
Sueldos como porcentaje del gasto primario	175
Gráfico 7	
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso	181
Gráfico 8	
Gasto por estudiante, por provincia (1995-2001)	188
Gráfico 9	
Gasto por maestro, por provincia (1995-2001)	188
Gráfico 10	
Gasto per cápita y tamaño de provincia en 1997	191
Gráfico 11	
Cambios en el gasto per cápita y el tamaño de provincia (2004-1997)	192
Gráfico 12	
Gasto provincial y pobreza antes y después de la reforma de 1998	194
Gráfico 13	
Pre-asignaciones de los ingresos tributarios	199
Gráfico 14	
Pre-asignaciones de los ingresos petroleros	200
Gráfico 15	
Presupuesto fiscal del 2006, por gasto	202

Los autores

Andrés Mejía Acosta (editor)

Andrés Mejía Acosta, ecuatoriano, es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame y Profesor-Investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Ha impartido clases en FLACSO-Quito y en la Universidad de British Columbia, Canadá. Es autor de artículos académicos sobre sistemas electorales, partidos políticos, política legislativa, proceso presupuestario, instituciones informales y gobernabilidad democrática. Su libro más reciente *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America* (New York: Routledge, 2009) explora los procesos de negociación formales e informales utilizados por el poder Ejecutivo para impulsar reformas económicas en Legislaturas altamente fragmentadas. Entre otros, ha sido consultor para el Centro Carter, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

Vicente Albornoz

Vicente Albornoz Guarderas, ecuatoriano, es Economista graduado en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1994) y con estudios de post-grado en la Universidad Libre de Berlín. Actualmente es Director General de CORDES, un centro de investigación económica y política fundado en 1984. Dentro de su labor académica ha sido autor o coautor de varios libros sobre la realidad ecuatoriana como *Análisis de la inflación ecuatoriana 1980-1993* (1994), *Las Experiencias de convertibilidad cambiaria en Ecuador y Argentina* (2000), *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales* (2000), *Finanzas provinciales del sector público no financiero* (2001), *Testigo del siglo: el Ecuador visto desde El Comercio* (2006), *Finanzas provinciales del gobierno central* (2007). Ha publicado, además, artículos en las revistas Quorum, América Latina Hoy, Gestión, Ekos, Criterios, SoHo y Dineros. Mantiene una columna de opinión los días domingo en el diario El Comercio de Quito y un segmento de economía en televisión en la cadena Telemazonas. Entre 2000 y 2003 fue diputado en el Congreso Nacional por la provincia de Pichincha.

María Caridad Araujo

María Caridad Araujo, ecuatoriana, Doctora en economía, con especialización en desarrollo económico de la Universidad de California, en Berkeley. Trabaja como economista con la División de Protección Social en el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha trabajado con el Banco Mundial en temas de protección social, educación y pobreza en Latinoamérica, Asia y Europa Central. Fue Profesora en el Instituto de Política Pública de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha hecho consultorías para diferentes organizaciones internacionales como el PNUD y la FAO. Su trabajo aplicado se ha enfocado en temas relacionados a la medición de la pobreza y la desigualdad, evaluaciones de impacto, políticas de protección y asistencia social y economía política. Es autora y coautora de varios libros y estudios económicos.

Aníbal Pérez-Liñán

Aníbal Pérez Liñán, argentino, Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame, 2001. Es profesor de ciencia política e investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh. Su trabajo se centra en el análisis comparado de procesos de democratización, inestabilidad política y funcionamiento institucional. Es autor del libro *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 2009; Cambridge University Press, 2007). Ha publicado artículos en Revista SAAP, Revista de Ciencias Sociales (Argentina), Dados, Opinião Pública (Brasil), Revista de Ciencia Política (Chile), al-Dimuqratiya (Egipto), América Latina Hoy, Instituciones y Desarrollo (España), Electoral Studies, Journal of Politics, Latin American Research Review, World Politics (Estados Unidos) y Democratization (Gran Bretaña), entre otras.

Sebastián Saiegh

Sebastián M. Saiegh, argentino, Doctor en Ciencia Política por la Universidad de New York. Es profesor en la Universidad de California, San Diego (EE.UU.). Se ha desempeñado como profesor en la Universidad de San Andrés (Argentina) y la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.), y como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sus áreas de investigación incluyen economía política, instituciones legislativas, y política Latinoamericana. Ha publicado en el American Journal of Political Science, British Journal of Political Science, Comparative Political Studies, Comparative Politics, Legislative Studies Quarterly, Journal of Politics, y Política y Gobierno.

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2009
en la imprenta Rispergraf
Quito, Ecuador