

**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 (*policymaking 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.