

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.: diags., 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](http://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

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

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

# 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).<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup>

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](http://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)

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

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

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

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

# Índice de tablas, cuadros y gráficos

(Por tipo de gráfico)

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

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

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



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