

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

Capítulo 1

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

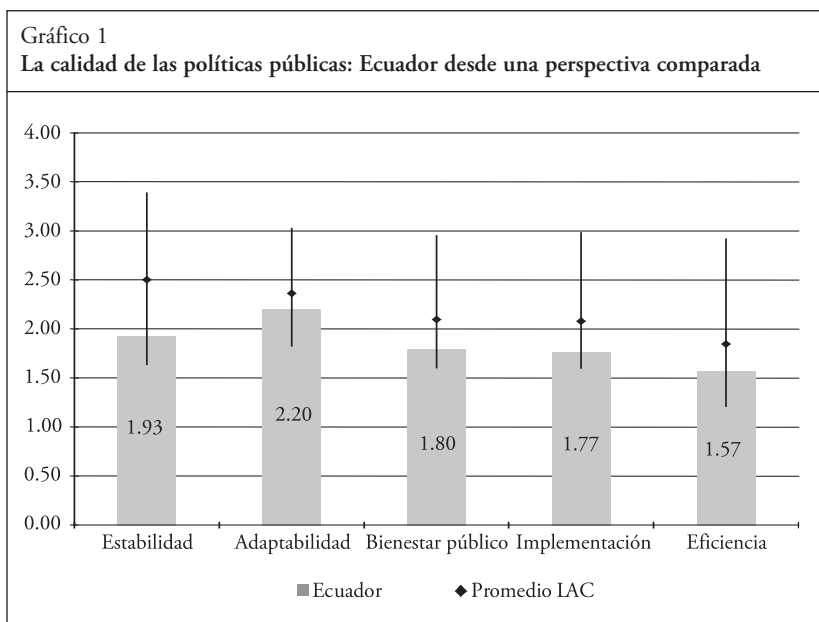
fragmentación y cortoplacismo políticos. La siguiente sección vincula las dinámicas políticas con las características cualitativas de las políticas públicas de la siguiente manera: en arenas dominadas por la presencia de un actor decisivo (dentro del Ejecutivo) se observa una mayor volatilidad de las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

La formulación de políticas públicas en el Ecuador

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los actores políticos y sus incentivos institucionales

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

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

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

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

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

Actores decisivos

El Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los Gabinetes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Burocracia

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

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

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

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

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

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

Actores reactivos

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

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

Los Partidos Políticos

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

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

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

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

- Competencia partidista y factor regional

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

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

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

-Reglas electorales e incentivos individuales

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

-Fuentes informales de liderazgo partidista

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Legislatura

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Congreso Nacional del Ecuador.

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

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

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

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

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

Fuente: Congreso Nacional del Ecuador.

Actores dirimentes

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

El Tribunal Constitucional

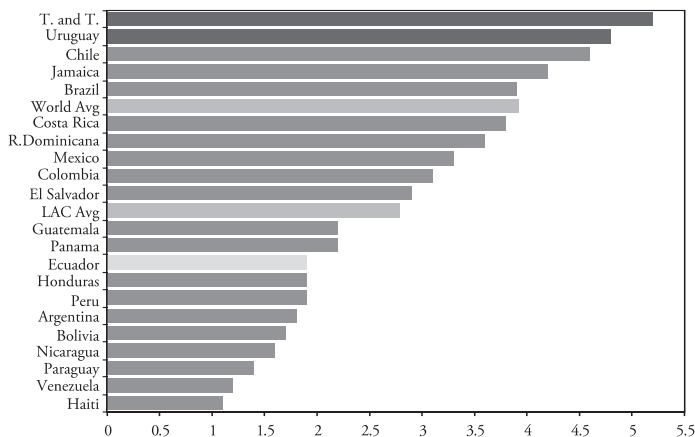
Hasta finales de los años 1990 el control constitucional había sido facultad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la misma que era designada por el Congreso. A partir de las reformas constitucionales aprobadas en el referéndum de 1997 y en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, el sistema judicial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

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

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

Gráfico 2

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



Fuente: Foro Económico Mundial (2004)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Agentes no institucionales con poder de veto

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

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

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

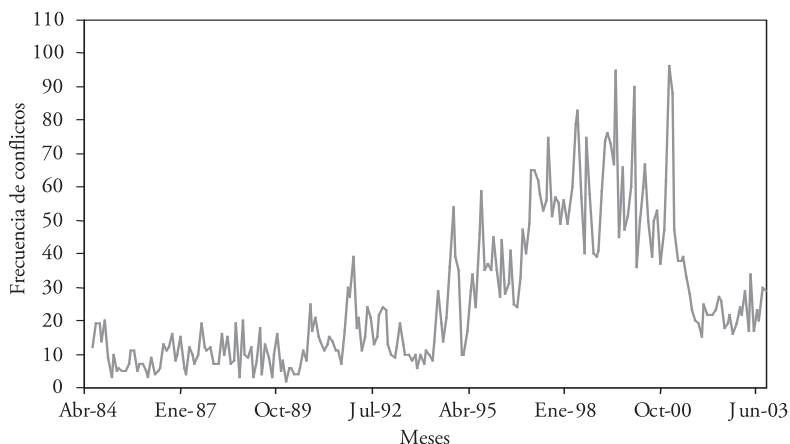
La organización y crecimiento de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) a principios de los años noventa, ha jugado un papel fundamental en este nuevo patrón de movilización social (Yashar, 1998: 25). Sin embargo, aunque la CONAIE tuvo un rol importante en la organización de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

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

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

Gráfico 3

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



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

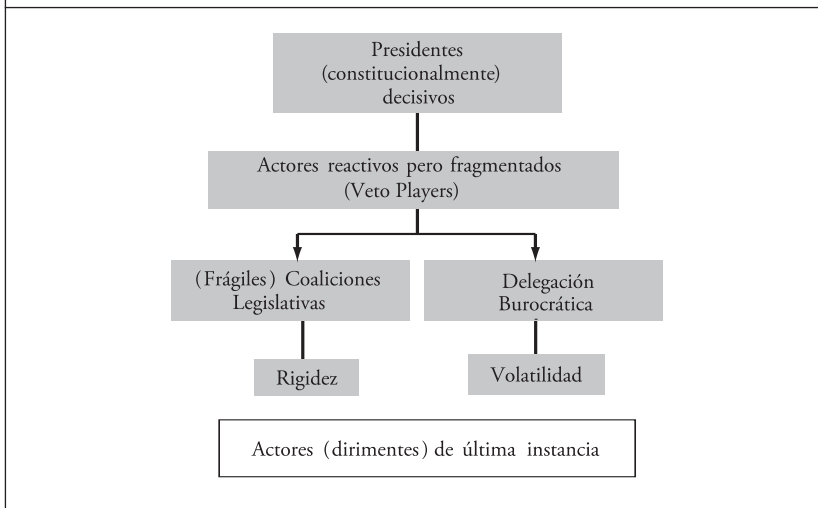
El proceso de formulación de políticas en el Ecuador

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

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

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

Diagrama 1 - La formulación de políticas públicas en el Ecuador



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

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

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

Presidentes fuertes, coaliciones frágiles

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

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

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

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

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

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

a Datos de gabinetes disponibles a 2003
b Datos de partidos disponibles a 2002
Fuente: Mejía Acosta y Polga Hecimovich (2010, forthcoming)

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

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

Los incentivos para formar coaliciones

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

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

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

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

La duración de las coaliciones

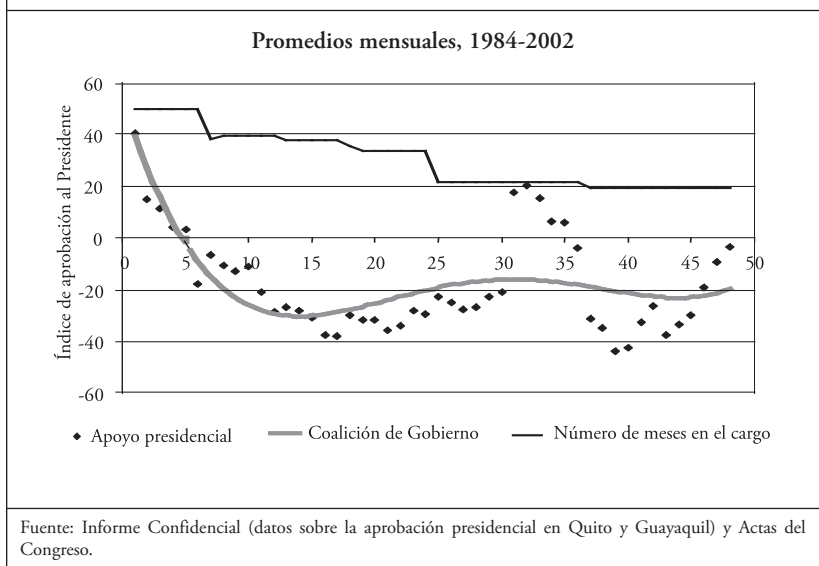
Los líderes de los partidos políticos median acuerdos entre el Presidente y las bases de los partidos, otorgando votos confiables para el primero y distribuyendo beneficios para los segundos. No obstante, y a diferencia de otros países donde se practica el presidencialismo de coalición, en el Ecuador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

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

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

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

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



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

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

Conformación de coaliciones y éxito legislativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La delegación burocrática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los actores de última instancia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La calidad de las políticas públicas en el Ecuador

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

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

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

El proceso legislativo y la rigidez de las políticas

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

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

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

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

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

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

Delegación a la burocracia: adaptabilidad y volatilidad de las políticas

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

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

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

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

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

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

Estudio de caso 1: Política fiscal

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

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

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

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

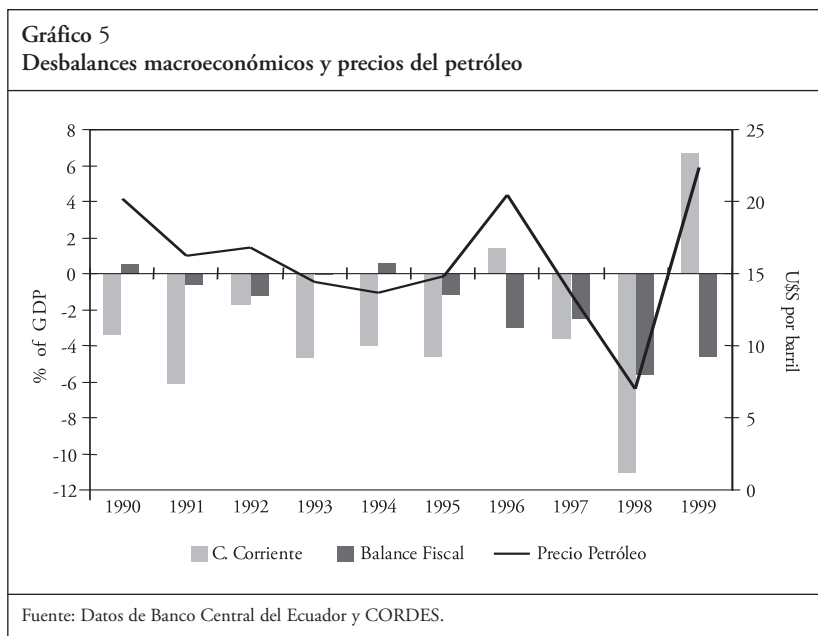
La siguiente sección explica la naturaleza vulnerable de los balance fiscales en el Ecuador frente a los shocks exógenos —especialmente si estos afectan el flujo de los ingresos petroleros. La sección describe el proceso de formulación de políticas fiscales, incluyendo una descripción del contexto institucional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

Vulnerabilidad macroeconómica a los choques exógenos

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

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

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



El proceso de formulación de políticas fiscales

- El contexto institucional de las políticas fiscales

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

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

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

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

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

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

Características de las políticas fiscales

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

Recuadro 1 La Reforma Tributaria del 2001

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

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

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

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

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

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

Rigidez y orientación particularista de las políticas

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

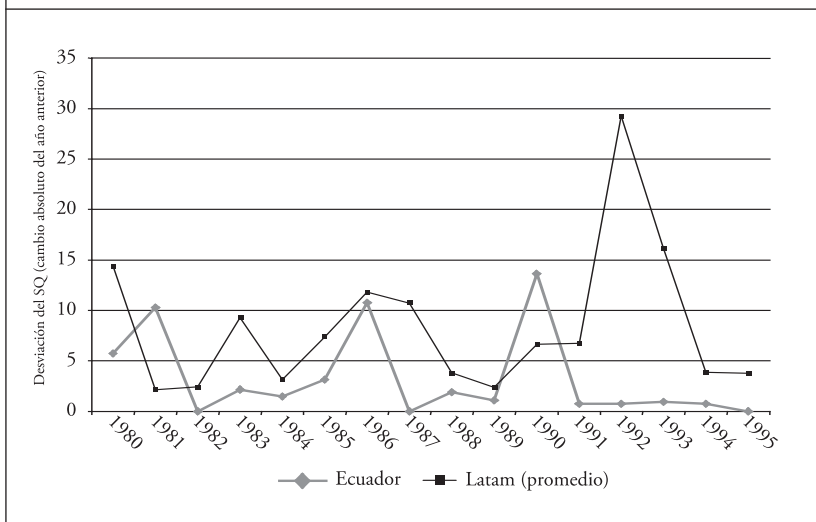
Para sustentar empíricamente esta afirmación, tomamos el índice de reforma fiscal para 17 países de América Latina entre 1979 y 1999 (Lora y Panizza, 2002; Lora, 1997; Morley, Machado y Pettinato, 1999), pero en vez de enfocarnos en el valor numérico *per se* del índice, buscamos identificar los cambios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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

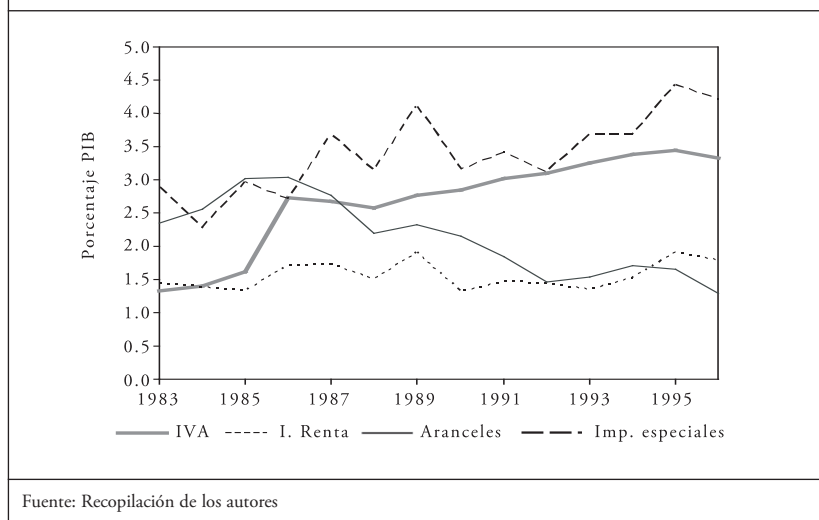
Adaptabilidad y volatilidad

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

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

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

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



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

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

Poder de decisión

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

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

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

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

Estudio de caso 2: Políticas cambiarias

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

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

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

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

El proceso de formulación de la política cambiaria

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

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

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

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

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

Los actores

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

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

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

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

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

Características de la política cambiaria

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

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

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

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

Tres etapas en la evolución de la política cambiaria

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

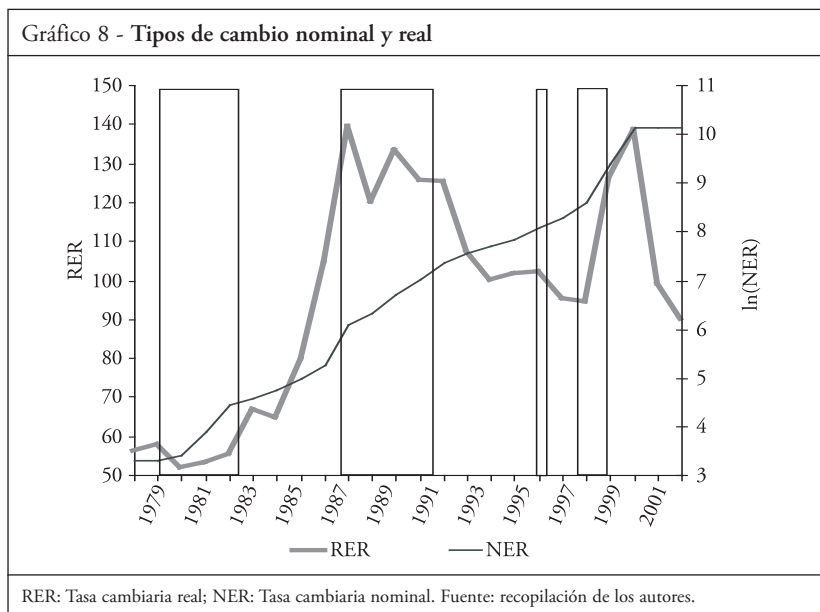
por el coeficiente R2 para una regresión lineal bivariable del tipo de cambio real sobre el índice de precio de las exportaciones. Se usaron datos anuales entre 1980-2002.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Dolarización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Más allá de la delegación y el bloqueo institucional

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

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

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

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

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

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